

Узагальнення

практики розгляду Київським окружним адміністративним судом адміністративних справ зі спорів з приводу застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) за період з 01.01.2017 по 31.12.2017

На виконання плану роботи на перше півріччя 2018 р. у Київському окружному адміністративному суді (далі КОАС) здійснено вивчення та аналіз судової практики стосовно розгляду справ з приводу застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю).

Об'єктом дослідження були судові рішення Київського окружного адміністративного суду, прийняті суддями протягом 2017 року у справах з приводу застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю).

Метою даного узагальнення є виявлення проблемних питань, що виникають під час розгляду та вирішення справ зазначеної категорії, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування норм матеріального та процесуального права, що регламентують вирішення таких спорів, вивчення причин їх виникнення та виявлення шляхів їх усунення, а також забезпечення однакового та правильного застосування норм матеріального та процесуального права, з метою забезпечення захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів як фізичних осіб, так і юридичних осіб.

Питання, що підлягають з'ясуванню:

- кількість позовів зі спорів зазначеної категорії, що надійшла до суду протягом 2017 року;
- причини, що сприяли виникненню спорів;
- статистичні дані щодо розгляду справ зазначеної категорії (кількість розглянутих справ, та результат розгляду (кількість позовів, які було задоволено, кількість, по яких відмовлено у задоволенні; кількість скасованих, змінених, або залишених без змін за наслідками апеляційного та касаційного оскарження);
- характерні приклади із судової практики і проблеми, що виникають при вирішенні зазначених спорів;
- пропозиції щодо заходів, які необхідно вжити для формування єдиної судової практики з цієї категорії спорів.

Сфера забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, цивільного захисту, охорони праці регулюється рядом нормативно-правових актів, а саме: Конституцією України; Кодексом цивільного захисту України; Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; Законом України «Про охорону праці»; Законом України «Про захист прав споживачів»; Порядком провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 № 833; Правилами пожежної безпеки в Україні, затвердженими наказом Міністерства внутрішніх справ від 30.12.2014 № 1417; Державними будівельними нормами України «Захист від пожежі. Пожежна безпека об'єктів будівництва», затвердженими наказом Держбуду України від 03.12.2002 № 88; Положенням про організацію та здійснення державного гірничого нагляду,

державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України, затвердженим Наказом Міністерства з надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 №826, ДСТУ 2272-06 “Пожежна безпека. Терміни та визначення основних понять” та рядом інших законодавчих актів.

Узагальнення проведено шляхом здійснення системного аналізу практики розгляду судом зазначеної категорії справ.

Судову практику досліджуваної категорії справ характеризують такі статистичні показники.

Впродовж 2017 року у провадженні КОАС перебувало 177 адміністративних позовів зі спорів з приводу застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), з яких 140 надійшло безпосередньо у 2017 році.

Усього протягом 2017 року розглянуто 105 адміністративних справ та матеріалів позовних заяв.

За результатами розгляду:

- постановлено ухвали про повернення позовної заяви у 24 справах;
- відмовлено у відкритті провадження у 2 справах;
- 69 справ розглянуто з ухваленням постанови, з них із задоволенням позову – 50;
- постановлено 1 ухвалу про передачу справи за підсудністю до іншого суду;
- закрито провадження у 5 справах;
- у 4 справах постановлено ухвали про залишення позовної заяви без розгляду.

В апеляційному порядку оскаржено 35 судових рішень КОАС, прийнятих за результатами розгляду справ зазначеної категорії у 2017 році.

За результатами розгляду апеляційних скарг, поданих на рішення КОАС у справах досліджуваної категорії, судом апеляційної інстанції переглянуто рішення у 24 справах та прийнято наступні рішення:

- скасовано 6 судових рішень КОАС (справи №№810/4343/16, 810/250/17, 810/503/17, 810/1489/17, 810/2162/17, 810/3009/17);

- у 18 справах рішення КОАС залишено без змін (справи №№810/584/17, 810/3695/16, 810/4128/16, 810/4115/16, 810/4135/16, 810/416/17, 810/4121/16, 810/1201/17, 810/1199/17, 810/1962/17, 810/3471/17, 810/3472/17, 810/3535/17, 810/4195/17, 810/3801/17, 810/1664/17, 810/1521/17, 810/711/17).

10 справ наразі перебувають на розгляді у Верховному Суді (справи №№810/413/16, 810/503/17, 810/1201/17, 810/1199/17, 810/1489/17, 810/2162/17, 810/3009/17, 810/3472/17, 810/3535/17, 810/711/17).

Слід зазначити, що досліджувана категорія справ є відносно новою та пов’язана зі змінами, які відбулися у законодавстві України, а отже практика розгляду справ перебуває в процесі формування та не є усталеною.

Зміни до КАС України, що вступили в дію з 01.07.2013 р., визначили, що окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, зокрема, про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням; щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Застосування судом зазначених заходів реагування передбачено статтею 4 Закону України «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон №877), частина п'ята якої визначає, що виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду.

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.

Відповідно до частини сьомої статті 7 Закону №877 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, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.

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.

Частиною 2 статті 68 КЦЗ України обумовлено, що у разі встановлення 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.

Підстави для звернення центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, до адміністративного суду з позовом щодо застосування відповідних заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування,

транспортних засобів наведені в частині першій статті 70 КЦЗ України.

Частиною другою цієї ж статті закріплено, що повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг здійснюється виключно за рішенням адміністративного суду.

Отже, аналіз вищенаведених норм свідчить про намір законодавця обмежити втручання державних органів у провадження господарської діяльності та покладення на адміністративні суди функції по здійсненню контролю за діяльністю державних органів у відповідній сфері.

При цьому, слід зазначити, що в новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (яка набула чинності з 15.12.2017) відсутні як окремі норми, що визначаються особливості розгляду судом справ зазначеної категорії (на кшталт статті 183-2 колишньої редакції КАС), так і взагалі будь-яке згадування про поширення юрисдикції адміністративних судів на розгляд справ цієї категорії.

Натомість, відповідно до пункту 5 частини першої статті 19 чинної редакції Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом.

Враховуючи, що право органу державного нагляду (контролю) на звернення до адміністративного суду з позовом про вжиття заходу реагування у сфері державного нагляду (контролю) безпосередньо передбачено вищевказаними положеннями Закону №877 та Кодексу цивільного захисту України, немає підстав для твердження про непоширення юрисдикції адміністративних судів на розгляд справ зазначеної категорії з 15.12.2017.

Аналіз адміністративних справ вказаної категорії виявив, що причиною виникнення спорів є виявлення органом державного нагляду (контролю) в ході проведення перевірок допущених суб'єктами господарювання порушень вимог законодавства щодо належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища тощо, які потребують вжиття відповідних заходів реагування з метою їх усунення.

Зокрема, вбачається, що **основною причиною**, яка сприяла зверненню до суду з адміністративними позовами даної категорії, є допущені суб'єктами господарювання порушення вимог пожежної безпеки, як потребують вжиття такого заходу реагування як зупинення роботи об'єкта.

Так, наприклад, у справі №810/3695/16 за позовом Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Вінницькій області до Приватного акціонерного товариства "Зернопродукт МХП" судом було встановлено, що за результатом проведеної планової перевірки Томашпільської філії ПрАТ "Зернопродукт МХП" за адресою: Вінницька область, Томашпільський район, с. Липівка, вул. Набережна, 95 щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, були виявлені такі порушення відповідачем:

- керівником підприємства не визначено посадових осіб щодо забезпечення пожежної безпеки, не призначено відповідальних за пожежну безпеку окремих будівель, споруд приміщень, дільниць, технологічного та інженерного устаткування, а також за утримання й експлуатацію засобів протипожежного захисту;

- для кожного приміщення об'єкта не розроблено інструкції про заходи пожежної безпеки;
- для працівників охорони (сторожів) не розроблено інструкцію (визначити обов'язки) щодо контролю за додержанням протипожежного режиму, огляду території і приміщень, порядок дій у разі виявлення пожежі);
- не всі посадові особи пройшли навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки отриманням відповідних посвідчень в організаціях, що мають ліцензію на даний вид;
- не створено добровільну пожежну охорону;
- не забезпечено адресним вказівником (назва вулиці, номер будинку), з встановленим на фасаді будівель;
- приміщення не в повній мірі забезпечені знаками безпеки відповідно до ДСТУ ISO 6309:2008 "Протипожежний захист. Знаки безпеки. Форма та колір";
- у приміщеннях на видних місцях поблизу телефонів не встановлені табличку із зазначенням номера телефону для виклику пожежно-рятувального підрозділу;
- для всіх будівель і приміщень виробничого, складського призначення не визначено категорії щодо вибухопожежної та пожежної небезпеки "Норми визначення категорій приміщень, будинків та зовнішніх установок за вибухопожежною та пожежною небезпекою", а також клас зони за "Правилами будови електроустановок. Електрообладнання спеціальних установок" у тому числі для зовнішніх виробничих і складських ділянок, які позначити на вхідних дверях до приміщення, а також у межах зон усередині приміщень та ззовні;
- будівлі, приміщення не обладнані системами протипожежного захисту, сертифікованою в Україні, організацією, яка має ліцензію на право виконання виду робіт;
- дерев'яні конструкції дахів не оброблені вогнезахисними речовинами;
- по підприємству не в повній мірі здійснено захист від прямого попадання блискавки та її вторинних проявів згідно з вимогами ДСТУ Б В.2.5.-38:2008;
- не проведено заміри опору ізоляції і перевірку спрацювання приладів захисту електричних мереж та електроустановок від короткого замикання;
- електрощити, групові електрощитки не оснащені схемою підключення споживачів з пояснювальними написами і вказаним значенням номінального струму апарата захисту (плавкої вставки);
- на світильниках з лампами розжарювання відсутнє захисне суцільне скло (ковпаки);
- провoda (кабелі) у місцях відкритого прокладання захищених оболонками з горючих матеріалів прокладені по горючих основах;
- електророзетки, вимикачі, перемикачі та інші побідні апарати встановлені на горючих основах;
- з'єднання електропроводів виконано допомогою скрутки;
- відгалужувальні та з'єднувальні коробки закриті кришками з негорючих або важкогорючих матеріалів;
- місце проведення вогневих робіт не забезпечене пожежним щитом та не укомплектовано відповідним протипожежним інвентарем;
- на пожежних щитах (стендах) не вказаний порядковий номер після літерного індексу та номер телефону для виклику пожежного рятувального підрозділу;
- наявні пожежні щити не забезпечено захистом вогнегасників від потрапляння прямих сонячних променів, а також захистом знімних комплектуючих виробів від використання не за призначенням;

- не в повній мірі здійснено технічне обслуговування наявних вогнегасників відповідно до Правил експлуатації вогнегасників;
- не проведено розрахунків необхідної кількості для первинних засобів пожежогасіння та іншого пожежного обладнання;
- на вогнегасники які експлуатуються не нанесено облікові (інвентарні) номери за прийнятою на об'єкті системою нумерацією;
- наявні вогнегасники не розміщені шляхом навішування на кронштейни на висоту не менше 1,5 м. В легко доступних місцях;
- не перевірені опалювальні пристрої (печі). Результати перевірок не зафіксовано у журналі із зазначенням дати, особи, яка здійснювала перевірку;
- підлога під топковими дверцями печей не захищена металевим листом розміром 0,7x0,5 м.;
- на резервуари складу ПММ не складено технологічну карту, в якій вказується номер резервуара, його тип, призначення, максимальний рівень наливання, мінімальний залишок, швидкість наповнення і випорожнювання;
- не заведено необхідний запас вогнегасних речовин (піноутворювача), а також не обладнано засоби їх подання в кількості, необхідній для гасіння пожежі в найбільшому резервуарі складу ПММ;
- територія складу ПММ спланувати таким чином, що не розрізнені в'їзд і виїзд;
- на складі ПММ не вивішено плакат, який містить обов'язки водія під час заправлення автотранспорту;
- для відкривання і закриття пробок металеві тарни та проведення інших робіт у вибухонебезпечних зонах складу ПММ відсутній набір інструментів з металу, що не утворює іскор;
- не надано до Томашпільського районного сектору ГУ ДСНС України у Вінницькій області копію цивільно-правового договору оренди майна орендарів;
- не розроблена та не узгоджено з ГУ ДСНС України у Вінницькій області повідомлення про результати ідентифікації наявних потенційно небезпечних об'єктів;
- відсутній журнал реєстрації вступного інструктажу з питань техногенної безпеки;
- не розроблено та не затверджено інструкцію щодо виконання вимог техногенної безпеки та порядку дій персоналу у разі аварійної ситуації (аварії);
- відсутній інформаційно-довідковий куточок щодо дій персоналу об'єкта у разі виникнення надзвичайних ситуацій або інших нестандартних подій у побуті;
- не проведено функціональне навчання осіб у сфері цивільного захисту відповідно до встановлених вимог;
- не проведено навчання персоналу діям у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- не розроблено номенклатуру та об'єктового резерву на випадок надзвичайної ситуації;
- не укладено договір з державною аварійно-рятувальною службою на постійне та обов'язкове обслуговування.

Під час розгляду справи Київським окружним адміністративним судом було встановлено, що зазначені порушення в повному обсязі відповідачем усунені не були, що є підставою для задоволення позову про вжиття заходів реагування у вигляді у вигляді повного зупинення роботи Томашпільської філії ПрАТ "Зернопродукт МХП", розташованої за адресою: Томашпільський район, с.

Липівка, вул. Набережна, 95, шляхом відключення джерела електроживлення, накладення печаток на розподільчі електрощити та входні двері приміщень Томашпільської філії ПрАТ “Зернопродукт МХП”.

Зі вказаною позицією суду погодився Київський апеляційний адміністративний суд, який ухвалою від 07 червня 2017 року залишив без змін постанову Київського окружного адміністративного суду від 12 січня 2017 року.

При цьому суд апеляційної інстанції зазначив, що з характеру встановлених перевіркою порушень вбачається, що допущені відповідачем порушення є суттєвими, оскільки стосуються відсутності у відповідача необхідної системи заходів для запобігання пожежі, її гасіння та швидкого реагування у разі її виникнення, тому суд першої інстанції прийшов до обґрунтованого висновку, що подальша діяльність Томашпільської філії ПрАТ “Зернопродукт МХП” створює загрозу життю та здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу, внаслідок чого є підстави для застосування до відповідача крайніх заходів реагування.

Аналогічні постанови про задоволення адміністративних позовів та застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи підприємства внаслідок допущених суб'єктами господарювання правил пожежної безпеки були прийняті КОАС у справах №810/4128/16 (постанова від 23.01.2017, яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 23.03.2017), №810/4115/16 (постанова від 02.02.2017, яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 13.06.2017), №810/1201/17 (постанова від 06.07.2017, яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 02.10.2017), №810/1199/17 (постанова від 12.07.2017, яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 03.10.2017).

Натомість, у справі №810/4121/16 за позовом Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області до Товариства з обмеженою відповідальністю “Орієнтир-Буделемент” про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи відповідача за адресою: б-р. Незалежності, 28-А, м. Бровари, Київська область, у задоволенні позову було відмовлено на підставі того, що вимоги позивача стосовно повного зупинення роботи відповідача не відповідають тяжкості тих порушень, які зазначені в акті останньої перевірки.

Так, судом було встановлено, що у період з 22.09.2016 по 30.09.2016 позивачем було проведено планову перевірку щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, за результатами якої позивачем було складено акт перевірки № 231.

03.10.2016 позивачем було складено припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки № 98, в якому визначено перелік порушень, які необхідно усунути відповідачу до 24 жовтня 2016.

На виконання вимог припису ТОВ “Орієнтир-Буделемент” було:

- наказом від 05.10.2016 № 102-ОД створено комісію по організації виконання заходів щодо усунення недоліків з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки;

- листом від 25.10.2016 № 490 повідомлено позивача про виконання частини припису, а саме: п.п. 1, 2, 15, 16, 19, 20, 21, 28, 35, 36, 42, 44, 48, 49, 50, 53, 59, 65, 68, 70, 71, 73, 74, 79 виконано; п.п. 29, 31, 37 - скасовано згідно наказу позивача від 04.10.2016 № 482; інші пункти в процесі виконання згідно розроблених та затверджених заходів;

- наказом від 04.10.2016 № 101-ОД затверджено план організаційно-технічних заходів з усунення виявлених під час перевірки порушень;

- листом від 18.11.2016 № 508 повідомлено позивача про усунення п.п. 14, 17, 27, 51, 88, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 76, 78 припису та зазначено, що інші пункти припису в процесі виконання.

У період з 21 по 22 листопада 2016 ГУ ДСУ з надзвичайних ситуацій у Київській області було повторно проведено позапланову перевірку відповідача з питань додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, за результатами якої складено акт № 281.

Вищезазначеним актом перевірки № 281 було встановлено 41 порушення.

В свою чергу, позивачем було вчинено дії щодо усунення встановлених актом перевірки № 281 порушень, на підтвердження чого було надано:

- акт готовності об'єкта до експлуатації від 24 липня 2009 р., згідно з яким ТОВ “Монолітспецбуд” було виконано основні будівельно-монтажні роботи, інженерні мережі, благоустрій території, та встановлено, що закінчений будівництвом об'єкт готовий до експлуатації;

- свідоцтво про відповідність збудованого об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил № 10000022, яким засвідчено відповідність закінченого будівництва об'єкта позивача проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил та підтверджено його готовність до експлуатації;

- експертний висновок, яким встановлено, що проведеною повторною експертизою правильності і повноти виконання протипожежних діючих нормативних актів, згідно експертного висновку ГУ МНС за № 9/6/883 від 18 лютого 2009 р., проектно-кошторисній документації (стадія “Проект”) “Будівництво підприємства з виробництва дрібнорозмірних стінових будівельних матеріалів позивача” в м. Бровари (в районі “Промвузла”), розроблений в 2008 р. ТОВ “Проектний інститут “Південдіпромбуд”, порушень вимог пожежної безпеки не виявлено;

- протокол № 111/В-ГЗ(16)-2013, яким проведено експертне дослідження зразків тафтингового килимового покриття для підлоги;

- протокол № 110/В-ГГ(40)-2013, яким проведено експертне дослідження зразків тафтингового килимового покриття для підлоги;

- протокол № 117/В-РП(29)-2013, яким проведено експертне дослідження зразків тафтингового килимового покриття для підлоги;

- протокол № 105/В-ГЗ(19)-2016, яким проведено експертне дослідження зразків гомогенного покриття для підлоги з полівінілхлориду (лінолеуму);

- протокол № 104/В-РП(20)-2016, яким проведено експертне дослідження зразків гомогенного покриття для підлоги з полівінілхлориду (лінолеуму);

- протокол № 106/В-КД(23)-2016, яким проведено експертне дослідження зразків гомогенного покриття для підлоги з полівінілхлориду (лінолеуму);

- протокол № 13/В-ГГ(2)-2016, яким проведено експертне дослідження зразків гомогенного покриття для підлоги з полівінілхлориду (лінолеуму);

- протокол № 13/В-ГТМ(5)-2016, яким проведено експертне дослідження зразків алюмінієвої пудри (порошку);

- договір субпідяду від 21 вересня 2016 р. № 2109-16, згідно з якими було надано послуги з облаштування огорожі та додаткові угоди до нього;

- договори на виконання підрядних робіт, згідно з якими було надано послуги з проектування та монтажу системи контролю загазованості в котельні в будівлі контрольно-пропускного пункту № 1 (з влаштуванням автоматичного закриття запірною клапану на ввіді газопроводу в котельню при спрацюванні системи протипожежного захисту) на об'єкті позивача; вогнезахисних заповнень отворів (зазорів), що утворилися в місцях проходження інженерних мереж через протипожежну перегородку; монтажу протипожежних клапанів; вогнезахисту несучих металевих конструкцій перекриття АБК-1, АБК-2; вогнезахисту транзитних ділянок повітроводів системи вентиляції з адміністративно-побутових приміщень через виробничі; усунення пошкоджених ділянок вогнезахисту металевих колон котельні; монтажу системи пожежогасіння в ТП1, ТП2, ТП3 тощо.

26.01.2017 відповідачем було направлено до позивача лист № 25 у якому зазначалося про усунення порушень, встановлених актом перевірки № 231 та містилося прохання про проведення позапланової перевірки відповідача.

У період з 28.02.2017 по 01.03.2017 позивачем було проведено позапланову перевірку відповідача, за результатами якої складено акт перевірки № 300, яким встановлено 13 порушень правил та норм пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Окрім того, у період з 28 по 29 березня 2017 позивачем було проведено перевірку позивача, за результатами якої було складено акт № 301, яким було встановлено 10 порушень вимог чинного законодавства.

У подальшому з 13 по 14 червня 2017 позивачем було здійснено чергову позапланову перевірку щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, за результатами якої складено акт перевірки № 73.

Названим актом перевірки встановлено 3 порушення, зокрема:

- не проведено (не надано на розгляд відповідні документи) ідентифікацію об'єкта підвищеної небезпеки, з врахуванням усіх джерел небезпеки (п. 1);

- на підприємстві не створений матеріальний резерв (п. 2);

- для об'єкту не встановлено номенклатуру та обсяги резерву, яка повинна погоджуватися з постійно діючими органами управління у справах цивільного захисту і затверджувати головами комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (п. 3).

На підтвердження виконання п. 1 акту перевірки № 73 відповідачем було надано суду першої інстанції ідентифікацію об'єкта господарської діяльності відповідача від 16.12.2016, з якої вбачається, що відповідач визначається потенційно небезпечним об'єктом.

Крім того, заявою від 26.06.2017 відповідач повідомив суд про запровадження на підприємстві відповідача процедури ідентифікації товариства як об'єкта підвищеної небезпеки та визначено термін виконання робіт - орієнтовано 1,5 місяці.

Наведене було розцінено судом в якості доказу того, що відповідачем вчинялися дії на виконання п. 1 акту перевірки № 73 в частині проведення ідентифікації об'єкта підвищеної небезпеки.

Щодо порушень, визначених в п. 2 та п. 3 акта перевірки № 73, судом було зазначено таке.

Порядок створення та використання матеріального резерву для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій визначений постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 № 775.

Зокрема, згідно з вимогами п. 2 названого Порядку матеріальний резерв - запас будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, призначених для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання допомоги постраждалому населенню, проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів; номенклатура матеріальних резервів - обґрунтований і затверджений у встановленому порядку перелік матеріальних цінностей.

Відповідно до вимог п. 4 вказаного Порядку номенклатура та обсяги матеріальних резервів визначаються та затверджуються відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та керівниками підприємств.

Номенклатура та обсяги матеріальних резервів визначаються з урахуванням прогнозованих для конкретної території, галузі, об'єкта підприємства видів та рівня надзвичайних ситуацій, обсягів робіт з ліквідації їх наслідків, розмірів заподіяних збитків, обсягів забезпечення життєдіяльності постраждалого населення.

Як вбачається з п. 11 Порядку, створення та накопичення матеріальних резервів здійснюється відповідно до річних графіків, затверджених відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та керівниками підприємств.

Наведене свідчить, що створенню матеріального резерву на підприємстві передуює затвердження плану-графіку відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Між тим, ГУ ДСУ з надзвичайних ситуацій у Київській області не надано жодного доказу на підтвердження включення відповідача та продукції, яку він виробляє, органами місцевого самоврядування до номенклатури та обсягів матеріальних резервів.

Судом було зазначено, що єдиною підставою для повного чи часткового зупинення діяльності підприємства є факт створення відповідачем загрози життю та здоров'ю людей у зв'язку із експлуатацією приміщень, і цей факт має бути доведений належними та допустимими доказами.

При цьому, така ознака як створення загрози життю та/або здоров'ю людей трактується досить широко. Теоретично всі порушення протипожежних норм у тій чи іншій мірі створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

Отже, застосування цих заходів можливе за будь-яке порушення. Оскільки обов'язок доведення позовних вимог законом покладено на позивача, то саме органи пожежного нагляду мають обґрунтувати необхідність застосування зупинення роботи підприємства, а суд дослідити вказані докази та надати їм відповідної правової оцінки.

Проте, позивач, як суб'єкт владних повноважень, не довів обґрунтованість обрання такого заходу, як повне зупинення експлуатації (роботи) позивача та ступінь загрози життю та здоров'ю громадян, з урахуванням виявлених у ході

позапланової перевірки порушень ані під час розгляду справи в суді першої інстанції, ані під час розгляду справи в суді апеляційної інстанції.

Крім того, суд зауважив, що виявлені порушення законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки є такими, що можуть бути усунуті шляхом надання припису, накладення адміністративного стягнення на посадових осіб відповідача або застосування до суб'єкта господарювання фінансових санкцій.

Водночас, повне зупинення експлуатації (роботи) відповідача є крайнім заходом, який несе значні негативні фінансові наслідки для відповідача, його працівників та бюджету, тому має застосовуватись лише якщо іншими заходами неможливо забезпечити безпеку для життя та здоров'я людей.

Суд зазначив, що звернення до суду з даним адміністративним позовом щодо застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення експлуатації будівель, споруд та об'єктів відповідача можливе у разі, якщо відповідачем не будуть виконані у встановлений органом державного нагляду строк законні вимоги позивача, які відображені у відповідному рішенні суб'єкта владних повноважень (приписі, розпорядженні чи постанові), яке є обов'язковим для виконання відповідачем згідно вимог ст.ст. 68, 69 Кодексу цивільного захисту України та ст. 7 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Як вбачається з матеріалів справи, позивачем, за невиконання припису № 98, відносно відповідача санкції не приймалися.

Крім того, суд вказав, 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 реальну загрозу життю та здоров'ю людей.**

Отже, суд зробив висновок про необхідність встановлення рівноваги між здійсненням контролю за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки і використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано.

Вимога знаходження справедливої рівноваги означає, що завжди має бути розумна пропорційність між використовуваними засобами і метою, яка ними досягається.

Принцип пропорційності спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежуються; дозволяє досягти розумного співвідношення між цілями державного впливу та засобами їх досягнення.

Принцип пропорційності являє собою загальний, універсальний принцип права, який вимагає співрозмірного обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей.

Отже, оскільки вимоги ГУ ДСУ з надзвичайних ситуацій у Київській області стосовно повного зупинення роботи ТОВ "Орієнтир-Буделемент" не відповідали тяжкості тих порушень, які зазначені в акті останньої перевірки № 73, в задоволенні позову було відмовлено.

Крім того, суд зазначив, що позивачем не надано суду переконливих доказів того, що перелічені в акті перевірки № 73 порушення позивачем вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки створюють реальну загрозу

життю та здоров'ю людей, а усунення цих порушень вимагає вжиття заходів реагування у вигляді саме повного зупинення діяльності позивача і не може бути усунуто іншими можливими заходами.

Відповідну правову позицію суду першої інстанції було підтримано Київським апеляційним адміністративним судом, який своєю ухвалою від 15.11.2017 залишив без змін постанову Київського окружного адміністративного суду від 29 червня 2017 року.

Однак, у вищевказаній справі №810/4115/16 Київським окружним адміністративним судом була викладена зовсім протилежна правова позиція.

Так, у постанові від 02.02.217 КОАС зазначив, що Кодексом цивільного захисту України передбачено наявність загрози життю та здоров'ю людей внаслідок порушення або недотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства з питань техногенної, пожежної безпеки, як підставу для застосування заходів реагування у сфері державного нагляду.

Разом з тим, визначення поняття порушення, яке створює загрозу життю та/або здоров'ю людей є оціночним. Водночас, на переконання суду, всі порушення протипожежних норм в тій чи іншій мірі створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, а оцінка можливого впливу таких порушень на відповідну загрозу не входить до компетенції адміністративного суду, позаяк не відноситься до юридичного питання. Так, в межах розгляду адміністративної справи суд лише встановлює наявність або відсутність факту порушення (недотримання) вимог протипожежної безпеки, що, у разі підтвердження такого факту, само по собі є достатньою підставою для задоволення вимог органу державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності про вжиття заходів реагування.

Така сама правова позиція була викладена в ухвалі Київського апеляційного адміністративного суду від 13.06.2017 у цій справі, якою рішення суду першої інстанції було залишено без змін.

Отже, питання про те, чи вправі (уповноважений) суд при розгляді справ досліджуваної категорії надавати оцінку можливості впливу виявленого під час перевірки порушення Правил пожежної безпеки на загрозу життю та/або здоров'ю людей (чи виключно визначає наявність або відсутність порушення, тобто встановлює юридичний факт), є дискусійним.

Крім того, в постанові від 28.03.2017 у справі №810/4343/16 Київським апеляційним адміністративним судом висловлено правову позицію, за якою суд не вправі надавати оцінку доказам усунення суб'єктом господарювання порушень правил пожежної безпеки, оскільки такими доказами можуть бути лише результати повторної перевірки відповідача. Вказаною постановою було скасовано постанову КОАС від 03.02.2017 про відмову в позові та прийнято нову про його задоволення. Така сама правова позиція викладена в постанові Київського апеляційного адміністративного суду від 03.04.2017 у справі №810/250/17.

Водночас, на практиці трапляються випадки подання органами державного нагляду (контролю) позовів про вжиття заходів реагування на підставі матеріалів перевірки, які містять неправдиві дані щодо допущення суб'єктами господарювання правопорушень у сфері протипожежної безпеки. У таких випадках за результатом розгляду справ та встановлення фактів правомірної діяльності відповідача та недопущення ним будь-яких порушень у відповідній сфері, приймається постанова про відмову у задоволенні позову. В якості прикладу можна

привести постанову Київського окружного адміністративного суду від 23.01.2017 у справі №810/3599/16.

Окрім порушення правил пожежної безпеки, підставою для вжиття заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) також є встановлення відповідним контролюючим органом порушення суб'єктом господарювання вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки.

Так, в якості прикладу можна привести постанову Київського окружного адміністративного суду від 02.10.2017 у справі №810/3014/16 про задоволення позову Головного управління Держпраці у Київській області до Комунального підприємства Броварської міської ради Київської області "Броваритепловодоенергія" про вжиття заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) шляхом заборони експлуатації ТП-901 (трансформаторної підстанції), РП-8 (розподільчий пункт), ТП-562, РП-6, ТП-991, КТП-33 (комплектна трансформаторна підстанція), КТП-22, ТП-690 до усунення порушень та отримання у встановленому порядку рішення на відновлення робіт.

Під час розгляду справи судом встановлено, що у період з 14.09.2016 по 19.09.2016 Головним управлінням Держпраці у Київській області було проведено планову перевірку КП Броварської міської ради Київської області "Броваритепловодоенергія" щодо дотримання вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки.

Результати перевірки оформлені актом від 19.09.2016 №5.1/029/100А, розділом V якого на об'єктах КП Броварської міської ради Київської області "Броваритепловодоенергія" виявлено 7 випадків порушення вимог Закону України "Про охорону праці", зокрема:

- відсутній дозвіл підвищеної небезпеки на експлуатацію електричного устаткування електричних станцій та мереж, технологічного електрообладнання напругою понад 1000В (ТП- 901, РП-8, ТП-562, РП-6, ТП-991, КТП-33, КТП-22, ТП-690) та дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки; роботи в діючих електроустановках напругою понад 1000В та на технічне обслуговування устаткування підвищеної небезпеки, а саме: електричного устаткування станцій та мереж напругою понад 1000В, чим недотримано вимоги пункту 15 додатку №3 та пунктів 2 та 12 додатку №2 "Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки" затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 №1107;

- не забезпечено проведення профілактичних випробувань електрообладнання ТП-901, ТП- 562, КТП-33, КТП-22, КТП-927, ТП-844 згідно з правилами і нормами ПТЕ. п. 1.3.1 НПАОП 40.1-1.21-98 "Правила безпечної експлуатації електроустановок споживачів";

- не забезпечено проведення експертно-технічного обстеження обладнання: ТП-901 трансформатор №2 1000 кВА, 1987 року виготовлення, №253310, трансформатор №1 1000 кВА, 1988 року виготовлення №254142; ТП-562 трансформатор №1 400 кВА, 1984 року виготовлення, №417063, трансформатор №2 400 кВА, 1984 року виготовлення №417068; КТП-22 трансформатор №1 400 кВА, 1977 року виготовлення, трансформатор №2 400 кВА, 1987 року виготовлення, чим недотримано вимоги Постанова КМУ №687 від 26.05.2004 "Порядок проведення огляду, випробування та експертного обстеження

(технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки”.

У зв'язку з тим, що порушення, викладені у пунктах 1-3 розділу V акта перевірки від 19.09.2016 №5.1/029/100А, створюють загрозу життю та здоров'ю людей, позивач звернувся до суду з позовом про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю).

Під час розгляду справи суд, беручи до уваги докази, наявні у матеріалах справи у їх сукупності, виходячи з системного аналізу положень чинного законодавства України та матеріалів справи, враховуючи ту обставину, що наявність порушення відповідачем вимог законодавчих та нормативно-правових актів у сфері охорони праці підтверджується наявними у матеріалах справи доказами та не було спростовано відповідачем, дійшов висновку про обґрунтованість позовних вимог та вважає їх такими, що підлягають задоволенню у повному обсязі.

Виявлені в ході проведення перевірки порушення вимог законодавства у сфері охорони праці та промислової безпеки, наявність яких була доведена під час судового процесу, стали підставою для задоволення позову Головного управління Держпраці у Київській області у справі №810/3850/16, про що прийнята постанова від 04.05.2017.

Аналогічні постанови були прийняті КОАС і у справах №810/1075/17 та №810/1197/17.

В якості прикладу постановлення Київським окружним адміністративним судом ухвал у досліджуваній категорії справ можна навести ухвалу від 17.01.2017 у справі №810/4120/16, якою позовну заяву Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області до Товариства з обмеженою відповідальністю "РКДЗ" про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи було залишено без розгляду з підстав пропуску строку звернення до адміністративного суду.

Так, судом було встановлено, що як вбачається з доданого до позовної заяви акта №91, складеного за результатами проведення позапланової перевірки щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, підстави для звернення до суду виникли у позивача за результатами перевірки Товариства з обмеженою відповідальністю "РКДЗ", проведення якої було завершено 22.11.2016.

Таким чином, позивач дізнався про виникнення підстав для пред'явлення заявлених вимог 22 листопада 2016 року, а відтак, строк звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) спливає 06 грудня 2016 року.

Водночас, із адміністративним позовом про застосування заходів реагування позивач звернувся до суду лише 07.12.2016 (про що свідчить дата на штемпелі поштового конверту). Тобто на 16-ий день з дня виявлення підстав для звернення до суду, а тому із пропуском 15-тиденного строку на звернення до суду, встановленого статтею 99 Кодексу адміністративного судочинства України.

Жодних доказів щодо наявності обставин, які об'єктивно перешкоджали позивачеві на звернення до суду у строк, визначений законодавством, обставин, які були непереборними та не залежали від волевиявлення сторони і пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення

позивачем дій, матеріали справи не містять, що свідчить про відсутність підстав для визнання поважними причини пропуску строку на звернення до суду.

З огляду на зазначене та беручи до уваги те, що адміністративний позов подано позивачем з порушенням строку на звернення до суду, враховуючи, що позивачем не наведено доказів неможливості реалізувати власне право на звернення до суду у період з 23.11.2016 по 06.12.2016 включно, суд дійшов висновку про необхідність залишення позовної заяви без розгляду.

В якості іншого прикладу можна привести випадки постановлення Київським окружним адміністративним судом ухвал про закриття провадження у справі у зв'язку з відмовою позивача від позову на підставі добровільного усунення відповідачем виявлених порушень. Зокрема, такі обставини стали передумовою закриття провадження у справі №810/1299/17 (ухвала від 13.06.2017), у справі №810/3642/16 (ухвала від 20.03.2017), у справі №810/1488/17 (ухвала від 03.08.2017).

Висновки.

З урахуванням викладеного можна зробити висновок, що судді Київського окружного адміністративного суду у своїй правозастосовній діяльності дотримуються принципів адміністративного судочинства, закріплених в Кодексі адміністративного судочинства України, та вирішують справи відповідно до Конституції, законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також застосовують інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Водночас слід зазначити, що для формування єдиної судової практики застосування законодавства під час розгляду справ з приводу застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) та з метою покращення якості розгляду даної категорії справ доцільно обговорити практику розгляду справ даної категорії на зборах суддів.

Крім того, для усунення помилок, які виникають при розгляді справ даної категорії спорів, бажаним є надання судами вищих інстанцій роз'яснень або методичних рекомендацій стосовно напрацьованих ними правових позицій з даного питання.

Суддя



Дудін С. О.