

---

## **ЗМІСТ**

Відповідальність за порушення в сфері пожежної безпеки як частина публічно-правових відносин .....	4
<b>РОЗДІЛ 1.</b> Відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки як складова юридичної відповідальності .....	8
<b>РОЗДІЛ 2.</b> Генеза та сучасний стан законодавства в галузі пожежної безпеки .....	21
<b>РОЗДІЛ 3.</b> Організаційно-правові основи діяльності органів державного пожежного нагляду .....	42
<b>РОЗДІЛ 4.</b> Правопорушення в сфері забезпечення пожежної безпеки .....	53
<b>РОЗДІЛ 5.</b> Провадження у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки .....	68
<b>РОЗДІЛ 6.</b> Організація взаємодії органів державного пожежного нагляду з державними інституціями і правоохоронними органами .....	86
<b>РОЗДІЛ 7.</b> Міжнародний досвід у галузі пожежної безпеки .....	110
<b>РОЗДІЛ 8.</b> 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. Алексєєва, 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. Ковалєва, 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. Краснової, 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-

---

вноважених суб'єктів забезпечення пожежної безпеки на діянні 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*

---

## **Розділ 1.**

### **Відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки як складова юридичної відповідальності**

Одним із основоположних завдань державного управління у галузі пожежної безпеки є мистецтво балансування методами заохочення та примусу, обов'язковим елементом яких має бути система важелів і противаг, що спрямовані на вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності в галузі забезпечення пожежної безпеки. І саме встановлені законом заборони та обмеження сприятимуть цьому повною мірою, адже саме вони забезпечують можливість здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина, мінімізуючи ризик порушення прав і свобод інших осіб.

Досліджуючи поняття юридичної відповідальності, Д. М. Лук'янець зазначає, що поняття «відповідальність» як юридична категорія з'явилося набагато раніше, ніж проблема дослідження відповідальності як соціального явища<sup>1</sup>. На його думку, найбільш вдалим є визначення відповідальності, яке використовується психологами, а саме – як здійснюваний у різних формах контроль за діяльністю суб'єкта з позицій виконання ним прийнятих норм і правил. На основі цього визначення Д. М. Лук'янець розкриває зміст юридичної відповідальності, що полягає у регламентованій правовими нормами реакції з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що виявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків, і вираженій у застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру<sup>2</sup>. В. М. Шудріков подає досить спрощене,

---

<sup>1</sup> Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності : проблеми розвитку : монографія / Д.М. Лук'янець — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. — С. 10.

<sup>2</sup> Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності : проблеми розвитку : монографія / Д.М. Лук'янець — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького

на нашу думку, визначення юридичної відповідальності – «державний та локальний примус до виконання вимог, які передбачені нормами права»<sup>3</sup>. Досить поширеним трактування цього терміна, що наводить О. Ф. Скакун, яка юридичну відповідальність визначає як «передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення»<sup>4</sup>. Н. М. Оніщенко трактує юридичну відповідальність як передбачений законом негативний вплив на правопорушника з боку конкретних державних органів, на які покладено обов'язок засобів державного примусу<sup>5</sup>.

У загальній теорії права юридичну відповідальність традиційно поділяють на проспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Позитивну юридичну відповідальність визначають як сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою<sup>6</sup>. О. Ф. Скакун паралельно вживає тотожну назву – позитивний (проспективний, або заохочувальний) аспект юридичної відповідальності який передбачає заохочення за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків)<sup>7</sup>.

Під ретроспективною юридичною відповідальністю розуміють специфічні правовідносини між державою і правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння та суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку зазнати позбавлень і неспри-

---

НАН України. 2001. — С. 15.

<sup>3</sup> Шудріков В.М. Юридична відповідальність осіб, які порушують правила огляду транспортних засобів / В.М. Шудріков // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 35. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2007. — С. 228.

<sup>4</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун // пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — С. 431.

<sup>5</sup> Оніщенко М.Н. Юридична відповідальність : теоретичний аналіз та практичні виміри / Н.М. Оніщенко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 42. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2008. — С. 10.

<sup>6</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун // пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — С.184.

<sup>7</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун // пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — С. 430.

ятливих наслідків особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення<sup>8</sup>. Іноді його ще називають негативним (охоронним) аспектом юридичної відповідальності, який визначається як чинник, що передбачає покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків)<sup>9</sup>.

Різновидом ретроспективної юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, під якою розуміють покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, котрі тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру<sup>10</sup>. Визначення подібне до цього наводить й Ю. П. Битяк<sup>11</sup>, який, крім того, зазначає, що адміністративній відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. Проте він зазначає, що адміністративна відповідальність є складовою адміністративного примусу і наділена всіма його ознаками. Водночас деякі науковці зазначають, що їх не можна ототожнювати, адже «адміністративна відповідальність та адміністративний примус – різні правові явища»<sup>12</sup>.

Слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться й інші визначення адміністративної відповідальності: «це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення»<sup>13</sup>; «відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що

<sup>8</sup> *Копейчиков В.В.* Правознавство : навч. посіб. / В.І.Бобир, С.Е.Демський, А.М.Колодій та ін. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 184.

<sup>9</sup> *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун // пер. з рос. — Х.: Консум, 2001. — С. 430.

<sup>10</sup> *Копейчиков В.В.* Правознавство : навч. посіб. / В.І.Бобир, С.Е.Демський, А.М.Колодій та ін. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 184.

<sup>11</sup> Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 162.

<sup>12</sup> *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Коломоєць Тетяна Олександрівна. — Запоріжжя, 2005. — С. 121.

<sup>13</sup> *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і фак.] / В. Колпаков, О. Кузьменко — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 289.