

О.В. Міллер, А.І. Харчук
(Львівський державний університет безпеки життєдіяльності),
Р.О. Шпирка (ГУ ДСНС України у Львівській області)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ ТА ЇХ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ

Проаналізовано зміни в законодавчих актах України, які запровадили нову процедуру здійснення заходів державного нагляду у сфері господарської діяльності за дотриманням правил пожежної та техногенної безпеки стосовно повного або часткового припинення роботи підприємства, окремих виробництв, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, а також машин, механізмів устаткування, транспортних засобів, припинення робіт, виготовлення і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем за засобів протипожежного захисту, надання послуг. Висвітлені різні точки зору щодо застосування нових вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, а також судової практики щодо підтвердження та обґрунтованості вжитих заходів органом державного нагляду.

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, суб'єкти господарювання, пожежна безпека, техногенна безпека, заходи реагування, адміністративний суд.

О.В. Міллер, А.І. Харчук, Р.О. Шпирка

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕРЫ ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ И ИХ СУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ

Проанализированы изменения в законодательных актах Украины, которые внедрили новую процедуру осуществления мероприятий государственного надзора в сфере хозяйственной деятельности за соблюдением правил пожарной и техногенной безопасности относительно полного или частичного прекращения работы предприятия, отдельных производств, эксплуатации зданий, объектов, сооружений, а также машин, механизмов оборудования, транспортных средств, прекращение работ, изготовление и реализации пожароопасной продукции, систем по средств противопожарной защиты, оказания услуг. Освещены различные точки зрения по применению новых требований законодательства в сфере пожарной и техногенной безопасности, а также судебной практики по подтверждению и обоснованности принятых мер органом государственного надзора.

Ключевые слова: субъекты властных полномочий, субъекты хозяйствования, пожарная безопасность, техногенная безопасность, меры реагирования, административный суд.

O. V. Miller, A. I. Kharchuk, R. O. Shpyrka

PECULIARITIES OF PRECAUTIONARY MEASURES APPLYING AND THEIR JUDICIAL EXAMINATION BY STATE SUPERVISION AUTHORITIES

This article analyses the changes in the laws of Ukraine that introduced new procedure of state supervision of economic activity for compliance with fire and technological safety regarding full or partial suspension of a company, certain industries, maintenance of buildings, facilities, structures and machines, mechanisms, equipment, means of transportation as well as suspension of production and sale of flammable goods, systems and means of fire safety or providing such services. It illustrates various points of view on following new requirements of legislation in the domain of fire and technological safety as well as jurisprudence regarding verification and validity of measures taken by the state supervision authorities.

Key words: power entities, incorporated and unincorporated businesses, fire safety, technological safety, response measures, administrative court.

Постановка проблеми. Сьогодні особливу увагу привертають до себе справи про застосування запобіжних заходів органами ДСНС під час державного нагляду, до суб'єктів господарювання у сфері пожежної та техногенної безпеки з наступним підтвердженням обґрунтованості вжитих заходів адміністративними судами. На жаль зміни, запроваджені законодавчими актами в здійсненні державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки, мають дві схожі за змістом, але різні за порядком, процедури їх застосування. При цьому використання заходів реагування органами ДСНС підтверджується або спростовується адміністративними судами, що створює умови для суб'єктивної оцінки їх актуальності.

Мета роботи: на основі аналізу найбільш характерних проблем застосування органами ДСНС запобіжних заходів у сфері пожежної та техногенної безпеки з наступним підтвердженням або скасуванням цих справ адміністративними судами, намітити можливі шляхи їх правильного вирішення.

Виклад основного матеріалу. 1 липня 2013 року в українському законодавстві відбулися зміни, що повністю змінили підхід до здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності. Набрали чинності одночасно два закони, а саме: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» від 02 жовтня 2012 року № 5403-VI[4], та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» від 20 червня 2013 року № 353-VII[5].

Ці закони змінили процедуру здійснення заходів державного нагляду та оформлення їх результатів. Метою прийняття вказаних нормативно-правових актів є суттєве зменшення адміністративного тиску на підприємців шляхом запровадження обмежень втручання суб'єктів владних повноважень у господарську діяльність суб'єктів господарювання.

Основним нововведенням вищезазначених Законів стали зміни в проведенні процедури повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, а також запровадження процедури підтвердження обґрунтованості вжитих органом державного нагляду (контролю) заходів реагування.

Головним законодавчим актом, що передбачає порядок здійснення заходів державного нагляду, є, перш за все, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року №877-V [6], а також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті відповідно до цього Закону та на його виконання. Так, зокрема, процедуру проведення перевірок під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки в системі ДСНС України передбачено в Порядку проведення планових (позапланових) перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, затвердженого наказом МВС № 1337 від 02 листопада 2015 року [8]. Зазначений Порядок є підзаконним нормативно-правовим актом, а, отже, повинен застосовуватися в частині, що не суперечить Закону.

Кодекс цивільного захисту (КЦЗ) України наділяє контролюючі органи у сфері техногенної та пожежної безпеки правом звернення до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг.

Це право широко використовується з огляду на наявність механізму втілення такого зупинення у життя. Так, відповідно до статті 256 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України, постанова суду першої інстанції щодо застосування заходів реагування у сфері державного нагляду підлягає негайному виконанню [3]. Дієвим способом справді негайного виконання є опечатування, опломбування, знеструмлення (відключення джерела електроживлення, опечатування на розподільчі електрошити та входні двері приміщень), відповідно до пунктів 6.2, 6.4 Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затвердженої наказом МНС України від 21 жовтня 2004 року № 130 [9].

Як це не дивно, але навіть щодо порядку застосування заходів реагування, то наразі немає єдиної точки зору та не існує однозначної судової практики їх вирішення.

Для прикладу, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» від 2 жовтня 2012 року №5403-VI внесено зміни, серед іншого, і до ст. 4 і ст. 7 Закону №877 [4,6].

Так, відповідно до ч. 5 ст. 4 зазначеного Закону передбачено, що повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, (що не пов'язані з повним або частковим зупиненням виробництва), допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника. Застосовані адміністративним судом заходи реагування за позовом органу державного нагляду (контролю) скасовуються адміністративним судом у порядку, встановленому процесуальним законом.

Тобто, згідно з зазначеними змінами, прийняття рішення про повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг **покладається виключно на адміністративний суд**, який оформлює це рішення у вигляді постанови за результатами розгляду справи за позовом органу державного нагляду. Отже, Законом №5403 [4] запроваджено нову процедуру застосування таких заходів реагування як повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення), або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, і лише через суд. (регулюється п. 5 ч. 1 ст. 183-2 КАСУ) [3].

Посадові особи ДСНС України напрацювали такий механізм здійснення заходів контролю у сфері пожежної та техногенної безпеки:

Етап 1. Оцінка ступеня ризику від здійснення господарської діяльності та визначення періодичності перевірки.

Етап 2. Планування здійснення заходів державного нагляду (контролю). Надсилання повідомлення про проведення перевірки суб'єктові господарювання.

Етап 3. Здійснення планового чи позапланового заходу у присутності керівника (його заступника), або уповноваженої особи суб'єкта господарювання.

Якщо у суб'єкта перевірки є журнал здійснених перевірок, посадова особа органу державного нагляду вносить до цього журналу відповідний запис перед початком перевірки.

У разі, якщо суб'єкт господарювання не допускає посадових осіб ДСНС України або її територіальних органів до проведення перевірки в цілому чи до окремих приміщень об'єкта перевірки, яка здійснюється в установленому законодавством порядку, посадовою особою, яка здійснює перевірку, складається акт про недопущення до проведення планової (позапланової) перевірки (п. 11 Порядку). Як вказано в абзаці 5 п. 9 Порядку, посадові особи ДСНС України або її територіальних органів під час здійснення перевірок мають право звертатися у встановленому законом порядку до суду з вимогою про зобов'язання суб'єкта господарювання забезпечити допуск до здійснення перевірки в цілому або частини приміщень об'єкта перевірки.

Етап 4. Посадові особи контролюючого органу після допущення до перевірки вивчають документи, здійснюють дії, передбачені окремими порядками проведення перевірок, та зобов'язані зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання, яка стала відома їм при проведенні перевірки.

Етап 5. За результатами здійснення планової чи позапланової перевірки посадова особа контролюючого органу, у разі виявлення порушень вимог законодавства, в останній день перевірки складає акт проведеної перевірки у 2-х примірниках, який підписується посадовими особами контролюючого органу, що здійснювали перевірку та суб'єктом перевірки. Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями, які є невід'ємною частиною акта.

У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис.

Один примірник акта вручається суб'єкту господарювання, а другий зберігається в органі державного нагляду, що здійснював перевірку.

Етап 6. На підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду.

У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис (інший розпорядчий документ) щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.

Етап 7. Перший примірник розпорядчого документа не пізніше 5 днів з моменту завершення заходу державного нагляду (контролю) надається суб'єктові господарювання для виконання, а другий – з підписами суб'єкта господарювання, залишається в органі державного нагляду.

У разі відмови суб'єкта господарювання від отримання розпорядчого документа, останній надсилається рекомендованим листом, а на примірнику органу державного нагляду проставляється відповідний вихідний номер та дата відправки.

Разом з цим, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» від 20 червня 2013 року №353-VII [5] передбачено ще одну, нову для здійснення державного нагляду процедуру: підтвердження адміністративним судом обґрунтованості вжитих органом державного нагляду заходів, (регулюється статтею 183-6 КАСУ) [3].

Відповідно до внесених змін, чинна з 1 липня 2013 року редакція ст. 4 Закону №877 має такий зміст: «Повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, а у випадках, передбачених законом, - із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом» [6].

Отже, в результаті набрання чинності двома вищезазначеними законами, запроваджено якісно новий підхід до порядку вжиття органами державного нагляду заходів реагування. Законами передбачені дві схожі за змістом, але різні за порядком застосування процедури державного реагування:

1. Застосування адміністративним судом заходів реагування за позовом органу державного нагляду (це повне або часткове зупинення виробництва). Нормативними підставами застосування цієї процедури є ч. 5 ст. 4; ч. 7 ст. 7 Закону №877, а також процесуальні норми, передбачені ч. 2 ст. 18; абз. 2 ч. 2 ст. 99; п. 5 ч. 1 ст. 183-2, ч. 1 ст. 256 КАС України [3,6];

2. Підтвердження адміністративним судом обґрунтованості вжитих органом державного нагляду заходів реагування - здійснюється за позовом органу державного нагляду. Нормативними підставами застосування цієї процедури є також ч. 5 ст. 4, ч. 7 ст. 7 Закону №877, а також процесуальні норми, передбачені п. 3 ч. 2 ст. 18, ст. 183-6 КАС України [3,6].

Слід враховувати відмінності кожної з цих процедур, а також процесуальний порядок їх застосування.

Важливим моментом, на якому хотілося б зосередити увагу для правильного розгляду спорів цієї категорії справ, є:

Частина 2 ст. 68 Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02 жовтня 2012 року [1], встановлює, що у разі виявлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу, виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом.

Згідно з пунктом 7 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, ДСНС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи. Відтак, Головні управління (управління) ДСНС України є належними позивачами у справах щодо застосування запобіжних заходів на території відповідних адміністративних одиниць (областей)[7]. Про аналогічне свідчить і судова практика з розгляду таких спорів в судах.

З аналізу правових норм, які містяться у пункті 12 частини 1 статті 67, частині 2 статті 68 КЦЗ України [1], вбачається, що передумовою звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду щодо застосування або підтвердження обґрунтованості застосування заходів реагування є встановлення такого порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей. Це є принципово новим підходом, яким КЦЗ України суттєво звузив межі умов (підстав) для застосування запобіжних заходів, порівняно з нормами, які діяли до набуття ним чинності.

Таким чином, наявність загрози саме безпосередньо життю та здоров'ю людей (а не загрози виникнення пожежі) є обов'язковою умовою для застосування заходів реагування.

Судова практика одностайно свідчить, що відсутність доведеної загрози життю та здоров'ю людей є підставою для відмови в позові контролюючого органу про застосування запобіжного заходу.

Конкретного переліку порушень, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей, у статті 70 Кодексу цивільного захисту України не наведено. Отже, це є оціночним поняттям, а тому в кожному випадку суд має визначати, чи створює виявлене порушення загрозу життю та здоров'ю людей у взаємозв'язку із встановленими обставинами, що мають значення для вирішення цього питання.

Зазначене, з одного боку, дає можливість судам більш гнучко та раціонально підходити до вирішення питань застосування запобіжних заходів, з іншого — створює умови для суб'єктивної оцінки наявності чи відсутності такої загрози особою, яка не є спеціалістом у сфері пожежної чи техногенної безпеки.

Іншою важливою умовою вжиття запобіжних заходів є наявність обґрунтованих підстав для застосування саме конкретного заходу реагування та його адекватність виявленим порушенням. Так, відповідно до пункту 12 частини 1 статті 67, статті 68 КЦЗ України, заходи реагування на порушення можуть включати як повне, так і часткове зупинення роботи підприємства, а також можуть стосуватися лише окремих виробничих вузлів (окремих виробництв, виробничих дільниць, будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць)[1]. І очевидно, що наведеною правовою нормою передбачено декілька видів заходів реагування, серед яких повне зупинення роботи підприємства є найжорсткішим заходом.

Питання адекватності обраного контролюючим органом заходу реагування щодо виявленого порушення є оціночним та підлягає вирішенню судом у кожному конкретному випадку індивідуально, виходячи з наявних доказів.

Висновки:

– Норми права щодо застосування запобіжних заходів наразі є недостатньо узгодженими, що пояснює і неоднозначність судової практики.

– Розуміння вказаної неоднозначності правозастосовчої практики надає додаткові важелі впливу на ситуацію, використовуючи які варто не забувати, що перемоги у правових баталіях не повинні підміняти собою далекоглядного та відповідального ставлення до питань пожежної та техногенної безпеки власників, керівників підприємств, а також безпеки їхніх працівників.

– Необхідно, аналізуючи практику, яка склалася, імплантувати (впровадити) в КЦЗ чітке визначення порушень законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, які створюють загрозу життю і здоров'ю людини та можуть призвести до виникнення пожежі. Саме така визначеність має запобігти двоякому трактуванню закону та удосконалити і синхронізувати правові та технічні механізми застосування заходів реагування у цій сфері.

– З метою усунення неоднозначного застосування положень наказів МНС України від 21 жовтня 2004 року № 130 «Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів» і МНС України від 27 березня 2006 року №170 (Із змінами, внесеними згідно з наказом МНС України №590 від 28 серпня 2009 року) «Про затвердження інструкції про порядок та умови застосування запобіжних заходів посадовими особами Держаної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки» розробити новий нормативний документ.

Список літератури:

1. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403 - VI.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року №8073-X.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 № 2747-IV.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» від 2 жовтня 2012 року № 5403- VI.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» від 20 червня 2013 року № 353-VII.
6. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року №877-V.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій».
8. Наказ МВС України від 2 листопада 2015 року № 1337 «Деякі питання проведення перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки».
9. Наказ МНС України від 21 жовтня 2004 року № 130 «Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів».
10. Наказ МНС України від 27 березня 2006 року №170 (Із змінами, внесеними згідно з наказом МНС України №590 від 28 серпня 2009 року) «Про затвердження інструкції про порядок та умови застосування запобіжних заходів посадовими особами Держаної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки».

References:

1. Code of Civil Defense of Ukraine on October 2, 2012 number 5403- VI.
2. Code of Ukraine on Administrative Offences of December 7, 1984 №8073-X as amended.
3. Code of Administrative Justice of Ukraine on July 6, 2005 № 2747-IV.
4. The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine In connection with the adoption of the Code of Civil Defense of Ukraine" dated October 2 2012 year № 5403- VI.

5. The Law of Ukraine " On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine regarding the elimination of restrictions" from 20.06.2013, the number 353-VII.

6. Law of Ukraine "On Principles of State Supervision (Control) sferi_ economic activity" from April 5, 2007 №877-V .

7. The Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16 December 2015 r. Number 1052 "On approval of the State Emergency Service of Ukraine."

8. Order of MIA of Ukraine on November 2, 2015 № 1337 "Some issues of inspections on the observance of the entity of legislation in the field of civil protection, technological and fire safety."

9. Order of the Ministry of Ukraine of October 21, 2004 № 130 "Instruction on the conditions of use and the Fire Department precautions."

10. Order of the Ministry of Ukraine of March 27, 2006 №170 (As amended by order of Ministry of Ukraine №590 from 28 August 2009) "On approval of Instruction on procedure and terms of preventive measures by officials of state inspection of civil defense and technological safety."

