



УДК 342.9

Н. Задирака,кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка**О. Пилипенко,**магістрант юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПІДТВЕРДЖЕННЯ ОБҐРУНТОВАНІСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО ПОЖЕЖНОГО НАГЛЯДУ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Із давніх-давен людство займається питаннями адміністративного регулювання суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням пожежного нагляду та профілактики пожеж. Так, ще у середині ХІХ століття Сенатом Російської імперії було запроваджено Пожежний статут, свого роду кодекс зведених законів (правил) у сфері пожежної безпеки, якими унормовувалось питання організації та проведення заходів з профілактики пожеж, визначалась відповідальність за невиконання протипожежних заходів тощо [1].

На сьогоднішній день правове регулювання із забезпечення пожежної та техногенної безпеки здійснюється, в першу чергу, Кодексом цивільного захисту України та іншими законодавчими актами.

З метою суттєвого зменшення адміністративного тиску на підприємців шляхом запровадження обмежень втручання суб'єктів владних повноважень у господарську діяльність Законом України від 20.06.2013 р. № 353-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» впроваджується виключно судовий механізм підтвердження обґрунтованості застосування органами державного нагляду таких заходів реагування на виявленні порушення, як припинення чи заборона роботи підприємств або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг [2].

Враховуючи, що питаннями правового регулювання механізму визначення обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування на виявленні порушення під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та у подальшому

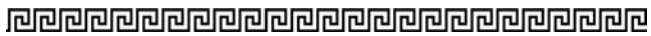
перевірки її окремими адміністративними судами не приділяється певної уваги, спробуємо розглянути сучасний стан законодавства з вищезазначеного механізму.

Метою дослідження є проведення аналізу законодавства у сфері адміністративного регулювання забезпечення пожежної та техногенної безпеки щодо наявності механізму визначення обґрунтованості вжиття посадовими особами центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, заходів реагування, а також визначення механізму підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування в адміністративному судочинстві.

Дослідження обумовлено відсутністю у правовому полі держави єдиного бачення механізму визначення обґрунтування щодо вжиття заходів реагування і, як наслідок, відсутністю однорідності застосування норм права з підтвердження цього факту під час розгляду справ у адміністративних судах, що, в свою чергу, зумовлює необхідність здійснення наукових досліджень та синтезу нових законодавчих положень.

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день обґрунтуванням щодо вжиття заходів реагування відповідно до чинного законодавства є наявність саме тих порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Свого часу з метою забезпечення охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища законом України «Про пожежну безпеку», який вже втратив чинність, було передбачено право державних інспекторів з пожежного нагляду припиняти чи забороняти роботу об'єктів у разі порушень



правил пожежної безпеки, що створюють загрозу виникнення пожежі або перешкоджають її гасінню та евакуації людей, одноособово визначаючи лише за суб'єктивним баченням державного інспектора, які саме порушення правил пожежної безпеки створюють загрозу виникненню пожежі, перешкоджають її гасінню чи евакуації людей [3].

Такий суб'єктивний правовий механізм визначення ознак загрози життю та/або здоров'ю людей давав змогу посадовим особам центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, зловживати необґрунтованим обмеженням діяльності суб'єктів господарської діяльності.

Саме з метою унеможливлення зловживання випадками застосування жорстких заходів щодо обмеження діяльності суб'єктів господарювання, що не рідко виявлялися необґрунтованими, та з метою зменшення адміністративного тиску з боку контролюючих органів на діяльність фізичних та юридичних осіб усіх форм власності Держпідприємництвом, на виконання п. 76.3 Національного плану дій на 2013 р. було розроблено та внесено до Верховної Ради України Закон № 353-VII, яким передбачалося, що саме застосування заходів реагування до суб'єктів господарювання (зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, робіт, надання послуг тощо) здійснюється виключно за підтвердженням обґрунтованості цих заходів у адміністративних судах в усіх сферах державного нагляду (контролю), у тому числі і у сфері пожежної безпеки, відповідно до положень Кодексу цивільного захисту [4].

Тому пунктом 12 частини 1 статті 67 Кодексу цивільного захисту України передбачено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить звернення до адміністративного суду щодо 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 [5].

В силу частини другої статті 68 Кодексу цивільного захисту України у разі встанов-

лення 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.

Законодавець з метою забезпечення безпечної життєдіяльності населення передбачив можливість звернення центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, до адміністративного суду за для підтвердження саме судом обґрунтованості застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, тощо, тільки у випадку якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

З часу набрання чинності Закону України № 353-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень у провадженні господарської діяльності» по лютий 2014 р. включно посадовими особами центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, з метою попередження виникнення пожежі та забезпечення безпечної життєдіяльності населення було подано до адміністративного суду 577 позовів щодо заборони експлуатації роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, тощо.

Однак за наслідками поданих позовних заяв адміністративними судами було відкрито 479 адміністративні справи, повністю відмовлено в позовних вимогах у 63 адміністративних провадженнях, і тільки у 143 адміністративних провадженнях було повністю задоволено позивні вимоги.

Провівши аналіз чинного законодавства України та аналізуючи судові рішення щодо підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель тощо, в жодному разі не було встановлено правовий механізм, у відповідності до якого адміністративним





судочинством визначалася обґрунтованість вжиття суб'єктом владних повноважень заходів реагування, за якими критеріями суд в одному випадку задовольняв позовні вимоги, а в другому – відмовляв.

Аналізуючи чинне законодавство з питань пожежної безпеки в жодному разі не було визначено, які саме порушення пожежної безпеки несуть ознаки загрози життю та/або здоров'ю людей, в жодному нормативно-правовому акті не було закріплено критеріїв диференціації вимог пожежної безпеки за ступенем загрози життю та/або здоров'ю людей.

З огляду на вищезазначене стає очевидним, що на сьогоднішній день в адміністративному судочинстві підтвердження обґрунтованості застосування заходів реагування посадовими особами виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, здійснюється лише за механізмом суб'єктивного визначення судовою гілкою влади ознак загрози життю та/або здоров'ю людей, тим самим пригнічуючи такі основні принципи адміністративного судочинства, як верховенства права та законність.

Згідно з вимогами ст. 70 Кодексу цивільного захисту України підставою для звернення центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері пожежної безпеки, до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів (у подальшому – об'єктів) є недотримання вимог пожежної безпеки, визначених цим Кодексом, іншими нормативно-правовими актами, стандартами, нормами і правилами [5].

Визначаючи підстави для застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи, законодавець не передбачає виключність застосування порушень вимог нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки (далі – НАПБ) за ознаками загрози життю та/або здоров'ю людей.

Враховуючи, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюється на засадах змагальності сторін та свободи в наданні суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, виходить, що доводити чи спростовувати необхідно лише наявність чи відсутність самого факту порушень вимог нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки, не диференціюючи ці факти за ступенем суспільної

небезпеки чи за ознаками загрози життю та/або здоров'ю людей.

У цьому випадку складається ситуація, коли посадовим особам центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, з метою застосування заходів реагування задля повного зупинення роботи об'єктів достатньо довести в адміністративному судочинстві лише наявність факту хоча б одного будь-якого порушення з необмеженої кількості вимог пожежної безпеки, визначених в нормативно-правових актах, включених до Державного реєстру НАПБ, навіть якщо наявність виявленого порушення не несе суспільної небезпеки або прямої загрози виникнення пожежі, тим самим нівелюючи суть та мету підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування в порядку адміністративного судочинства відповідно до ст. 1836 КАС України [6].

Так, аналізуючи судові рішення, які були винесені із задоволенням позовних вимог суб'єктів владних повноважень щодо підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи об'єктів було встановлено, що в матеріалах справ у великій кількості фігурують зафіксовані в актах перевірки порушення вимог НАПБ, які жодним чином не мають ознак загрози життю та/або здоров'ю людей на час здійснення перевірки, наприклад, порушення п. 5.1.34 НАПБ А.01.001-2004 «Правил пожежної безпеки в Україні», а саме – відсутність результатів заміру опору ізоляції електроосвітлювальної мережі не може нести ознак загрози життю та/або здоров'ю людей саме на цей час, а має лише ознаки вірогідності отримання негативних висновків за результатом заміру опору ізоляції, що, в свою чергу, може вказати лише на вірогідність виникнення короткого замкнення у подальшому і як наслідок – на вірогідність виникнення пожежі.

Розглядаючи вказані в матеріалах справ виявлені порушення, неможливо обійти увагою ще один критерій – ступінь критичності порушення щодо ознак загрози життю та/або здоров'ю людей. Так, наприклад, п. 5.16 ДБН В 1.1-7-2002 «Захист від пожеж. Пожежна безпека об'єктів будівництва» визначає висоту у просвіті евакуаційних виходів (а саме дверей) для будинків різного призначення на рівні 2,0 м, через що постає питання – наскільки буде критичним за ознаками загрози життю та/або здоров'ю людей зменшення висоти у просвіті, за рахунок наявності ущільнювачів, на 0,01м (1 см) [7].



Розглядаючи можливість диференціації вимог нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки з огляду на обов'язковість їх до виконання, стає очевидним, що відповідно до визначення самого поняття «нормативно-правовий акт з питань пожежної безпеки», відповідно до п. 1.4.1 «Положення про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки», затвердженого наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи від 23 вересня 2003 р. за № 355, зареєстрованого в міністерстві юстиції України 30 вересня 2003 р. за № 874/8195, розуміється офіційний документ із зазначених питань, який видано (затверджено) відповідним уповноваженим на те органом, якому надано силу правових норм, обов'язкових для виконання [8].

Варто наголосити, що єдиним нормативно-правовим актом, яким визначено кількісний показник необхідного рівня забезпечення пожежної безпеки, є ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность. Общие требования», який містить розрахунок рівня забезпечення пожежної безпеки для людини, не визначає механізму диференціації вимог нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки за ознаками загрози життю та/або здоров'ю людей [9]. Вкрай необхідно з метою реального впровадження захисту прав суб'єктів господарювання від необґрунтованого створення перешкод їх законній господарській діяльності, зберігаючи можливість забезпечення охорони життя та здоров'я людей необхідно терміново синтезувати механізм визначення обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування на виявлені порушення у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, ділянок, 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.

На нашу думку, це можливо здійснити за рахунок внесення змін до Кодексу цивільного захисту України та Кодексу адміністративного судочинства України, а саме:

1. До ст. 70 Кодексу цивільного захисту України додати вичерпний список порушень або групи порушень вимог нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки, які безпосередньо створюють загрозу життю/або здоров'ю людей з урахуванням ступеню небезпеки самого об'єкта, який підлягає перевірці.

2. За аналогією зі ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визначення адміністративного правопорушення тільки у разі перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху більше як на 20 км/год., вважати підставами для вжиття запобіжних заходів визначення встановленого порушення у разі відхилення більш ніж на 5% метричних вимог, зазначених у нормативно-правових актах з питань пожежної безпеки.

3. Ст. 1836 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити процесуальним механізмом підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування на виявлені порушення.

Застосування запропонованих норм права дасть змогу змінити підходи до здійснення державного нагляду за господарською діяльністю в державі, запровадить механізм відповідального ставлення суб'єктів владних повноважень до дотримання процедури здійснення нагляду. Що, в свою чергу, у подальшому дасть змогу реалізувати актуальні завдання з економічних реформ та розвитку підприємництва, створить сприятливі умови для стабільного розвитку підприємницького клімату, стимулюватиме залучення в економіку України внутрішніх та зовнішніх інвестицій.

Ключові слова: адміністративне судочинство, підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування, запобіжні заходи реагування на виявлені порушення, техногенна та пожежна безпека, суб'єкт владних повноважень.

Стаття присвячена розгляду проблемних питань щодо підтвердження адміністративним судочинством обґрунтованості вжиття заходів реагування на виявлені порушення під час здійснення державного нагляду (контролю) суб'єктами владних повноважень у сфері техногенної та пожежної безпеки відповідно до вимог ст. 1836 КАС.

Стаття посвячена рассмотрению проблемных вопросов касательно подтверждения административным судочинством



производством обоснованности принятия мер реагирования на выявленные нарушения при осуществлении государственного надзора (контроля) субъектами властных полномочий в сфере техногенной и пожарной безопасности в соответствии с требованиями ст. 1836 КАС.

The article is devoted to the issues of the mechanism of conformation validity of taking reacting measures by public authorities to detect the irregularities in the state supervision (control) of man-caused and fire safety by administrative proceedings as required by Art. 1836 of Code of Administrative Procedure of Ukraine.

Література

1. Державна служба з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/ddpb_struktura.html.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності»: від 20.06.2013р., № 353VII-ВР // *Голос України*. – 26.06.2013 р.

3. Закон України «Про пожежну безпеку»: від 17.12.1993 р., № 3745-XII-ВР // *Голос України*. – 29.01.1994 р.

4. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: від 12.03.2013 р., № 128/2013 // *Урядовий кур'єр*. – 20.03.2013 р.

5. Кодекс цивільного захисту України: від 02.10.2012 р., № 5403-VI // *Голос України*. – 20.11.2012 р.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV // *Урядовий кур'єр* – 17.08.2005 р.

7. ДБН В 1.1-7-2002 «Захист від пожеж. Пожежна безпека об'єктів будівництва» – *Держбуд України, К.* : 2003. – 33 с.

8. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи від 23 вересня 2003 р. за № 355 зареєстрованого в міністерстві юстиції України 30 вересня 2003 р. за № 874/8195.

9. ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность. Общие требования» на заміну ГОСТ 12.1.004-85; *вед.* 1992. – 07-01. – 117 с.

УДК 342.95

К. Шустрова,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри історії України
Криворізького педагогічного інституту ДВНЗ «Криворізький національний університет»

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ОКРЕМИЙ ВИД НЕЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Незважаючи на досить тривалу незалежність України, держава ще знаходиться на шляху побудови громадянського суспільства. Невід'ємною частиною громадянського суспільства на сучасному рівні науково-технічного прогресу є доступ до публічної інформації через відповідні засоби масової інформації, комп'ютерні технології та інші джерела інформації. Така відкритість і прозорість діяльності органів державної влади дозволяє об'єктивно оцінювати та аналізувати ефективність реалізації функцій та завдань держави. Але цей процес неможливий без визначення чіткого процесуального механізму доступу до інформації.

Тому досить актуальним постає питання не тільки практичної реалізації права кожного громадянина щодо доступу до публічної інформації, а й удосконалення процесуального порядку забезпечення здійснення доступу до публічної інформації. Це зумовлює основну мету дослідження – визначення місця процесуального порядку доступу до публічної інформації в системі адміністративного процесу.

Науковим підґрунтям вивчення цієї теми виступають праці таких науковців, як Б. Авер'янов, І. Арістова, О. Білоусов, Е. Демський, Р. Калюжний, М. Лациба, А. Марушак, С. Мосьондз, Г. Почепцов, А. Садовська, Р. Стадник, С. Стеценко,