

В. В. Ліпінський

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

2-е видання,
виправлене і доповнене

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

За редакцією Петкова С. В.

Київ – 2017

В. В. Ліпінський

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

2-е видання,
виправлене і доповнене

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

За редакцією Петкова С. В.

Київ – 2017

УДК 351.743(477)
ББК 67.9(4Укр)301.163.04
Л 61

Рецензенти:

Кузьменко О. В., доктор юридичних наук, професор;
Подолька А. М., доктор юридичних наук, професор.

УДК 351.743(477)
ББК 67.9(4Укр)301.163.04
Л 61

Рецензенти:

Кузьменко О. В., доктор юридичних наук, професор;
Подолька А. М., доктор юридичних наук, професор.

Л 61 **Ліпінський В. В.** Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні . 2-ге вид. перероб. та доповн.: навч. посіб. / За ред. Петкова С. В. – К.: 2017. – 184 с.

ISBN 978-611-01-1059-4

Навчальний посібник присвячено дослідженню проблем застосування адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі пожежної безпеки. Проаналізовано сучасний стан законодавства у галузі пожежної безпеки, наведено поняття та концептуальні підходи до відповідальності як системної категорії.

Досліджено організаційно-правові основи діяльності органів державного пожежного нагляду. Надано характеристику правопорушенням в галузі забезпечення пожежної безпеки, розкрито особливості провадження у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки.

Адресований науковцям і практикам, а також тим, хто цікавиться проблемами забезпечення пожежної безпеки.

ISBN 978-611-01-1059-4

©Ліпінський В. В., 2017.

Л 61 **Ліпінський В. В.** Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні . 2-ге вид. перероб. та доповн.: навч. посіб. / За ред. Петкова С. В. – К.: 2017. – 184 с.

ISBN 978-611-01-1059-4

Навчальний посібник присвячено дослідженню проблем застосування адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі пожежної безпеки. Проаналізовано сучасний стан законодавства у галузі пожежної безпеки, наведено поняття та концептуальні підходи до відповідальності як системної категорії.

Досліджено організаційно-правові основи діяльності органів державного пожежного нагляду. Надано характеристику правопорушенням в галузі забезпечення пожежної безпеки, розкрито особливості провадження у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки.

Адресований науковцям і практикам, а також тим, хто цікавиться проблемами забезпечення пожежної безпеки.

ISBN 978-611-01-1059-4

©Ліпінський В. В., 2017.

ЗМІСТ

Відповідальність за порушення в сфері пожежної безпеки як частина публічно-правових відносин	4
РОЗДІЛ 1. Відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки як складова юридичної відповідальності	8
РОЗДІЛ 2. Генеза та сучасний стан законодавства в галузі пожежної безпеки	21
РОЗДІЛ 3. Організаційно-правові основи діяльності органів державного пожежного нагляду	42
РОЗДІЛ 4. Правопорушення в сфері забезпечення пожежної безпеки	53
РОЗДІЛ 5. Проведення у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки	68
РОЗДІЛ 6. Організація взаємодії органів державного пожежного нагляду з державними інституціями і правоохоронними органами	86
РОЗДІЛ 7. Міжнародний досвід у галузі пожежної безпеки	110
РОЗДІЛ 8. Напрями реформування та можливої кодифікації	121
Висновки	132
Додатки	137
Список використаної літератури	167

ЗМІСТ

Відповідальність за порушення в сфері пожежної безпеки як частина публічно-правових відносин	4
РОЗДІЛ 1. Відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки як складова юридичної відповідальності	8
РОЗДІЛ 2. Генеза та сучасний стан законодавства в галузі пожежної безпеки	21
РОЗДІЛ 3. Організаційно-правові основи діяльності органів державного пожежного нагляду	42
РОЗДІЛ 4. Правопорушення в сфері забезпечення пожежної безпеки	53
РОЗДІЛ 5. Проведення у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки	68
РОЗДІЛ 6. Організація взаємодії органів державного пожежного нагляду з державними інституціями і правоохоронними органами	86
РОЗДІЛ 7. Міжнародний досвід у галузі пожежної безпеки	110
РОЗДІЛ 8. Напрями реформування та можливої кодифікації	121
Висновки	132
Додатки	137
Список використаної літератури	167

Відповідальність за порушення в сфері пожежної безпеки як частина публічно-правових відносин

Однією з найголовніших проблем сучасності є проблема забезпечення пожежної безпеки, що є невід'ємною складовою державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища як однієї з важливих умов існування людства.

На сьогодні день розпочався процес визнання першочерговості національних інтересів в сфері забезпечення пожежної безпеки при здійсненні будь-якого виду людської діяльності, створення правових, економічних та соціальних основ забезпечення пожежної безпеки на території України, відповідної управлінської інфраструктури з урахуванням ідей та положень сталого розвитку. Все це вимагає подальшого удосконалення відповідальності в сфері пожежної безпеки з корегуванням правової і нормативної бази, ґрунтовного вивчення наукових основ і теорії формування законодавства щодо забезпечення пожежної безпеки.

Всі ці дії мають будуватись на сучасному системно-узагальнюючому підході до всіх складових елементів, що регулюють відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі, незалежно від виду їх діяльності та форм власності. Одним із важливих аспектів проблеми забезпечення пожежної безпеки людей при пожежах є комплексність її вирішення.

Загальнотеоретичні проблеми правових обмежень знайшли відображення в наукових працях теоретиків права, представників науки конституційного права С. С. Алексеєва, В. В. Копейчикова, А. В. Малько, М. І. Магузова, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабиновича, А. В. Сурілова та інших.

Дослідженню різних аспектів адміністративної відповідальності в галузі пожежної безпеки в цілому у різні часи були присвячені праці українських вчених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. В. Басова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Коваля, Є. Б. Кубка, О. В. Кузьменко,

Відповідальність за порушення в сфері пожежної безпеки як частина публічно-правових відносин

Однією з найголовніших проблем сучасності є проблема забезпечення пожежної безпеки, що є невід'ємною складовою державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища як однієї з важливих умов існування людства.

На сьогодні день розпочався процес визнання першочерговості національних інтересів в сфері забезпечення пожежної безпеки при здійсненні будь-якого виду людської діяльності, створення правових, економічних та соціальних основ забезпечення пожежної безпеки на території України, відповідної управлінської інфраструктури з урахуванням ідей та положень сталого розвитку. Все це вимагає подальшого удосконалення відповідальності в сфері пожежної безпеки з корегуванням правової і нормативної бази, ґрунтовного вивчення наукових основ і теорії формування законодавства щодо забезпечення пожежної безпеки.

Всі ці дії мають будуватись на сучасному системно-узагальнюючому підході до всіх складових елементів, що регулюють відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі, незалежно від виду їх діяльності та форм власності. Одним із важливих аспектів проблеми забезпечення пожежної безпеки людей при пожежах є комплексність її вирішення.

Загальнотеоретичні проблеми правових обмежень знайшли відображення в наукових працях теоретиків права, представників науки конституційного права С. С. Алексеєва, В. В. Копейчикова, А. В. Малько, М. І. Магузова, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабиновича, А. В. Сурілова та інших.

Дослідженню різних аспектів адміністративної відповідальності в галузі пожежної безпеки в цілому у різні часи були присвячені праці українських вчених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. В. Басова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Коваля, Є. Б. Кубка, О. В. Кузьменко,

Є. В. Курінного, В. І. Курила, О. В. Негодченка, Н. Р. Нижник, А. А. Манжули, В. М. Марчука, Н. М. Мироненко, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, П. М. Селіванова, В. М. Селіванова, В. Ф. Сіренка, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, та відомих російських вчених – Д. Н. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, Л. Л. Попова, М. І. Студенікіної та інших.

Проблемам правового забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі відповідальності у галузі забезпечення пожежної безпеки, приділено значну увагу в наукових працях В. І. Андрейцева, М. І. Єрофєєва, С. М. Кравченко, М. В. Красної, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, Б. Г. Розовського, Ю. С. Шемшученка, а також російських учених І. Тарасова, В. Івановського, О. Єлістратова, М. Загряцкова, В. Юсупова.

Незважаючи на те, що праці зазначених авторів мають безсумнівно теоретичне і практичне значення, у доктрині адміністративного права вони розглядали або саму сутність категорії обмеження права з позиції адміністративного права, або досліджували окремі аспекти державного регулювання правовідносин, що виникають з приводу забезпечення пожежної безпеки, але, на жаль, цілісної наукової концепції адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі пожежної безпеки сформовано не було.

Однак, базуючись на аналізі праць вчених-юристів ми можемо констатувати, що вивчення правопорушень як соціального, так і юридичного явища має важливе значення для практичного вирішення завдань пов'язаних з регулюванням відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки населення. Проблем, що можуть зацікавити дослідника декілька. По-перше, важливо визначити поняття та концептуальні підходи до відповідальності за правопорушення в цій сфері. По-друге, необхідно дослідити генезу та сучасний стан законодавства в галузі пожежної безпеки. І нарешті, потрібно дослідити діалектику цих явищ, тобто як вони змінюються, які умови їх запобігання та припинення.

Враховуючи зазначено вище, ми можемо констатувати наступне. Поділ юридичної відповідальності за важкістю наслідків на кримінальну і адміністративну є хибним і таким, що не відповідає формальній логіці і правовому вченню яке базується на сентенціях і роздумах давньоримських юристів. Відторгнення радянськими вченими поділу права на публічне і приватне, втручання держави в усі сфери життя людини, призвело до того що адміністративне

Є. В. Курінного, В. І. Курила, О. В. Негодченка, Н. Р. Нижник, А. А. Манжули, В. М. Марчука, Н. М. Мироненко, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, П. М. Селіванова, В. М. Селіванова, В. Ф. Сіренка, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, та відомих російських вчених – Д. Н. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, Л. Л. Попова, М. І. Студенікіної та інших.

Проблемам правового забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі відповідальності у галузі забезпечення пожежної безпеки, приділено значну увагу в наукових працях В. І. Андрейцева, М. І. Єрофєєва, С. М. Кравченко, М. В. Красної, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, Б. Г. Розовського, Ю. С. Шемшученка, а також російських учених І. Тарасова, В. Івановського, О. Єлістратова, М. Загряцкова, В. Юсупова.

Незважаючи на те, що праці зазначених авторів мають безсумнівно теоретичне і практичне значення, у доктрині адміністративного права вони розглядали або саму сутність категорії обмеження права з позиції адміністративного права, або досліджували окремі аспекти державного регулювання правовідносин, що виникають з приводу забезпечення пожежної безпеки, але, на жаль, цілісної наукової концепції адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі пожежної безпеки сформовано не було.

Однак, базуючись на аналізі праць вчених-юристів ми можемо констатувати, що вивчення правопорушень як соціального, так і юридичного явища має важливе значення для практичного вирішення завдань пов'язаних з регулюванням відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки населення. Проблем, що можуть зацікавити дослідника декілька. По-перше, важливо визначити поняття та концептуальні підходи до відповідальності за правопорушення в цій сфері. По-друге, необхідно дослідити генезу та сучасний стан законодавства в галузі пожежної безпеки. І нарешті, потрібно дослідити діалектику цих явищ, тобто як вони змінюються, які умови їх запобігання та припинення.

Враховуючи зазначено вище, ми можемо констатувати наступне. Поділ юридичної відповідальності за важкістю наслідків на кримінальну і адміністративну є хибним і таким, що не відповідає формальній логіці і правовому вченню яке базується на сентенціях і роздумах давньоримських юристів. Відторгнення радянськими вченими поділу права на публічне і приватне, втручання держави в усі сфери життя людини, призвело до того що адміністративне

право підмінили собою публічне право. Отже, за ступенем суспільної небезпеки правопорушення поділяється на злочин і проступок. Як злочин так і проступок можуть скоюватись особою під час діяльності в будь-якій сфері. В нашому випадку в протипожежній сфері. Відповідно якщо це буде незначне правопорушення то особа буде нести незначну відповідальність перед суспільством: публічне вибачення, штраф, виправні роботи тощо. В разі якщо особа винна в тяжкому правопорушенні яке потягло смерть людини, значні матеріальні збитки, тоді вона повинна каратись за вчинення злочину. Наголосимо, що в першому випадку особа несе публічну відповідальність, а в іншому кримінальну.

Де поділись адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність. Адміністративне правопорушення на нашу думку може скоїти лише представник влади (адміністрації) державний службовець (або особа якій делеговані повноваження державного службовця) наділений владними повноваженнями і нести за свою неправомірну діяльність він буде адміністративну відповідальність. В разі якщо його дії будуть кваліфіковані як злочин тоді відповідальність буде кримінальною.

В цьому контексті ми ніяким чином не зменшуємо роль адміністративного права як права яке пронизує усі сфери суспільного життя, а лише визначаємо його місце в правовій системі держави.

Відповідальність особи в сфері пожежної безпеки є публічною якщо ця особа не наділена владними повноваженнями і адміністративною якщо проступок скоїла особа наділена владними повноваженнями в зазначеній сфері.

Тобто, в разі якщо правила пожежної безпеки порушує будь-яка особа чи це фізична особа, чи це державний службовець або навіть юридична особа відповідальність ми класифікуємо як публічно-правову. Адміністративна відповідальність прерогатива тільки державних службовців за адміністративні, владні порушення. До речі, ці адміністративні правопорушення єдині для всіх державних службовців незалежно від сфери в якій вони здійснюють державний контроль.

Отже, ґрунтуючись на наведених нами визначеннях термінів «публічна відповідальність», пропонуємо під публічною відповідальністю за порушень правил та норм пожежної безпеки розуміти регламентовану нормами законодавства реакцію з боку упо-

право підмінили собою публічне право. Отже, за ступенем суспільної небезпеки правопорушення поділяється на злочин і проступок. Як злочин так і проступок можуть скоюватись особою під час діяльності в будь-якій сфері. В нашому випадку в протипожежній сфері. Відповідно якщо це буде незначне правопорушення то особа буде нести незначну відповідальність перед суспільством: публічне вибачення, штраф, виправні роботи тощо. В разі якщо особа винна в тяжкому правопорушенні яке потягло смерть людини, значні матеріальні збитки, тоді вона повинна каратись за вчинення злочину. Наголосимо, що в першому випадку особа несе публічну відповідальність, а в іншому кримінальну.

Де поділись адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність. Адміністративне правопорушення на нашу думку може скоїти лише представник влади (адміністрації) державний службовець (або особа якій делеговані повноваження державного службовця) наділений владними повноваженнями і нести за свою неправомірну діяльність він буде адміністративну відповідальність. В разі якщо його дії будуть кваліфіковані як злочин тоді відповідальність буде кримінальною.

В цьому контексті ми ніяким чином не зменшуємо роль адміністративного права як права яке пронизує усі сфери суспільного життя, а лише визначаємо його місце в правовій системі держави.

Відповідальність особи в сфері пожежної безпеки є публічною якщо ця особа не наділена владними повноваженнями і адміністративною якщо проступок скоїла особа наділена владними повноваженнями в зазначеній сфері.

Тобто, в разі якщо правила пожежної безпеки порушує будь-яка особа чи це фізична особа, чи це державний службовець або навіть юридична особа відповідальність ми класифікуємо як публічно-правову. Адміністративна відповідальність прерогатива тільки державних службовців за адміністративні, владні порушення. До речі, ці адміністративні правопорушення єдині для всіх державних службовців незалежно від сфери в якій вони здійснюють державний контроль.

Отже, ґрунтуючись на наведених нами визначеннях термінів «публічна відповідальність», пропонуємо під публічною відповідальністю за порушень правил та норм пожежної безпеки розуміти регламентовану нормами законодавства реакцію з боку упо-

вноважених суб'єктів забезпечення пожежної безпеки на діяння правопорушника, які виявилися у порушенні ним встановлених законом заборон або невиконанні покладених на нього обов'язків, що полягає у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення порушень правил і норм пожежної безпеки.

*Доктор юридичних наук,
професор С.В. Петков*

вноважених суб'єктів забезпечення пожежної безпеки на діяння правопорушника, які виявилися у порушенні ним встановлених законом заборон або невиконанні покладених на нього обов'язків, що полягає у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення порушень правил і норм пожежної безпеки.

*Доктор юридичних наук,
професор С.В. Петков*