SÉRIE “Veřejná správa”

[https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-1\(1\)-8-16](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-1(1)-8-16)

Євген Романенко

*доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України,
Почесний член ГО «Академія національної безпеки», Президент Всеукраїнської
асамблеї докторів наук з державного управління, м. Київ, Україна,
e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>*

Ірина Жукова

*кандидат наук з державного управління, доцент, Виконавчий директор
Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, заступник
директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту
менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти»,
м. Київ, Україна,
e-mail: irina_pravo@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-4927-0610>*

В УКРАЇНІ ПОСИЛИЛИ ПОКАРАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація: у статті обґрунтовано особливості реалізації сфер пожежної та техногенної безпеки. Відмічено, що з метою удосконалення законодавства у сфері пожежної безпеки, передусім посилення адміністративної відповідальності, усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та розміром санкцій, а також підвищення ефективності державного управління та здійснення державного контролю у цій сфері у Верховній Раді 30.06.2020р. було зареєстровано та 03.02.2021р прийнято Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж».

Обґрунтовано, що випалювання сухої рослинності або її залишків є причиною погіршення стану довкілля, зокрема, забруднення атмосферного повітря; висока температура негативно впливає на родючість ґрунтів; випалювання сухої рослинності та її залишків нерідко спричиняє пожежі на сусідніх земельних ділянках, лісових масивах, полезахисних лісових смугах, що знаходяться поруч з ділянкою, на якій здійснюється таке випалювання.

Відмічено, що з метою захисту лісів посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій, підвищення ефективності управління та контролю

у цій сфері, посилення адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах, сільськогосподарських угіддях та інших природних екосистемах у Верховній Раді 22.05.2020р. було зареєстровано та 19.02.2021р. прийнято закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій».

Ключові слова: державне регулювання, сфери пожежної та техногенної безпеки, Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування, засоби ведення господарської діяльності, ухилення від виконання, непоправна шкода довкіллю.

Eugene Romanenko

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Honorary Member of the NGO "Academy of National Security",
President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration,
Kyiv, Ukraine, e-mail: poboss1978@gmail.com, [https:// orcid.org/0000-0003-2285-0543](https://orcid.org/0000-0003-2285-0543)*

Irina Zhukova

Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Executive Director of the Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration, Deputy Director from the Educational Work of the Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of the State Institution of Higher Education UniversitY of Educational ManagementT, Kyiv, Ukraine, e-mail: irina_pravo @ ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-4927-0610>

PENALTIES FOR VIOLATION OF FIRE SAFETY RULES INCREASED IN UKRAINE

Abstract: article substantiates the features of the implementation of fire and man-made safety. It is noted that in order to improve legislation in the field of fire safety, especially strengthening administrative liability, eliminating the imbalance between the actual amount of damage to the environment and the size of sanctions, as well as improving the efficiency of public administration and state control in this area in the Verkhovna Rada 30.06.2020 . The Law of Ukraine "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses to Strengthen Liability for Violation of Legislation in the Sphere of Protection of Natural Ecosystems from Fires" was registered and adopted on February 3, 2021.

It is substantiated that the burning of dry vegetation or its remains is the cause of environmental degradation, in particular, air pollution; high temperature negatively affects soil fertility; burning of dry vegetation and its remnants often

causes fires on neighboring land plots, forests, protective forest strips, located near the area where such burning is carried out.

It is noted that in order to protect forests, strengthen forest protection, prevent fires on forest and water lands, peatlands and other categories, increase the efficiency of management and control in this area, strengthen administrative liability for violations of fire safety rules in forests, agricultural lands and other natural ecosystems in the Verkhovna Rada 22.05.2020 was registered and 19.02.2021. The law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Strengthening Forest Protection, Fire Prevention on Forest and Water Fund Lands, Peatlands and on Other Categories of Land" was adopted.

Keywords: state regulation, spheres of fire and technogenic safety, Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on ecological policy and nature management, means of conducting economic activity, evasion of execution, irreparable damage to the environment.

Постановка проблеми. 13 квітня 2020 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля (щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу)» [1], у якому змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Кримінального кодексу України було запроваджено значне збільшення штрафних санкцій за забруднення атмосферного повітря, знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, порушення вимог пожежної безпеки в лісах та самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків. Та наразі є нагальним посилення адміністративної відповідальності за іншими статтями за порушення вимог природоохоронного законодавства, усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та сумою існуючих санкцій, а також підвищення ефективності державного управління та здійснення державного контролю у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою дослідження особливостей реалізації сфер пожежної та техногенної безпеки, в міждисциплінарному вимірі, займалися багато вітчизняних та міжнародних експертів.

Мета статті: обґрунтувати особливості державно-правового регулювання сфер пожежної та техногенної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В Україні складається загрозлива ситуація зі зростанням кількості пожеж та площ їх розповсюдження, особливо в природних екосистемах, лісах, сільськогосподарських угіддях через масові порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки. Зокрема, це необережне поводження з вогнем, сільськогосподарські пали, порушення правил пожежної безпеки на залізничному, автомобільному транспорті, порушення вимог технічної експлуатації електричних мереж,

неналежне утримання земель транспорту, що часто призводить до масштабних пожеж.

Згідно інформації, наданої Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування Державною службою України з надзвичайних ситуацій, аномально низька кількість опадів у 2019 та 2020 роках, зниження рівня ґрунтових вод, а також найвищі за останнє сторіччя показники середньодобової температури, призвели до збільшення кількості пожеж у природних екосистемах у 2020 році майже на 50 %, а загальної площі, охопленої вогнем – у 4 рази (2020 рік – 23 тис. 791 пожежа, 69 тис. 615 га, 2019 рік – 16 тис. 36 пожеж, 17 тис. 249 га).

Зокрема, у державному лісовому фонді кількість пожеж збільшилася більше, ніж у 4 рази, а площа – у 42 рази (2020 рік - 1 тис. 537 пожеж, площа 44 тис. 679 га, 2019 рік – 372 пожежі, площа 1 тис. 58 га).

На торфовищах кількість пожеж збільшилася майже у 2 рази, а площа – більше, ніж у 7,7 разів (2020 рік – 278 пожеж, 395 га, 2019 рік – 142 пожежі, 51 га).

На відкритих ділянках місцевості, де є суха рослинність або її залишки, сміття, тощо, кількість пожеж збільшилася на 42 %, а площа – на 52 % (2020 рік – 21 тис. 974 пожежі на площі 20 тис. 538 га, 2019 рік – 15 тис. 520 пожеж на площі 16 тис. 125 га).

Необхідність внесення змін в законодавство викликана:

- відсутністю належного державного контролю та дієвих важелів впливу стосовно правопорушників, які фактично створюють умови для виникнення пожеж: випаляють стерню, луки, пасовища, ділянки зі степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, залишають рослинність або її залишки та опале листя у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, на території зелених насаджень та газонах у населених пунктах тощо;

- порушенням правил пожежної безпеки при експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання, порушенням правил пожежної безпеки на транспорті, передусім, автомобільному та залізничному, неналежним утриманням земель транспорту тощо.

При цьому санкції, передбачені за порушення вимог чинного законодавства, не спонукають суб'єктів господарювання, громадян та посадових осіб дотримуватись його вимог. Так, більшість статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, які стосуються охорони довкілля, не змінювались з 1997 року і не відповідають сучасним економічним умовам та засобам ведення господарської діяльності.

Залишається надзвичайно низьким у порівнянні з завданою шкодою розмір санкцій, який до сьогодні розраховується від офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн.) [2].

З огляду на викладене, з метою удосконалення законодавства у цій сфері, передусім посилення адміністративної відповідальності, усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та розміром санкцій, а також підвищення ефективності

державного управління та здійснення державного контролю у цій сфері у Верховній Раді 30.06.2020р. було зареєстровано та 03.02.2021р прийнято Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж» [2].

Закон спрямований на посилення захисту навколишнього середовища, запобігання пожеж в природних екосистемах, підвищення ефективності управління та контролю в цій сфері, посилення адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки. Серед іншого, законом підвищені штрафи за початок роботи новостворених підприємств без зареєстрованої декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, а також за невиконання законних вимог представників ДСНС.

Законом збільшено розміри штрафів за вчинення правопорушень по ряду статей Кодексу про адміністративні правопорушення:

- за статтею 95-1 "Порушення вимог нормативно-правових актів та нормативних документів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання" - з 1-5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до 100-200 мінімумів (1700-3400 грн), а для посадових осіб - до 200-300 мінімумів;

- за статтею №120 "Порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті" - з 3-7 до 100-200 мінімумів, а для посадових осіб - до 200-300 мінімумів;

- за статтею №175 "Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки" - з нинішніх 0,5-7 до 100-200 мінімумів, а для посадових осіб - до 200-300 мінімумів;

- за статтею №175-2 "Здійснення підприємством господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки", на громадян - суб'єктів підприємницької діяльності та посадових осіб з 40-100 мінімумів до 100-300 мінімумів (1700-5100 грн).

- за статтею №188-16 "Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру" - з 10-100 до 100-200 мінімумів;

- за статтею №188-20 "Невиконання (ухилення від виконання) або - несвоєчасне виконання приписів посадових осіб центрального органу виконавчої влади з державного енергетичного нагляду чи розпоряджень його органів" - з 1-5 до 50-100 мінімумів, а для посадових осіб - від 100 до 200. Також вносяться зміни до статей 223, 224, 240, 255 КУпАП, спрямовані на розширення повноважень окремих посадових осіб державних органів а також підвищення ефективності управління та контролю в зазначених вище сферах.

Закон вступає в силу на наступний день після опублікування [2].

В Україні спостерігається стала тенденція до збільшення пожеж в лісах, на землях водного фонду, сільськогосподарського та рекреаційного призначення, торфовищах інших категоріях земель через необережне поводження з вогнем, унаслідок масових сільськогосподарських палів, що часто призводить до масштабних пожеж. Площа таких пожеж лише у державному лісовому фонді України щороку складає понад 10 тис. га. Відповідно до оцінки міжнародних експертів у 2019 році Україна зайняла перше місце серед країн Європи щодо пожеж у сільськогосподарських та водно-болотних угіддях, які наносять непоправної шкоди довкіллю, рослинному та тваринному світу, знищують види рослин і тварин, які підлягають захисту та занесені до Червоної Книги України.

Випалювання сухої рослинності або її залишків є причиною погіршення стану довкілля, зокрема, забруднення атмосферного повітря; висока температура негативно впливає на родючість ґрунтів; випалювання сухої рослинності та її залишків нерідко спричиняє пожежі на сусідніх земельних ділянках, лісових масивах, полезахисних лісових смугах, що знаходяться поруч з ділянкою, на якій здійснюється таке випалювання.

З року в рік ситуація погіршується, а кількість пожеж в природних екосистемах зростає. При цьому власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, практично не несуть відповідальності за порушення вимог законодавства. Також, у чинному законодавстві відсутні чіткі повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо запобігання виникненню пожеж, а Національна поліція не має повноважень щодо розгляду справ про порушення правил пожежної безпеки в лісах та при виконанні сільськогосподарських робіт.

Така ситуація, загрожує екологічній безпеці держави, особливо зважаючи на глобальні зміни клімату, високі температури повітря та катастрофічне зменшення опадів. При цьому санкції, передбачені за порушення вимог чинного законодавства, не спонукають суб'єктів господарювання, громадян та посадових осіб дотримуватись його вимог. Так, більшість статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, які стосуються охорони довкілля та захисту лісів, не змінювались з 1997 року і не відповідають сучасним економічним умовам та засобам ведення господарської діяльності.

Залишається надзвичайно низьким у порівнянні з завданою шкодою розмір санкцій, який розраховується від офіційно встановленого розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (17 грн.) [3].

З метою захисту лісів посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій, підвищення ефективності управління та контролю у цій сфері, посилення адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах, сільськогосподарських угіддях та інших природних екосистемах у Верховній Раді 22.05.2020р. було зареєстровано та 19.02.2021р. прийнято закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» [3].

Закон встановлює заборону випалювання з порушенням встановленого порядку сухої рослинності в прибережних смугах уздовж річок, морів, морських заток і лиманів, навколо водойм та на островах, в середовищі розмноження і на шляхах міграції тварин. За порушення заборони передбачається адміністративна відповідальність. Крім того, документ зобов'язує землекористувачів не допускати випалювання сухої рослинності з порушенням встановленого порядку, обкошувати (з прибиранням скошеного) і опажувати земельні ділянки, прилеглих до торфовищ, полезахисних лісових смуг, лугів, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, в смугах відводу автомобільних доріг і залізниць.

Законом вводяться штрафи за знищення або пошкодження рослинності, випалювання сухої рослинності або її залишків на землях Водного фонду, за випалювання торфовищ, в тому числі осушених. Зокрема, штраф, який накладається на цивільну особу, за знищення або пошкодження рослинності, випалювання сухої рослинності або її залишків на землях Водного фонду, в тому числі в прибережних захисних смугах та на островах, зайнятих лісами, складе от 3060 до 6120 грн., а на посадову особу - від 15 300 до 21 420 грн. За випалювання торфовищ, в тому числі осушених, на громадянина можуть накласти штраф у розмірі от 3060 до 6120 грн., а на посадових осіб - від 15300 до 21420 грн. Законом також підвищуються існуючі штрафи за знищення або пошкодження, випалювання полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень, а також за порушення прав державної власності на ліси.

Закон вступає в силу на наступний день після опублікування і вводиться в дію через три місяці з дня набрання ним чинності [3].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) зобов'язаний допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю) за умови дотримання ними порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого цим Законом.

Однак практика свідчить про нехтування власниками та керівниками підприємств, установ, організацій та іншими юридичними особами цієї вимоги.

Так, лише у 2019 році не можливо було здійснити заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки у 2020 випадках, у тому числі в разі недопущення до проведення перевірок.

За результатами неможливості проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки 17 серпня 2019 року сталася пожежа в будівлі готелю «Токіо Стар» (м. Одеса), що призвела до трагічних наслідків[4]. З метою розв'язання зазначеної проблеми шляхом

запровадження адміністративної відповідальності за перешкоджання діяльності уповноваженим посадовим особам центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, у тому числі пов'язаної з проведенням перевірок у Верховній Раді 23.07.2020р. було зареєстровано та 30.03.2021р. прийнято Закон України Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань техногенної та пожежної безпеки»[4].

Законом вводиться адміністративна відповідальність за створення перешкод для діяльності уповноважених посадових осіб Держслужби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), в тому числі пов'язаної з проведенням перевірок у сфері пожежної та техногенної безпеки.

Для цього Кодексу про адміністративні правопорушення доповнено новою статтею 185-14, якою передбачено накладення штрафу в розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700-3400 грн) за створення перешкод для діяльності уповноважених посадових осіб ГСЧС. Протоколи про порушення за цією статтею зможуть складати поліцейські і посадові особи ДСНС.

Крім того, надано можливість поліцейським проводити адміністративне затримання для встановлення особи правопорушника в разі перешкоджання їм діяльності співробітників ГСЧС.

Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування [4].

Висновки. Функціонування системи сприяння прийняттю оптимальних управлінських рішень та ефективний процес управління нею потребують надійної системи своєчасного попередження населення та спеціалізованих державних служб порятунку про настання надзвичайної ситуації у сфері пожежної та техногенної безпеки, яка буде представлена як автоматизована система екстреного оповіщення населення для розроблення інструкцій дій та проектування планів щодо робіт з уникнення, або мінімізації, негативних наслідків від надзвичайних ситуацій різного походження [5; 6; 7].

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля (щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу): Закон України від 13 квітня 2020 року № 556-IX.
2. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж: Закон України від 03.02.2021р
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій: Закон України від 19.02.2021р №1187-IX
4. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань

техногенної та пожежної безпеки: Закон України 30.03.2021р. № 3931.

5. Romanenko E. Chaplai I. PUBLIC ADMINISTRATION BY THE MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN CONSTRUCTION OF UKRAINE / I. Chaplay // Публічне урядування. – 2017. - №2 (7) – травень 2017. - С. 172-180.

6. Romanenko E. Chaplai I., Hurkovskyy V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL IDENTIFICATION OF THE CONCEPT OF "MARKETING COMMUNICATIONS" (ARCHETYPAL APPROACH) / E. Romanenko, I. Chaplay, Hurkovskyy V. // Публічне урядування. – 2017. - №3 (8) –червень 2017 (спецвипуск). - С. 259-266.

7. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management* . 2020. - № 2 (22) – March 2020. - pp. 191-201.

References:

1. Pro vnesennja zmin do dejakih zakonodavchih aktiv Ukraïni z metoju zberezhenja dovkillja (shhodo posilennja vidpovidal'nosti za diï, sprjamovani na zabrudnennja atmosferного povitrja ta znishhennja abo poshkodzhennja ob'ektiv roslinnogo svitu): Zakon Ukraïni vid 13 kvitnja 2020 roku № 556-IX.

2. Pro vnesennja zmin do Kodeksu Ukraïni pro administrativni pravoporushennja shhodo posilennja vidpovidal'nosti za porushennja zakonodavstva u sferi zahistu prirodnih ekosistem vid pozhezh: Zakon Ukraïni vid 03.02.2021r

3. Pro vnesennja zmin do dejakih zakonodavchih aktiv Ukraïni shhodo posilennja zahistu lisiv, zapobigannja pozhezham na zemljah lisovogo ta vodnogo fondu, torfovishhah ta na zemljah inshih kategorij: Zakon Ukraïni vid 19.02.2021r №1187-IX

4. Pro vnesennja zmin do Kodeksu Ukraïni pro administrativni pravoporushennja shhodo vstanovlennja vidpovidal'nosti za pereshkodzhannja u provedenni perevirok z pitan' tehnogennoï ta pozhezhnoï безпеки: Zakon Ukraïni 30.03.2021r. № 3931.

5. Romanenko E. Chaplai I. PUBLIC ADMINISTRATION BY THE MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN CONSTRUCTION OF UKRAINE / I. Chaplay // Publichne urjaduvannja. – 2017. - №2 (7) – traven' 2017. - S. 172-180.

6. Romanenko E. Chaplai I., Hurkovskyy V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL IDENTIFICATION OF THE CONCEPT OF "MARKETING COMMUNICATIONS" (ARCHETYPAL APPROACH) / E. Romanenko, I. Chaplay, Hurkovskyy V. // Publichne urjaduvannja. – 2017. - №3 (8) –cherven' 2017 (specvipusk). - S. 259-266.

7. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management* . 2020. -№ 2 (22) – March 2020. - pp. 191-201.