

УДК 342.9

DOI 10.32755/sjlaw.2022.01.063

Ткаченко О. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника кафедри тактико-спеціальної підготовки,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-5640-0906;

Корчова І. В.,

аспірантка кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-0812-6922

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ ПІСЛЯ УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджується стан правового регулювання відновлення експлуатації об'єктів, зупинених у зв'язку із застосуванням заходів реагування, після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. З викладенням Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції скасовано судовий порядок відновлення експлуатації таких об'єктів, водночас іншого механізму відновлення законодавцем не запропоновано.

Ключові слова: адміністративний порядок відновлення роботи (експлуатації), відновлення роботи об'єктів, відновлення експлуатації об'єктів, застосування заходів реагування, скасування заходів реагування.

Постановка проблеми. Одним з важливих повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) є ініціювання перед судом питання про застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної 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, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей (далі – експлуатації об'єктів). Таке повноваження передбачено п. 12 ч. 1

ст. 67 Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗ України) [1]. Безумовно, його реалізація досить сильно впливає на підконтрольних суб'єктів, адже може якщо не повністю паралізувати їх діяльність, то принаймні істотно на неї вплинути.

Не вдаючись до аналізу усіх суттєвих ознак такого заходу реагування (що може стати самостійним предметом дослідження), зазначимо, однак, що він має тимчасовий характер, оскільки, як зазначено в п. 12 ч. 1 ст. 67 КЦЗ України, застосовується до відповідного усунення порушень. Таке формулювання відповідно передбачає, що можливість відновлення експлуатації об'єктів пов'язується з усуненням виявлених контролювальним органом недоліків в організації техногенної та пожежної безпеки. Водночас жодних правових норм, які б регламентували механізм відновлення експлуатації зупинених об'єктів, на сьогодні КЦЗ України не містить. Загалом питання правового регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень законодавчих вимог щодо техногенної та пожежної безпеки є проблемним, а відтак його вивчення заслуговує на увагу. Своєчасності дослідженню цього питання додає реєстрація в парламенті законопроекту № 6203 від 22.10.2021 р., яким пропонується його вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відновлення експлуатації об'єктів, як і питання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки в цілому, є недостатньо дослідженим. Окремі сторони проблеми порушували О. П. Огурцов, А. А. Радчук та ін. Водночас в юридичній спільноті визнається недосконалість правового регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, тому проблема потребує глибшого дослідження.

Метою статті є аналіз правового регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки і визначення перспектив його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що протягом розвитку правового регулювання застосування заходів реа-

гування спостерігалися різні підходи до регламентування процедури відновлення експлуатації призупинених об'єктів.

До моменту ухвалення КЦЗ України, коли діяв адміністративний порядок застосування аналогу сучасних заходів реагування – запобіжних заходів, в адміністративному порядку відбувалося й відновлення експлуатації призупинених об'єктів. Відповідно до раніше чинної Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, для скасування застосованого запобіжного заходу від представника підконтрольного суб'єкта, окрім усунення порушень вимог правил пожежної безпеки в повному обсязі, вимагалось звернутися до контролюючого органу, який виніс постанову, щодо припинення її дії. У зв'язку з таким письмовим зверненням здійснювали позапланову перевірку, і в разі підтвердження усунення порушень ухвалювали рішення про можливість припинення дії постанови на відповідному об'єкті (п. 6.7) [2].

Запровадження судового порядку застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки пов'язане саме з ухваленням КЦЗ України. І хоча КЦЗ України як на момент ухвалення, так і на сьогодні не містив згадок про те, яким чином підконтрольний суб'єкт може відновити свою роботу, таке питання деякий час регулювалося нормами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). У зв'язку з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» у ч. 1 ст. 183-2 КАС України з'явився новий п. 5, що закріплював одну з категорій справ, для розгляду яких пропонувалось застосовувати скорочене провадження – про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), які можуть бути застосовані виключно судом. Крім того, ст. 183-2 КАС України була доповнена новою ч. 12, яка закріплювала право на подання заяви про скасування таких заходів. До заяви суб'єкта вимагалось додати докази усунення обставин, у зв'язку з якими заходи були застосовані, або докази їх неіснування на момент звернення [3]. Важливо зазначити й те, що ч. 13 ст. 183-2 КАС України встановлювала правило, що таку

заяву розглядали протягом п'яти днів з дня її отримання судом, що дозволяло досить швидко повернутися до повноцінної діяльності суб'єкта, який усунув виявлені порушення.

Одночасно ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» також була викладена у новій редакції, і щодо відновлення експлуатації об'єктів було зазначено, що заходи реагування, які застосовані адміністративним судом, ним же і скасовуються, а порядок провадження у таких справах визначався процесуальним законом [3].

Така норма, як зазначають у науковій літературі, по суті є відступом від процесуального принципу щодо обов'язковості судових рішень: у разі зміни обставин, зважаючи на які було ухвалено судове рішення, на стадії виконання допускається перегляд цього судового рішення [4, с. 89], що притаманно судовим справам за превентивними позовами, до яких належать і справи про застосування заходів реагування.

Таким чином, з 01.07.2013 року – дати введення в дію КЦЗ України – запроваджено судовий порядок застосування заходів реагування у виді зупинення експлуатації об'єктів і судовий порядок відновлення.

Разом з тим, з викладенням КАС України у новій редакції, що пов'язано з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [5], у кодифікованому акті зникла згадка про таку категорію справ як справи про скасування заходів реагування. Такий підхід законодавця викликав занепокоєння серед підконтрольних суб'єктів та випадки обрання ними неправильного способу відновлення експлуатації своїх об'єктів. Неоднозначно розуміли, яким чином такі суб'єкти можуть відновити свою роботу, і судові органи.

Наприклад, у справі № 826/14109/16 суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції лише на тій підставі, що на момент апеляційного провадження порушення вимог техногенної та пожежної безпеки, у зв'язку з якими застосовані заходи реагування судом першої інстанції, були усунені [6]. Утім,

на нашу думку, підстав для скасування такого рішення не було: відповідні порушення існували на момент ухвалення рішення судом першої інстанції, тому рішення суду першої інстанції було законним і обґрунтованим. Однак, очевидно через виключення з КАС України норм про скасування заходів реагування, застосованих судом, такий спосіб відновити експлуатацію об'єктів суд визнав прийнятним. Складнішою, за такого підходу, була б перспектива відновлення експлуатації об'єктів для тих суб'єктів, рішення суду щодо яких набрало законної сили і оскарження якого в апеляційному порядку було неможливим.

Якщо норми чинного КЦЗ України та КАС України залишили поза своєю увагою питання відновлення експлуатації об'єктів після їх призупинення за позовом контролюючого органу, то певним чином урегульоване таке питання Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відповідно до ч. 5 ст. 4 Закону відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень [7]. Такий адміністративний порядок відновлення з'явився з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» від 22.07.2014 р. № 1600-VII. Варто зазначити, що на дату його ухвалення вже було введено КЦЗ України (01.07.2013 р.), тож ця норма конкурувала з нормами КАС України, де вже існувала норма про відновлення експлуатації об'єктів саме в судовому порядку.

Звертає на себе увагу і той факт, що в ч. 5 ст. 4 Закону йдеться про відновлення: 1) виробництва (виготовлення) продукції; 2) реалізації продукції; 3) виконання робіт; 4) надання послуг. Водночас у ч. 2 ст. 68 КЦЗ України йдеться про зупинення: 1) роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів; 2) експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень; 3) випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту. Неважко помітити,

що напрями діяльності, щодо яких можливе зупинення, лише частково збігаються з напрямками діяльності, які можливо відновити, описаними в ч. 5 ст. 4 Закону. Так, скажімо, ч. 2 ст. 68 КЦЗ України зазначає про зупинення експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень (що, до речі, є досить поширеним предметом позовів контролювального органу), тоді як у ч. 5 ст. 4 Закону про відновлення їх експлуатації не згадується.

Натомість на сьогодні, з викладенням КАС України в новій редакції, очевидно, що саме ч. 5 ст. 4 Закону мають керуватися підконтрольні суб'єкти, які реалізують можливість відновити свою роботу після призупинення. Як уже було зазначено вище, КЦЗ України однозначно встановлює, що заходи реагування застосовуються до повного усунення порушень вимог законодавства, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, відповідно з усуненням таких порушень необхідність у застосованих заходах реагування відпадає. Однак скасування таких заходів реагування має відбуватися в певній процедурній формі, і, з огляду на правову невизначеність (яка пов'язана з відсутністю будь-яких спеціальних норм), доводиться керуватися саме ч. 5 ст. 4 Закону.

Варто зауважити, що у професійних колах звертають увагу на недосконалість норми, закріпленої ч. 5 ст. 4 Закону. Зокрема, О. П. Огурцов зазначив, що «незрозумілим є формулювання вказаної норми у частині, що «відновлення...*можливе*». Крім того, законодавством не встановлено ані порядку відновлення роботи суб'єкта, ані форми відповідного рішення» [8]. погоджуємося з тим, що правова норма, закріплена в ч. 5 ст. 4 Закону, не дає уявлення про процедурні моменти відновлення повноцінної роботи суб'єктів. Разом з тим вважаємо, що формулювання «відновлення...*можливе*» має право на існування, оскільки відновлення експлуатації призупинених об'єктів є правом, а не обов'язком підконтрольного суб'єкта.

Що стосується механізму реалізації досліджуваної норми у практиці державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, то вона вимагає певних дій як з боку контролювального органу, так і з боку підконтрольного суб'єкта. Після того, як підконтрольні суб'єкти вжили заходів щодо усу-

нення порушень, останні звертаються до контролювального органу із заявою, в якій повідомляють про усунення порушень і водночас ставлять питання про проведення позапланової перевірки таких суб'єктів на підставі абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (за бажанням суб'єкта), і в разі встановлення за наслідками перевірки усунення порушень вимог законодавства, які стали підставою для застосування заходів реагування, такі суб'єкти відновлюють повноцінну роботу. Саме така процедурна форма дозволяє забезпечити стан, коли до роботи повертаються ті об'єкти, на яких справді усунути небезпечні порушення.

Зазначимо, що в науковій спільноті висловлена ідея щодо необхідності вдосконалення регламентації порядку відновлення експлуатації призупинених об'єктів, яка щодо сфери пожежного нагляду (контролю) знайшла втілення в законопроекті № 6203 від 22.10.2021 р. У зазначеному проекті запропоновано доповнити ст. 68 КЦЗ України ч. 3, згідно з якою можливість відновлення експлуатації об'єктів пов'язується з отриманням ДСНС України (її територіальними органами) повідомлення суб'єкта про усунення всіх установлених порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що підтверджено відповідним актом перевірки [9].

Як бачимо, законопроектом передбачено закріпити адміністративний порядок відновлення безпосередньо в КЦЗ України. Такий порядок, як заплановано, вимагає від підконтрольного суб'єкта, по-перше, усунення всіх установлених порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що має обов'язково бути підтверджено актом перевірки, а, по-друге, повідомлення контролювального органу про усунення порушень. Утім, чинне законодавство не називає повідомлення суб'єкта про усунення порушень як підставу для позапланової перевірки такого суб'єкта. Тому такий суб'єкт обов'язково повинен звернутися із заявою про проведення позапланової перевірки щодо нього й лише після отримання акта перевірки, який підтверджує усунення порушень вимог законодавства, відновити роботу.

Підтримуючи існування адміністративного порядку відновлення роботи об'єктів та врегулювання механізму такого відновлення саме КЦЗ України, не можемо не висловити певних зауважень щодо пропозиції формулювання ч.3 ст. 68 КЦЗ України. У запропонованій законопроекті нормі йдеться про усунення «всіх установлених порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки», тоді як підставою для застосування заходів реагування є встановлення лише тих порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей. З огляду на це, умовою для відновлення роботи має бути усунення саме тих порушень, які є загрозовими для таких соціальних благ.

Висновки. Таким чином, з ліквідацією судового порядку скасування застосованих заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки правове регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки стало проблемним. Через правову невизначеність та відсутність спеціальних норм підконтрольні суб'єкти реалізують своє право на відновлення експлуатації об'єктів на підставі ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Однак зміст норми нашою думкою, що на момент її появи вона не була орієнтована на регулювання відносин, пов'язаних з відновленням експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства саме у сфері техногенної та пожежної безпеки. На розв'язання окресленої проблеми спрямований законопроект № 6203 від 22.10.2021 р., положення якого, однак, потребують удосконалення.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Дата оновлення: 10.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 12.12.2021).

2. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів: затв. наказом МНС України від 21.10.2004 р. № 130. Втрата чинності. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04> (дата звернення: 12.12.2021).

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5404-VI. Дата оновлення: 01.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5404-17> (дата звернення: 12.12.2021).

4. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: ВАПТЕ, 2015. 288 с.

5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. Дата оновлення: 26.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/print> (дата звернення: 12.12.2021).

6. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 23 січня 2018 року (справа № 826/14109/16). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71910332#> (дата звернення: 12.12.2021).

7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 01.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 12.12.2021).

8. Огурцов О. П. Проблемні питання застосування заходів реагування щодо державного нагляду у світлі зміни КАСУ. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/114040-problemni-pitannya-zastosuvannya-zakhodiv-reaguvannya-schodo-derzhavnogo-naglyadu> (дата звернення: 12.12.2021).

9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки № 6203 від 22.10.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73046 (дата звернення: 12.12.2021).

Tkachenko O. ,

PhD in Law, Associate professor,
Deputy Head of the Department of Tactical and Special Training,
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0002-5640-0906;

Korchova I.,

Post graduate of the Department of Administrative,
Civil and Economic Law and Process,
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0002-0812-6922

LEGAL REGULATION OF RENOVATION OF FACILITIES OPERATION AFTER ELIMINATION OF VIOLATIONS REGARDING LEGISLATIVE REQUIREMENTS IN THE FIELD OF TECHNOGENIC AND FIRE SAFETY

The article examines the ways of legal regulation of the renovation of facilities operation after the violations elimination of legislative requirements in the field of technogenic and fire safety. It is noted that with the wording of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in the new version, the court procedure for renovation of operation of such facilities was abolished, while the legislator did not propose another mechanism for resumption. It is stated that in conditions of legal uncertainty, the controlled subjects exercise their right to resume operation of facilities on the basis of Part 5 of Art. 4 of the Law of Ukraine “On the Fundamental Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity”, which states that the renovation of production (manufacture) or sale of products, works, services by business entities after suspension is possible from the moment when state supervision (control) body take notification of the business entity to eliminate all violations established by the court. In practice, the resumption of work is as follows: the controlled subjects take measures to eliminate violations, then apply to the supervisory authority with a request to conduct an unscheduled inspection of such entities, and in case of confirmation of elimination of violations, resume full-fledged work. However, this rule does not fully meet the needs of legal regulation of the relationships.

Key words: *administrative procedure of renovation of work (operation), renovation of work of the stopped objects, renovation of operation of objects, application of response measures, cancellation of response measures.*

References

1. Ukraine (2012), *Code of Civil Protection of Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
2. Ukraine (2004), *Instruction on the Procedure and Conditions for the Application of Precautionary Measures by State Fire Inspection*

Bodies: Law of Ukraine, Ministry of Emergency Situations of Ukraine, Kyiv.

3. Ukraine (2012), *On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Adoption of the Code of Civil Protection of Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

4. Nechytailo, O., Smokovych, M., Bazov, V., Bevzenko, V., Bytiak, Yu., Kolomoets, T., Kolpakov, V., Monayenko, A., Paseniuk, O. and Sopilko, I. (2015), *Administrative proceedings of Ukraine: theory and practice*, in Nechytailo, O. (Ed.), VAITE, Kyiv.

5. Ukraine (2017), *On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, The Code of Civil Procedure of Ukraine, The Code of Administrative Procedure of Ukraine and Other Legislative Acts*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

6. Resolution of the Kyiv Administrative Court of Appeals dated January 23, 2018, № 826/14109/16, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71910332#> (accessed 12 December 2021).

7. Ukraine (2007), *On the Fundamental Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

8. Ohurtsov, O. P. (2018), “Problematic issues of application of response measures to state supervision in the light of change The Code of Administrative Procedure of Ukraine”, available at: <https://sud.ua/ru/news/blog/114040-problemni-pitannya-zastosuvannya-zakhodiv-reaguvannya-schodo-derzhavnogo-naglyadu> (accessed 12 December 2021).

9. Ukraine (2021), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of State Supervision (Control) in the Sphere of Technogenic and Fire Safety*: The Draft Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.