

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2022.4>*І. В. Корчова**аспірантка кафедри адміністративного, цивільного
та господарського права і процесу**Академії Державної пенітенціарної служби
orcid.org/0000-0002-0812-6922*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСТОСОВАНИХ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто проблемні питання реалізації застосованих судом заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Автор звернув увагу, що із запровадженням судового порядку застосування заходів реагування, поза увагою законодавця залишилися питання їх реалізації. Це, у свою чергу, породжує неоднозначну правозастосовну практику, у тому числі серед контролюючих органів у сфері техногенної та пожежної безпеки, які по різному формулюють вимоги в позовних заявах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Такий стан правового регулювання змушує насамперед посадових осіб контролюючого органу знаходити шляхи подолання законодавчої прогалини, адже саме даний орган уповноважений реалізовувати державну політику у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а відтак він заінтересований не просто в задоволенні позову, а й у виконанні відповідного рішення. Запропоновано авторське бачення вирішення даного питання в умовах законодавчих прогалин. На переконання автора, у досліджуваних правовідносинах доречно застосовувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в Інструкції № 130 (опечатування, опломбування, знеструмлення). Що ж стосується того, який суб'єкт повинен реалізувати захід реагування, то, очевидно, це належить до повноважень контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки. Підсумовано, що у майбутньому така практика повинна знайти адекватне відображення в вітчизняному законодавстві, що і визначає перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Ключові слова: державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки; реалізація заходів реагування; способи реалізації заходів реагування; органи, уповноважені реалізовувати заходи реагування.

Korchova I. V. PROBLEMATIC ISSUES OF THE IMPLEMENTATION OF THE APPLIED RESPONSE MEASURES REGARDING STATE SUPERVISION (CONTROL) IN THE FIELD OF MAN-MADE AND FIRE SAFETY

The article examines the problematic issues of implementation of court-applied response measures regarding state supervision (control) in the field of man-made and fire safety. The author drew attention to the fact that with the introduction of the judicial procedure for the application of response measures, the issues of their implementation remained outside the attention of the legislator. This, in turn, gives rise to an ambiguous law enforcement practice, including among control bodies in the field of man-made and fire safety, which formulate requirements in lawsuits for the application of response measures regarding state supervision (control) in the field of man-made and fire safety in different ways. This state of legal regulation forces, first of all, the officials of the controlling body to find ways to overcome the legislative gap, because this body is authorized to implement state policy in the field of prevention of emergency situations, and therefore it is interested not only in the satisfaction of the claim, but also in the execution of the corresponding decision. The author's vision of solving this issue in terms of legislative gaps is offered. In the opinion of the author, it is appropriate to apply those methods of implementing response measures that were provided for in Instruction No. 130 (sealing, de-energizing) in the investigated legal relationship. As for which entity should implement the response measure, it obviously belongs to the powers of the control body in the field of man-made and fire safety. It is concluded that in the future this practice should find an adequate reflection in the national legislation, which determines the prospects of further investigations in this direction.

Key words: state supervision (control) in the field of man-made and fire safety; response measures in the field of man-made and fire safety; implementation of response measures; ways of implementing response measures; bodies authorized to implement response measures.

Одним із напрямів діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є запобігання надзвичайним ситуаціям, що досягається

через покладення на даний владний суб'єкт повноваження здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки, про що зазначається у п. 39 ч. 2 ст. 17-1 Кодексу

цивільного захисту України (далі – КЦЗ України). Логічним продовженням такого повноваження є інше, передбачене п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України – звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, у разі якщо такі порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей [1].

Зокрема, тільки за 2021 рік органами Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) подано 2,7 тис. позовів до адміністративних судів щодо зупинення роботи об'єктів, де були виявлені порушення, що створювали загрозу життю та здоров'ю людей [2, с. 31].

Цілком очевидно, що для того, аби реально забезпечити людей від загроз їх життю і здоров'ю з боку пожежних ризиків, не достатньо просто провести перевірку, звернутися з відповідним позовом до суду та довести в суді обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги, важливо аби рішення суду про застосування заходів реагування було виконано. У той же час при реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на практиці виникає чимало проблем. З огляду на це, дослідження даного питання є актуальним.

Питання застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у цілому досліджували О. О. Марченко, А. А. Радчук, С. О. Сафронов та інші. У той же час їх практична реалізація у сфері техногенної та пожежної безпеки несправедливо залишилася поза увагою вчених.

Зазначимо, що питання виконання судового рішення щодо повного або часткового зупинення експлуатації об'єктів, тобто фактичної реалізації застосованих заходів реагування, не є достатньо врегульованим в чинному законодавстві, а відтак на практиці спостерігається різноманітні підходи щодо його вирішення. Значно простіше дане питання було врегульовано тоді, коли існував адміністративний порядок застосування аналогічних до заходів реагування наслідків допущення небезпечних порушень вимог пожежної безпеки – «запобіжних заходів».

Так, відповідно до Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затвердженої Нака-

зом МНС України від 21.10.2004 № 130 (далі – Інструкція № 130) (яка була скасована на підставі урядового розпорядження № 166-р від 10.03.2017, однак фактично втратила актуальність з набранням чинності КЦЗ України), у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню, евакуації людей, уповноважені на те посадові особи органів держпожнадзора застосовують запобіжні заходи до їх усунення (п. 3.1) [3].

Такі запобіжні заходи застосовувалися шляхом винесення постанови посадовою особою контролюючого органу (п. 4.1), в розпорядчій частині якої обов'язково зазначався власне вид запобіжного заходу, а також спосіб приведення постанови в дію (п. 4.2).

Стосовно способів приведення таких актів в дію, що становить особливий інтерес з точки зору предмета нашого дослідження, то з урахуванням положень п. 6.2 Інструкції № 130 вони могли бути виконані шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення. Конкретний спосіб реалізації постанови визначався посадовою особою, яка виносила постанову, виходячи з фактичних умов – особливостей функціонування відповідного об'єкта, допущених порушень. З приводу суб'єктів, які мали приводити в дію такі постанови, то нормативно-правовим актом відповідне зобов'язання покладалося на осіб, які винесли постанову, однак допускалося доручення її виконання нижчій за посадою особі (п. 6.5) [3].

Важливо відмітити, що чинне тоді законодавство враховувало той факт, що реалізація запобіжного заходу – шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення відповідних об'єктів – створювала умови, за яких усунути допущені порушення не видавалося можливим. Саме тому за зверненням підконтрольного суб'єкта допускалася можливість призупинення виконання постанови для усунення порушень вимог пожежної безпеки, що, однак, не давало право на відновлення роботи (експлуатації) відповідного об'єкта.

Не заперечуючи всі позитивні моменти переходу від адміністративного до судового порядку застосування заходів, які на сьогодні іменуються «заходами реагування», не можемо не відмітити, що законодавець залишив поза увагою питання регулювання їх реалізації.

Так, зокрема, КЦЗ України, яким власне і був запроваджений судовий контроль за застосуванням заходів реагування, обмежився тим, що наділив контролюючий орган повноваженням звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування (п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України), а також поклав обов'язок на посадових осіб контролюючого органу застосовувати санкції, визначені законом, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної

безпеки (ч. 1 ст. 68 КЦЗ України). У той же час, положення кодифікованого акту не дають підстави однозначно стверджувати, чи відносить законодавець заходи реагування до санкцій.

Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, також не визначає повноваження контролюючого органу у сфері реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) [4].

Такий стан правового регулювання, у свою чергу, змушує насамперед посадових осіб контролюючого органу знаходити шляхи подолання законодавчої прогалини, адже саме даний орган уповноважений реалізовувати державну політику у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а відтак він заінтересований не просто в задоволенні позову, а й у виконанні відповідного рішення.

Зазначимо, що у правозастосовній практиці спостерігаються різні підходи контролюючих органів у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо забезпечення подальшого виконання рішення суду про застосування заходів реагування, ще на стадії складання позовної заяви про застосування заходів реагування.

Так, одні контролюючі органи обмежуються при формулюванні предмета позову вимогою застосувати заходи реагування до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (справи № 560/670/21 [5], № 320/3172/20 [6]), по суті повторюючи формулювання КЦЗ України.

Інші територіальні органи ДСНС України просять суд не просто застосувати заходи реагування у вигляді зупинення експлуатації об'єкта (з уточненням, того що допускається проведення робіт з усунення недоліків), а й визначити спосіб виконання судового рішення відповідно до положень Інструкції № 130 (справи № 120/6660/21-а [7], № 300/5445/21 [8]).

Деякі територіальні органи ДСНС України додатково формулюють вимогу покласти обов'язок щодо забезпечення виконання рішення суду та контроль за виконанням судового рішення на контролюючий орган (справи № 640/4275/20 [9], № 640/7018/21 [10]).

Як уже зазначалося вище, чинні на сьогодні норми матеріального права не визначають способів приведення в дію заходів реагування, так само залишаючи поза увагою питання про те, хто ж має забезпечувати реалізацію заходів реагування. Натомість певні орієнтири містяться в нормативно-правовому акті, що є джерелом процесуального права – Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Відповідно до ч. 1 ст. 372 КАС України у разі необхідності

спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення [11].

Відповідно до Нового тлумачного словника сучасної української мови «спосіб» – це: певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [12, с. 1208]. З зазначеного визначення виходить, що під способом виконання судового рішення варто розуміти конкретні дії, прийоми, які дозволяють реалізувати на практиці судові рішення. Принагідно відмітимо, що на сьогодні спосіб реалізації застосованих заходів реагування і спосіб виконання судового рішення – поняття тотожні, оскільки заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки застосовуються виключно на підставі рішення суду.

Описані вище правові реалії обумовили ситуацію, що серед правозастосовних органів не склалося єдиної практики розуміння того, яким способом має виконуватися рішення суду про застосування заходів реагування. Це стосується переважно не посадових осіб контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки, а насамперед судових органів. Хоча переважно суди задовольняють позовні вимоги про встановлення способу виконання судового рішення, який пропонується контролюючим органом, однак єдиною такою практикою поки не стала.

Так, наприклад, у справі № 380/10968/21 за результатами розгляду позовної вимоги щодо встановлення способу зупинення експлуатації будівлі (а саме вимоги про опечатування (опломбування) та відімкнення від джерел живлення), суд зазначає, що позивачем «не доведено тих обставин, що знеструмлення об'єктів об'єктивно не здатне спричинити загрози більшого рівня у зв'язку зі створенням неможливості використання мобільних пристроїв пожежогасіння електричного живлення». У той же час судом зазначається, що «визначений позивачем спосіб виконання рішення шляхом опечатування (опломбування) та відімкнення будівель від джерел живлення не тільки перешкоджатиме усуненню відповідачем порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, а й фактично унеможливить виконання вимог органу контролю» [13]. Підсумовується відмова суду про задоволення позову в цій частині аргументом, що «спосіб зупинення експлуатації будівлі має обирати сам позивач як особа, на яку покладено обов'язок здійснення державного нагляду (контролю)». У той же час відзначимо, що інші способи забезпечення реалізації заходів реагування, ніж ті, про які просив контролюючий орган у даній справі та в застосуванні

яких відмовив суд, не передбачалися і раніше діючою Інструкцією № 130.

Варто уточнити і те, що недостатньо врегульованим є питання не лише способів реалізації заходів реагування, а й питання про те, хто має забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування – контролюючий орган чи власне суб'єкт, до якого застосовано захід реагування. У випадку правильності другого варіанту актуалізується і інше важливе питання – якщо все-таки підконтрольний суб'єкт не виконує рішення суду про застосування заходів реагування добровільно, чи можливе його примусове виконання відповідно до Закону України «Про виконавче провадження»?

З цього приводу слід зазначити, що Конституція України у ч. 2 ст. 19 закріплює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [14]. У той же час, як уже зверталася увага, Інструкція № 130 скасована, а жоден інший чинний нормативно-правовий акт не визначає, ким та яким чином заходи реагування мають виконуватися.

З огляду на це, деякі контролюючі органи, отримуючи судові рішення, прийняте на їх користь, пред'являють виконавчий документ для примусового виконання до відповідного органу державної виконавчої служби. Практика ж діяльності останнього також не є усталеною, адже в одних випадках виконавці приймають виконавчі документи до виконання, в інших – повертають без прийняття до виконання.

Питання щодо того, на кого ж саме покладається виконання судового рішення про застосування заходів реагування, підіймалося у справі № 809/421/17. Так, згідно з матеріалами справи, контролюючий орган оскаржував дії державного виконавця про повернення виконавчого документа, виданого на підставі рішення про застосування заходів реагування, стягувачу без прийняття до виконання. Державний виконавець повернення виконавчого документа мотивував тим, що останній не підлягає виконанню органами державної виконавчої служби (така підстава передбачена п. 9 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження» [15]).

Розглядаючи касаційну скаргу у справі, своєю постановою від 05.06.2019 Верховний Суд виснував, що в спірних правовідносинах виконання судового рішення про застосування заходів реагування покладається саме на контролюючий орган. На переконання Суду, у правовідносинах, які виникають у зв'язку з реалізацією контролюючим органом своїх владних повноважень немає підстав залучати до виконання судового рішення (щодо застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) органи державної вико-

навчої служби і покласти на них виконати це судові рішення у порядку примусового виконання. Та обставина, що відповідний захід реагування застосовуються на підставі судового рішення не змінює суб'єктного складу і правового статусу учасників цих правовідносин. У той же час у цих правовідносинах контролюючий орган діє як суб'єкт владних повноважень, який застосовує/реалізовує санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки» [16]. Як бачимо, Верховний Суд виходить з правої природи відносин щодо застосування заходів реагування та ключової ролі контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки у таких відносинах. Суд же в таких відносинах здійснює контроль за законністю рішень і дій суб'єкта владних повноважень – контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки.

При цьому погоджуємося з Д. В. Смотрич, що для деяких судових рішень в адміністративному судочинстві, в яких зобов'язаною стороною є суб'єкт приватного права, є характерним покладення виконання на інших осіб [17, с. 67–68] – не суб'єктів приватного права.

Таким чином, на сьогодні поза увагою законодавця залишилися питання реалізації застосованих заходів реагування, що породжує неоднозначну правозастосовну практику. На нашу думку, у досліджуваних правовідносинах доречно застосувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в Інструкції № 130 (опечатування, опломбування, знеструмлення), адже саме вони унеможливають подальшу роботу об'єктів, на яких допускаються порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. Що ж стосується того, який суб'єкт повинен реалізувати захід реагування у визначений спосіб, то не можемо не погодитись з правильністю правової позиції суду касаційної інстанції про віднесення даного питання до повноважень контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки. У майбутньому така практика повинна знайти адекватне відображення в вітчизняному законодавстві, що і визначає перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Література

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 29.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#n1837> (дата звернення: 14.11.2022).
2. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2021 році. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/2/6/8/1/6/9/1/VSPFPkqdkEхu8pkT9nQ6J8VV4MіcND2gG9vEIBb.pdf> (дата звернення: 14.11.2022).
3. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена Наказом МНС України 21.10.2004 № 130. Втрата чинності. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04#Text> (дата звернення: 14.11.2022).

4. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. Дата оновлення: 16.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.11.2022).
5. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 22 липня 2021 року (справа № 560/670/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98677967> (дата звернення: 14.11.2022).
6. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 16 грудня 2021 року (справа № 320/3172/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101952525> (дата звернення: 14.11.2022).
7. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 23 грудня 2021 року (справа № 120/6660/21-а). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102195962> (дата звернення: 14.11.2022).
8. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 квітня 2022 року (справа № 300/5445/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104025784> (дата звернення: 14.11.2022).
9. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 08 грудня 2021 року (справа № 640/4275/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101773044> (дата звернення: 14.11.2022).
10. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 26 січня 2022 року (справа № 640/7018/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103212433> (дата звернення: 14.11.2022).
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print> (дата звернення: 14.11.2022).
12. Новий тлумачний словник сучасної української мови: 25 000 слів та словосполучень з дод. та доп.; уклад і голов. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
13. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 29 жовтня 2021 року (справа № 380/10968/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100712798#> (дата звернення: 14.11.2022).
14. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.11.2022).
15. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 14.11.2022).
16. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 червня 2019 року (справа № 809/421/17, провадження № К/9901/23622/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82196062> (дата звернення: 14.11.2022).
17. Смотрич Д. В. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Львівський національний університет імені Івана Франка; Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2021. 242 с.