

Проблемні питання правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки

Карелін В. В. ¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.10.2024	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14042576>

Анотація. Стаття присвячена проблемним питанням правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Зважаючи на значну роль державного нагляду (контролю) в забезпеченні такої безпеки, правопорушення, які посягають на порядок здійснення державного нагляду (контролю), автор також відносить до тих, що стосуються сфери забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Звертається увага, що адміністративна відповідальність може відігравати важливу роль у системі забезпечення техногенної та пожежної безпеки за умови якісного та ефективного правового регулювання. Підсумовано, що розв'язання більшості проблем правового регулювання в означеній сфері можливе лише в результаті системного удосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства.

Ключові слова: забезпечення техногенної та пожежної безпеки, державний нагляд (контроль), державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, адміністративна відповідальність.

Problem issues of legal regulation of administrative responsibility for violations in the field of man-made and fire safety

Abstract. The article is devoted to problematic issues of legal regulation of administrative responsibility for violations in the field of man-made and fire safety. Taking into account the significant role of state supervision (oversightg) in ensuring such safety, the author also includes offenses that encroach on the procedure for state supervision (control) to those related to the provision of man-made and fire safety (namely, creating obstacles in the activities of authorized officials of persons of the central executive authority implementing the state policy in the field of state supervision (oversightg) in the field of fire and man-made safety related to inspections; failure to comply with orders, orders and resolutions of officials of the central executive authority implementing state policy on issues state supervision (oversightg)

¹ доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри військового права військового факультету міжнародних відносин та права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка, <https://orcid.org/0000-0002-6271-2447>

in the field of fire and man-made safety). Attention is drawn to the fact that along with general signs of administrative responsibility in the field of man-made and fire safety, there are also specific ones inherent in it, which, in particular, are determined by the material and legal basis of bringing to responsibility, subjects authorized to bring to administrative responsibility, procedures. It has been established that administrative responsibility can play an important role in the system of ensuring man-made and fire safety under the condition of high-quality and effective legal regulation. The research carried out by the author confirms the existence in the legal regulation of administrative responsibility for violations in the field of man-made and fire safety, the main problems inherent in the administrative-delict legislation as a whole. It is emphasized that the problems of legal regulation of administrative responsibility for violations in the field of man-made and fire safety outlined in the article are not exhaustive, this list can be continued, because administrative and legal science and law enforcement practice supplement them with new issues. It is concluded that the solution of most problems of legal regulation in the specified area is possible only as a result of systematic improvement of the current administrative and tort legislation.

Keywords: ensuring man-made and fire safety, state supervision (oversightg), state supervision (oversightg) in the field of man-made and fire safety, violation of legislative requirements in the field of man-made and fire safety, administrative responsibility.

Вступ

Постановка проблеми. Питання забезпечення техногенної та пожежної безпеки відіграє важливе соціально-політичне значення, а негативні наслідки, спричинені її незабезпеченням (заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей, майнові втрати, непоправна шкода природним ресурсам) є вагомим проблемою сьогодення. Безперечно, що для забезпечення техногенної та пожежної безпеки держава повинна вживати дієві та системні заходи, одним із яких є притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Стан дослідження. Необхідно зазначити, що окремі сторони питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки досліджувалися такими вченими як О. Когут, С. Костенко, К. Крут, Т. Лагойда, В. Мельник, В. Стрільчук, М. Удод, що, однак, жодним чином не відкидає потребу зосередити увагу на проблемах правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної в контексті недоліків адміністративно-деліктного законодавства.

Метою статті є дослідження проблемних питань правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки.

Результати

Дотримання різноманітних вимог, яких державою надано загальнообов'язкового значення, забезпечується встановленням примусових правових механізмів, зокрема і тих, що пов'язані з притягненням до юридичної відповідальності, різновидом якої є адміністративна відповідальність. Особливістю останньої є те, що об'єктом правопорушень, за вчинення яких вона настає, є правовідносини, що виникають у різноманітних сферах публічного управління, а одним із таких об'єктів є пожежна та техногенна безпека. Безумовно, інститут адміністративної відповідальності не можна розглядати як безумовну гарантію відсутності порушень законодавства з боку суб'єктів правовідносин різної галузевої належності. До того ж, даний інститут повинен застосовуватися виважено – у тих випадках, коли без нього неможливо (чи принаймні складно) іншими правовими механізмами забезпечити належне виконання і дотримання суб'єктами права вимог законодавства. Адміністративно-деліктними

заходами повинні охоронятися та захищатися найбільш вагомими цінностями, у першу чергу інтереси держави та суспільства. Виходячи з цього, встановлення адміністративної відповідальності у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки, без жодних сумнівів, є необхідним.

Почнемо з того, що склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки є різноманітними. Зважаючи на те, що значну роль в забезпеченні техногенної та пожежної безпеки відіграє державний нагляд (контроль) у зазначеній сфері, то правопорушення, які посягають на порядок проведення перевірок, на нашу думку, у межах нашого дослідження, також слід віднести до тих, що стосуються сфери забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Крім того, до досліджуваної групи правопорушень ми також відносимо деякі правопорушення на транспорті, у сфері забезпечення громадського порядку, охорони навколишнього природного середовища, адже встановлення відповідальності за них також певною мірою пов'язане з прагненням держави запобігти виникненню пожеж та зменшити їх негативні наслідки.

При цьому склади адміністративних правопорушень, які тією чи іншою мірою пов'язані із посяганнями на забезпечення техногенної та пожежної безпеки, не згруповані в межах одного розділу КУпАП, а розміщені по всьому кодифікованому акту:

- порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП); самовільним випалюванням рослинності або її залишків (ст. 77-1 КУпАП);
- порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті (ст. 120 КУпАП);
- ненадання переваги в русі транспортним засобам аварійно-рятувальних служб, пожежної охорони, що рухаються з увімкненими спеціальними світловими або звуковими сигнальними пристроями (ч. 3 ст. 122 КУпАП);
- порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП);
- порушення встановлених законодавством вимог пожежної та техногенної безпеки (ст. 175 КУпАП);
- здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки (ст. 175-2 КУпАП);
- завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП);
- створення перешкод у діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, пов'язаній з проведенням перевірок (ст. 185-14 КУпАП);
- невиконання приписів, розпоряджень та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки (ст. 188-8 КУпАП) [1].

Враховуючи, що окремі із зазначених вище складів лише опосередковано пов'язані із забезпеченням техногенної та пожежної безпеки, суб'єкт, уповноважений притягати до адміністративної відповідальності за такі правопорушення та розглядати справи, не є єдиний. Зокрема, уповноважені посадові особи органу, що здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, складають протокол у разі вчинення правопорушення, передбаченого ст. 77, 77-1, 175, 175-2, 188-8 КУпАП, та розглядають справи про такі правопорушення. Як зазначається в науковій літературі, назва цього виду юридичної відповідальності походить насамперед від адміністративного порядку застосування заходів впливу за вчинення правопорушень, у той же час існує низка правопорушень, розгляд справ про які віднесено до компетенції суду [2, с. 113]. Так, протоколи за ст. 164, 185-14, 188-16 КУпАП також складаються посадовими особами даного контролюючого органу, однак справи про адміністративні правопорушення, передбачені даними статтями, розглядаються судами, що

продиктоване прагненням законодавця надати суб'єктам, що притягаються до адміністративної відповідальності, найбільше прав і гарантій, зважаючи на те, що суди є незалежними відносно органів, які склали протокол про таке адміністративне правопорушення.

Зазначимо, що окремі склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки сформульовані як бланкетні норми. Загалом, уся архітектура нормативно-правових актів, що стосуються техногенної та пожежної безпеки, складається з двох основних груп:

- спеціальні нормативно-правові акти, присвячені регулюванню суто питань техногенної та пожежної безпеки (це, зокрема, Правила пожежної безпеки, Правила техногенної безпеки);
- нормативно-правові акти, що першочергово направлені на регулювання інших питань, не пов'язаних із забезпеченням техногенної та пожежної безпеки, однак вміщують у собі вимоги останніх (акти нормативно-технічного характеру, які за своєю природою є документами у сфері будівництва, охорони праці тощо).

Така множинність нормативно-правових актів у даній сфері, а також проблеми, що накопичились у сфері забезпечення пожежної безпеки, зумовили те, що в науковій літературі висловлюються пропозиції щодо доцільності проведення кодифікації нормативно-правових актів у галузі пожежної безпеки, наслідком якої, за пропозицією В.В. Ліпінського, мало б стати прийняття єдиного систематизованого законодавчого акту – Кодексу України про пожежну безпеку, який би, серед іншого, вміщав у собі всі порушення пожежної безпеки, порядок накладення стягнень, деталізований перелік осіб, що підлягають відповідальності, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері пожежної безпеки, а також питання організації та здійснення пожежного нагляду [3, с. 129-131, 138-140]. Зазначимо, що ми не є прихильниками такого варіанту подальшого розвитку законодавства у зазначеній сфері (хоча б тому, що окремі питання, які пропонується врегулювати таким нормативно-правовим актом, на сьогодні вже врегульовані іншим кодифікованим актом – Кодексом цивільного захисту України), однак погоджуємося з висловленою науковцем ідеєю вдосконалення нормативної моделі адміністративної відповідальності у сфері забезпечення як пожежної, так і техногенної безпеки. До речі, на наш суб'єктивний погляд, багато зрушень в даному напрямку вже було зроблено впродовж кількох попередніх років.

Зокрема, це стосується встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог техногенної безпеки, що пов'язано з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки» [4]. Тривалий час фактично спостерігалася парадоксальна ситуація, коли держава вимагала дотримуватися вимог техногенної безпеки, здійснювала заходи державного нагляду (контролю) щодо їх виконання, однак не забезпечувала адміністративно-правову охорону належного виконання обов'язків та дотримання заборон у даній сфері.

Крім того, як правильно зауважив В.В. Мельник, на сьогодні в нашій державі вжито низку заходів, спрямованих на посилення встановлених законодавством вимог пожежної та техногенної безпеки [5, с. 147], а саме Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері пожежної безпеки» від 03.02.2021 № 1187-IX [6] та згадуваним вище Законом України від 30.03.2021 № 1366-IX [4] суттєво збільшено розміри штрафів за порушення вимог пожежної безпеки та завідомо неправдивий виклик спеціальних служб, невиконання приписів, розпоряджень чи постанов контролюючого органу. Безумовно, посилення адміністративної

відповідальності відіграє стимулюючий вплив на більш відповідальне дотримання суб'єктами своїх обов'язків у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки, відтак такий крок законодавця є виправданим.

Активна нормотворчість спостерігається і в напрямку вжиття заходів щодо належного виконання суб'єктами, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, своїх обов'язків при проведенні заходів державного нагляду (контролю). Так, Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань пожежної та техногенної безпеки» від 30.03.2021 № 1367-IX [7] окремою статтею встановлено адміністративну відповідальність за перешкоджання перевіркам ДСНС України.

У той же час вчені-адміністративісти звертають увагу на існування в адміністративно-правовому регулюванні адміністративної відповідальності цілого ряду проблем, які, між іншим, накладають свій відбиток і на регулювання адміністративної відповідальності у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Серед основних проблем виділяють відсутність узгодженої державної адміністративно-деліктної політики, наслідком якої стало безсистемне внесення безлічі змін до КпАП України.

Щодо регулювання адміністративної відповідальності у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки, то це, зокрема, виявилось у доповненні КУпАП новим складом адміністративного правопорушення «Створення перешкод у діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, пов'язаній з проведенням перевірок», який знайшов відображення у ст. 185-14. Безумовно, ми погоджуємося, що законодавець повинен надавати адміністративно-правову охорону відносинам, які складаються у сфері управління пожежною та техногенною безпекою, включаючи здійснення державного нагляду (контролю). Разом з цим, зазначимо, що за створення перешкод для діяльності пожежних інспекторів вже була передбачена адміністративна відповідальність ст. 188-8 КУпАП, тож по суті запропонований склад правопорушення є не новим, а таким, що виділений з уже існуючого складу (до того ж, на нашу думку, без належного правового обґрунтування) з відображенням його у новій статті. Такий напрямок розвитку законодавства призводить до збільшення об'єму нормативного матеріалу за рахунок не виправданого збільшення кількості складів адміністративних правопорушень.

Обраний законодавцем підхід видається непослідовним, і через те, що кодифікований акт вже містить аналогічні склади, які передбачають відповідальність за посягання на встановлений порядок управління та різняться виключно належністю посадових осіб до певного органу. Так, адміністративна відповідальність на момент доповнення КУпАП новою ст. 185-14 вже була передбачена за створення перешкод для виконання обов'язків, покладених, зокрема, на посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю (ст. 188-17), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду (ст. 188-44), органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (ст. 188-56). Як бачимо, в чинному КУпАП відображена існуюча протягом тривалого часу тенденція щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення у різноманітних сферах суспільного життя, обумовлена не лише об'єктивною потребою надати адміністративно-правову охорону відповідним правовідносинам, а в першу чергу відомчими інтересами різних державних органів, що здійснюють державне регулювання та державний нагляд (контроль) у відповідних сферах, що призводить до хаотичного та безкінечного збільшення об'єму нормативного матеріалу.

Тож, очевидно, для запобігання перевантаження кодифікованого акту подібними статтями, які мають по суті спільний предмет правового регулювання, необхідно здійснити систематизацію існуючих правових норм та уникати без належного обґрунтування розширення складів адміністративних правопорушень.

До того ж, КУпАП містить склади адміністративних правопорушень, що певною мірою дублюють один одного: основний склад правопорушення, передбачений ч. 1 ст. 188-8 сформульований як «невиконання приписів, розпоряджень чи постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки», а ч. 1 ст. 188-16 передбачає відповідальність за «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 та техногенного характеру, щодо розроблення та реалізації заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». В обох зазначених вище нормах йде мова про посадових осіб одного і того ж центрального органу виконавчої влади – ДСНС України, а припис, відповідно до ч. 8 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – це і є «обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства». По суті, склад адміністративного правопорушення, передбачений ст. 188-16 є спеціальним відносно того, що викладений в ст. 188-8, адже стосується виключно упущень посадових осіб у розробленні та реалізації заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. У той же час, виділяти його як окремий склад правопорушення об'єктивних підстав немає. До речі, санкції основних складів даних правопорушень є ідентичними – відповідні діяння тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тож законодавець вважає такі правопорушення рівними за своєю суспільною шкідливістю.

Слід вказати і на широке коло суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки, яким можуть бути громадяни, посадові особи, фізичні особи-підприємці. У той же час не можемо не зазначити, що вже тривалий час триває дискусія щодо питання повноцінного розширення кола суб'єктів, які можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності, включенням до нього юридичних осіб. До речі, свого часу ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку» допускала можливість притягнення юридичних осіб – підприємств, установ і організацій – до відповідальності за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного з накладенням стягнення у виді штрафу, граничний розмір якого становив 2% місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації [8].

Висновки

Таким чином, адміністративна відповідальність може відігравати важливу роль у системі забезпечення техногенної та пожежної безпеки за умови якісного та ефективного правового регулювання. Поряд з загальними ознаками адміністративної відповідальності у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки, їй притаманні і специфічні, які, зокрема, обумовлені матеріально-правовою основою притягнення до відповідальності, суб'єктами, уповноваженими притягати до адміністративної відповідальності, процедурами. Проведене нами дослідження підтверджує існування в правовому регулюванні адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки основних проблем, властивих

адміністративно-деліктному законодавству у цілому. Зазначені нами у статті проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки не є вичерпними, цей перелік можна продовжити, адже адміністративна-правова наука та правозастосовна практика доповнюють їх новими питаннями. Ми переконані, що розв'язання їх можливе лише в результаті удосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X. Дата оновлення: 09.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print> (дата звернення: 13.10.2024).
2. Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. Форум права. 2017. № 5. С. 112-119. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4713866f-f55e-4805-8c28-554da07ace41/content> (дата звернення: 13.10.2024).
3. Ліпинський В.В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні. 2-ге вид. перероб. та доповн.: навч. посіб./ За ред. Петкова С.В. К.: «КНТ», 2020. 184 с.
4. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки: Закон України від 30.03.2021 № 1366-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-20#n7> (дата звернення: 13.10.2024).
5. Мельник В.І. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні. *Věda a perspektivy*. 2021. № 7(7). С. 142-149. [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-7\(7\)-142-149](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-7(7)-142-149)
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері пожежної безпеки: Закон України від 03.02.2021 № 1187-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-20#Text> (дата звернення: 13.10.2024).
7. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань пожежної та техногенної безпеки: Закон України від 30.03.2021 № 1367-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1367-20#Text> (дата звернення: 13.10.2024).
8. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 № 3745-XII. Втратив чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/ed19931217#Text> (дата звернення: 13.10.2024).