

Узагальнення

практики розгляду Київським окружним адміністративним судом впродовж 2014 року адміністративних справ зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема, зі спорів щодо цивільного захисту; охорони праці

На виконання плану роботи на перше півріччя 2015 р. у Київському окружному адміністративному суді (далі КОАС) здійснено вивчення та аналіз судової практики стосовно розгляду справ з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема, зі спорів щодо цивільного захисту; охорони праці.

Об'єктом дослідження були судові рішення Київського окружного адміністративного суду, прийняті суддями упродовж 2014 року у справах з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема, зі спорів щодо цивільного захисту; охорони праці.

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 2014 р.;
- 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 надзвичайних ситуацій від 19.10.2004 № 126; 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 2014 року у провадженні КОАС перебувало 204 адміністративних позовів зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема зі спорів щодо цивільного захисту; охорони праці.

Загалом розглянуто – **189** адміністративних справ та матеріалів позовних заяв.

За результатами розгляду:

- постановлено ухвали про повернення позовної заяви у **50-ти** справах;
- 4 позовних заяви залишено без розгляду (ст. 100 КАС України);
- постановлено **6** ухвал про відмову у відкритті провадження у справі;
- **104** справи розглянуто з ухваленням постанови, з них із задоволенням позову – 60;
- постановлено **1** ухвалу про передачу справи за підсудністю до іншого суду;
- закрито провадження в **15** справі;
- у **9-ти** справах постановлено ухвали про залишення позовної заяви без розгляду.

В апеляційному порядку оскаржено **34** рішення КОАС, прийнятих за результатами розгляду справ зазначеної категорії у 2014 році.

За результатами розгляду апеляційних скарг поданих на рішення КОАС, у справах, за наявною суді інформацією станом 01 січня 2015 року, судом апеляційної інстанції переглянуто рішення у 18-ти справах та прийнято наступні рішення:

- скасовано **3** постанови суду (справи №№810/4655/14, 810/4925/14, 810/865/14) та **1** ухвалу (справа №810/5138/14);
- У **14-ти** справах рішення КОАС залишено без змін - **10** постанов (справи №№810/1303/14, 810/1601/14, 810/2454/14, 810/3646/14, 810/4237/14, 810/4924/14, 810/6760/13-а, 810/7093/13-а, 810/7122/13-а, 810/7149/13-а) та **4** ухвали (справи №№810/1036/14, 810/2093/14, 810/4567/14, 810/4569/14).

За результатами розгляду касаційних скарг, поданих на судові рішення КОАС, Вищим адміністративним судом України залишено без змін ухвалу КОАС у справі № 810/1036/14.

Слід зазначити, що досліджувана категорія справ є досить новою та пов’язана зі змінами, які нещодавно відбулися в 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.

Зазначені заходи реагування передбачені ст. 4 Закону України «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон №877), частина 5 якої зазначає: повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, а у випадках, передбачених законом, – із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом.

При цьому, частиною 5 статті 4 Закону №877 в редакції до 01.07.2013 р. було передбачено, що зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника.

Однак, 02.10.2012 р. Верховною Радою України був прийнятий Кодекс цивільного захисту України, який введений в дію з 1 липня 2013 року (далі – КЦЗ України).

Пунктом 12 частини 1 статті 67 КЦЗ 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 наведені в частині 1 статті 70 КЦЗ України, частина 2 якої закріплює,

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.

Таким чином, наведені норми КЦЗ України не відповідали положенням статті 4 Закону України №877, яка передбачала, що зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника.

У зв'язку з цим 02.10.2012 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон №5404 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України", яким частину п'яту статті 4 Закону №877 було викладено в такій редакції:

"5. Повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника.

Застосовані адміністративним судом заходи реагування за позовом органу державного нагляду (контролю) скасовуються адміністративним судом у порядку, встановленому процесуальним законом".

Цим Законом Кодекс адміністративного судочинства України був доповнений відповідними процесуальними нормами.

Закон №5404 набрав чинності з 1 липня 2013 року.

Крім того, 20.06.2013 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон №353 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності" (введений в дію з 1 липня 2013 року), яким знов була змінена частина п'ята статті 4 Закону №877 та обумовлено, що повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, а у випадках, передбачених законом, - із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом.

Згідно з частиною 7 статті 7 Закону №877 (в редакції Закону №353) визначено, що 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, а у випадках, передбачених законом, також звертається у

порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом.

Отже, аналіз вищенаведених змін до національного законодавства 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.

Пунктом 2 Розділу II Закону №353 Кабінету Міністрів України приписано у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт (надання послуг) відповідно до постанови адміністративного суду, а також щодо визначення випадків, коли обґрунтованість вжиття інших заходів реагування підлягає підтвердженню адміністративним судом.

Отже, законодавчо виділено три види заходів реагування за порядком їх застосування:

1. Ті, що застосовуються лише за постановою суду.
2. Ті, що застосовуються за письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника.
3. Ті, що застосовуються за письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом, у випадках, передбачених законом.

Згідно з частиною 10 статті 7 Закону №877 у разі якщо обґрунтованість заходів реагування, зазначених у розпорядчих документах щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), відповідно до закону має бути підтверджена адміністративним судом, зазначені в таких документах строки усунення виявлених порушень, застосування до суб'єкта господарювання санкцій обраховуються з дня набрання законної сили постановою адміністративного суду про підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування.

Отже, як частина 7, так і частина 10 статті 7 Закону №877 містять банкетні норми, які визначають, що їх практичне застосування передбачає звернення до іншого закону, який встановлює випадки, коли потрібно підтверджувати вжиття заходів реагування судовим рішенням.

При цьому наразі такий закон відсутній, незважаючи на вищезазначені положення пункту 2 Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» № 353-VII від 20 червня 2013 року.

Звідси вбачається, що до прийняття відповідних законів про визначення випадків необхідності підтвердження судовим рішенням обґрунтованості вжитих органом державного нагляду (контролю) заходів реагування практичне застосування статті 183-6 КАС України «Особливості провадження у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є неможливим.

Отже, на даний час в судовому порядку можуть застосовуватися лише заходи реагування у вигляді повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг.

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 №810/7122/13-а** за позовом головного управління ДСНС України у Київській області до товариства з обмеженою відповідальністю "Форма Партс" про застосування заходів реагування у вигляді часткового зупинення роботи ТОВ "Форма Партс" судом було встановлено, що за результатом проведеної перевірки додержання (виконання) ТОВ "Форма Партс" вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб був складений акт від 20.12.2013 № 982, яким зафіксовані наступні факти порушень вимог законодавства у сфері пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей:

- у приміщенні складу на 1-му поверсі проти дверних отворів не забезпечено проходи, які дорівнюють ширині дверей, але не менше 1 м. Не забезпечено відстань між стінами та стелажми не менше 1 м. Порушення: п. 7.10.1.4. НАПБ А.01.001-2004;

- при штабельному зберіганні не забезпечено відстань між стінами та штабелями не менше 0,8 м, ширина проходів та місця штабельного зберігання в приміщенні складу та приміщеннях 1-го та 2-го поверху мезаніну не позначено обмежувальними лініями, нанесеними на підлозі, які добре видно. Порушення: п. 7.10.1.4. НАПБ А.01.001-2004;

- допускається складування горючих матеріалів на відстані менше ніж 1 м від електроустаткування та електроцитів в приміщенні складу і в приміщеннях мезаніну 1-го та 2-го поверхів. Порушення: п. 5.1.29. НАПБ А.01.001-2004;

- допускається розміщення електричного обладнання, машин, апаратів, приладів, електроцитів зі ступенем захисту оболонок менше IP 44 на відстані менше 1 м від горючих матеріалів. Порушення: п. 5.1.11. НАПБ А.01.001-2004;

- допускається відкрите прокладання електропроводів і кабелів транзитом через пожежонебезпечні зони в приміщенні складу ближче 1 м. від них відповідно (тимчасова ділянка електромережі, що проходить по лівій стіні основного складського приміщення). Порушення: п. 5.1.29. НАПБ А.01.001-2004;

- допускається улаштування та експлуатація тимчасових дільниць електромережі в приміщеннях мезаніну (робоче місце комірника в приміщенні мезаніну 1-го поверху). Порушення: п. 5.1.9. НАПБ А.01.001-2004;

- не проведено технічне обслуговування наявних первинних засобів пожежогасіння розташованих в вбудованому адміністративному приміщенні, що розташоване в складському приміщенні. Порушення: п. 6.4.18, п. 6.4.20. НАПБ А.01.001-2004;

- в приміщеннях мезаніну не забезпечений вільний доступ до пожежних сповіщувачів, відстань від складованих матеріалів і обладнання до пожежних сповіщувачів менше ніж 0,6 м. Порухення: п. 6.1.18. НАПБ А.01.001-2004;

- у складському приміщенні та приміщеннях мезаніну допускається зберігання продукції навалом. Порухення: п. 7.10.1.14. НАПБ А.01.001-2004;

- у складському приміщенні допускається проведення операцій, пов'язаних з розкриттям тари, розфасуванням продукції. Порухення: п. 7.10.1.3. НАПБ А.01.001-2004;

- у складському приміщенні допускається сумісне зберігання речовин та матеріалів із різними пожежонебезпечними фізико-хімічними властивостями (папір, гума, ЛЗР) (секції № 49.1.01). Порухення: п. 7.10.1.1. НАПБ А.01.001-2004;

- у приміщенні 1-го поверху мезаніну товари, які мають підвищену пожежну небезпеку не розміщені нарізно від інших товарів у спеціально пристосованих приміщеннях. Порухення: п. 7.6.2. НАПБ А.01.001-2004

- допускається захаращення шляхів евакуації складованою продукцією, обладнанням, різними матеріальними цінностями (двері № 77 складського приміщення, проходи між стелажними конструкціями приміщення мезаніну). Порухення: п. 4.3.1. НАПБ А.01.001-2004;

- у приміщенні складу полиці стелажів висотою більше 3 м не виконані з негорючих матеріалів. Порухення: п. 7.10.1.4. НАПБ А.01.001-2004;

- захаращений доступ до пожежних кранів системи внутрішнього протипожежного водогону (рампа складського приміщення та мезонін 1-й поверх ПК № 27). Порухення: п. 6.3.2.2. НАПБ А.01.001-2004;

- захаращено матеріальними цінностями протипожежні ворота, що перешкоджають спрацюванню їх автоматичних пристроїв для закривання (мезонін 1-й та 2-й поверх). Порухення: п. 2.3., п. 4.2.4. НАПБ А.01.001-2004;

- у приміщенні санвузла (мезонін 2-й поверх) та роздягальні (мезонін 1-й поверх) за підвісними стелями не влаштовано установку автоматичної пожежної сигналізації з виносом світлової індикації про її спрацювання. Порухення: п. 6.1.2. НАПБ А.01.001-2004;

- встановлені ґрати, що розділяють приміщення мезаніну 1-го поверху, перешкоджають вільній евакуації людей. Порухення: п. 4.3.1. НАПБ А.01.001-2004.

Також встановлено, що вказані порушення допускаються ТОВ "Форма Парте" з 2010-2011 років.

Під час розгляду справи на виконання протокольної ухвали суду від 31.03.2014 посадовими особами ГУ ДСНС України у Київській області 15.04.2014 проведено перевірку, в ході якої встановлено, що відповідачем порушення, встановлені попередніми перевірками, усунено не у повній мірі.

Зокрема, не було усунено порушення відповідачем вимог п. 7.10.1.4 НАПБ А.01.001-2004, а саме – не забезпечення відстані між стінами та стелажми не менше 1 метра в зоні зберігання основного складу з лівої та протилежної від входу до складу сторони, ширину проходів та місця штабельного зберігання у приміщенні 1-го поверху мезаніну не позначено обмежувальними лініями, нанесеними на підлозі, які добре видно, і у приміщенні основного складу полиці стелажів висотою більше 3 м. виконані з горючих матеріалів (дерев'яної тирсоплити).

У письмових запереченнях проти позову та поясненнях, наданих в ході

розгляду справи, представник відповідача не заперечував недотримання підприємством вимог законодавства щодо забезпечення відстані між стінами та стелажми завширшки не менше 1 м., пояснив, що відстань становить 0,85-0,95 м. та наполягав на тому, що така відстань є достатньою для вільного пересування працівників. Крім того стверджував, що на підприємстві обладнано сучасну систему попередження пожежі та активного пожежогасіння. Також наполягав на тому, що штабельне зберігання товарів у зоні зберігання основного складу, у тому числі у приміщенні 1-го поверху мезаніну, не застосовується, та допускається лише тимчасове зберігання бракованого товару до відправки (повернення) постачальнику.

Проте, судом було встановлено, що згідно п. 7.10.1.4. Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених Наказом МНС України від 19.10.2004 № 126, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 04.11.2004 за № 1410/10009, у складських приміщеннях, розташованих у будівлях будь-якого ступеня вогнестійкості, допускається виконувати стелажі з горючих матеріалів висотою не більше 3 м. із забезпеченням проходів між стінами і стелажми завширшки не менше 1 м. Конструкції стелажів (у тому числі полиці) висотою більше 3 м. мають виконуватися з негорючих матеріалів.

У разі застосування безстелажного способу зберігання матеріали повинні укладатися у штабелі. Проти дверних отворів необхідно залишати проходи, які дорівнюють ширині дверей, але не менше 1 м. Якщо склад понад 10 м. завширшки, посередині його влаштовується поздовжній прохід не менше 2 м завширшки. Ширина проходів між штабелями має бути не менше 1 м.

Ширина проходів та місця штабельного зберігання повинні бути позначені обмежувальними лініями, нанесеними на підлозі, які добре видно.

З урахуванням викладеного суд визнав необґрунтованими доводи відповідача у цій частині, оскільки вказані вимоги законодавства встановлюють саме мінімально допустиму ширину проходів та не допускають відхилення від встановлених норм залежно від виду встановлених систем попередження пожежі та пожежогасіння. Крім того суд визнав необґрунтованими доводи відповідача щодо відсутності потреби у позначенні обмежувальними лініями проходів та місць штабельного зберігання, оскільки навіть тимчасове зберігання товарів таким способом не позбавляє підприємство обов'язку виконання вимог щодо нанесення обмежувальних ліній у визначеному для цього місці.

Щодо доводів відповідача про те, що позивачем необґрунтовано віднесено дерев'яну тирсоплиту, з якої виконані полиці на стелажх, до горючих матеріалів, суд було зазначено, що негорючі (неспалимі) матеріали це – речовини та матеріали, нездатні до горіння чи обвуглювання у повітрі під впливом вогню або високої температури. До них відносяться матеріали мінерального походження та виготовлені на їх основі матеріали – червона цегла, силікатна цегла, бетон, камінь, азбест, мінеральна вата, азбестовий цемент та інші матеріали, а також більшість металів. Однак, дерев'яна тирсоплита не відноситься до матеріалів мінерального походження, отже, не є негорючим матеріалом.

Таким чином, оскільки під час проведення перевірки позивачем виявлено порушення вимог законодавства у сфері пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, які не усуваються відповідачем ще з 2010-2011 років, суд постановою від 12 травня 2014 року задовольнив адміністративний позов в повному обсязі та застосував до товариства з обмеженою відповідальністю “Форма Паргс” заходи реагування у вигляді часткового зупинення роботи на період до

усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, відображених в Акті позапланової перевірки від 15.04.2014 № 310, а саме: пунктами 1, 2 та 4 розділу "Перелік порушень вимог законодавства, виявлених органом ДСНС України під час здійснення перевірки".

Зі вказаною позицією суду погодився Київський апеляційний адміністративний суд, який ухвалою від 18 вересня 2014 року залишив без змін постанову Київського окружного адміністративного суду від 12 травня 2014 року у справі №810/7122/13-а.

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 №810/1601/14 (постанова від 24.03.2014 р.) та №810/2454/14 (постанова від 21.05.2014 р.), які залишені без змін ухвалами Київського апеляційного адміністративного суду від 03.07.2014 р. та від 29.07.2014 р. відповідно.

Натомість, у справі №810/7093/13-а за позовом Головного управління ДСНС України у Київській області до Васильківської районної спілки споживчих товариств про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду шляхом часткового зупинення Торгівельного центру "Кооператор", що знаходиться за адресою – Київська область, м. Васильків, вул. Декабристів, 190, а також шляхом заборони Астахову Андрію Олександровичу фізичній особі – підприємцю використовувати орендовані приміщення Торгівельного центру "Кооператор" на третьому поверсі, що знаходиться за адресою - Київська область, м. Васильків, вул. Декабристів, 190, суд дійшов наступного висновку.

Так, судом було встановлено, що запитуваний позивачем до вжиття заходів реагування - у вигляді часткового зупинення Торгівельного центру "Кооператор" за адресою Київська область, м. Васильків, вул. Декабристів, 190, а також заборони ФОП Астахову А.О. використовувати орендовані приміщення Торгівельного центру "Кооператор" на третьому поверсі за адресою Київська область, м. Васильків, вул. Декабристів, 190, не відповідає абзацу першому частини п'ятої статті 4 Закону України "Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", яким передбачено саме зупинення надання послуг.

Відтак, суд зауважив, що згідно з частиною п'ятою статті 4 Закону України "Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" вжиття заходів, про які просить позивач, відбувається в іншому порядку, а саме: за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом.

При цьому, суд звернув увагу на те, що повноваження позивача самостійно приймати відповідні постанови і забороняти роботу підприємств передбачені нормами Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затвердженої наказ МНС від 21.10.2004 № 130 (далі - Інструкція №130).

Так, згідно з пунктом 1.2. Інструкції № 130 при застосуванні органами держпожнагляду запобіжних заходів, права посадових осіб органів держпожнагляду, обов'язки керівників (власників) об'єктів під час застосування запобіжних заходів, порядок та умови їх застосування, а також здійснення контролю за дотриманням законності в цій сфері діяльності.

Відповідно до пункту 3.3 Інструкції № 130 головні державні інспектори з

пожежного нагляду міст, селищ міського типу, районів у містах, районів, підрозділів пожежної охорони на договірних об'єктах мають такі самі права, які визначені в абзацах третьому, восьмому - десятому пункту 3.2 цієї Інструкції, тільки за письмовим рішенням територіального органу держпожнадзора (у кожному окремому випадку).

Вони також мають право самостійно зупиняти: об'єкти, перелік яких визначається територіальним органом держпожнадзора; проведення будівельно-монтажних робіт, нагляд за якими здійснюють місцеві органи держпожнадзора; реалізацію пожежонебезпечної продукції; роботу (експлуатацію) окремих приміщень, агрегатів, опалювальних приладів, дільниць електричної мережі, проведення пожежонебезпечних робіт та дію виданих дозволів на право проведення таких робіт.

Згідно з пунктом 4.1. Інструкції № 130 протягом п'яти робочих днів з дня складення акта планової (позапланової) перевірки додержання (виконання) суб'єктом господарювання вимог у сфері пожежної безпеки або вручення довідки за результатами перевірки інших підконтрольних об'єктів посадова особа органу держпожнадзора виносить постанову про застосування запобіжних заходів.

Судом встановлено, що жодних рішень за наслідками Акта перевірки додержання (виконання) відповідачем вимог законодавства у сфері пожежної безпеки від 16.12.2013 № 810 прийнято не було, внаслідок чого було зауважено про недотримання позивачем порядку застосування заходів реагування у сфері державного нагляду, оскільки останній звернувся з позовом про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду, а не з позовними вимогами щодо обґрунтованості вжиття органом державного нагляду (контролю) заходів реагування, як того вимагають норми Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" і Кодексу адміністративного судочинства України, а саме – ст. 183-6.

На підставі наведеного, суд постановою від 20 січня 2014 року відмовив в задоволенні позову про вжиття заходів реагування.

Зазначена постанова була залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 01 квітня 2014 року з тих самих підстав (наявність у органу державного нагляду (контролю) повноваження щодо самостійного прийняття відповідних постанов та забороняти роботу підприємств).

Аналогічні постанови про відмову в задоволенні позову про вжиття заходів реагування через наявність у позивача права на самостійне прийняття відповідного рішення були прийняті Київським окружним адміністративним судом у **справах №810/4924/14** (постанова від 22.09.2014 р., залишена без змін ухвалою КААС від 01.12.2014 р.), **№810/4237/14** (постанова від 03.10.2014 р., залишена без змін ухвалою КААС від 04.12.2014 р.), **№810/3646/14** (постанова від 02.07.2014 р., залишена без змін ухвалою КААС від 30.09.2014 р.).

В свою чергу, під час розгляду апеляційної скарги на постанову КОАС від 16.09.2014 р. у **справі №810/4655/14**, якою було відмовлено в задоволенні позову про вжиття заходу реагування із зазначеної вище причини (наявність у органу державного нагляду (контролю) повноваження щодо самостійного прийняття відповідних постанов та забороняти роботу підприємств), Київським апеляційним адміністративним судом було зазначено, що хоча нормами Інструкції №130 закріплені повноваження позивача на самостійне прийняття відповідних постанов та забороняти роботу підприємств, з 01 липня 2013 року було введено в дію Кодекс цивільного захисту, відповідно до ч. 2 ст. 68, ст. 70 якого 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 ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом.

Таким чином, суд апеляційної інстанції зауважив, що на час виникнення даних правовідносин є чинними два нормативно-правових акти, які по-різному врегульовують порядок застосування заходів реагування у вигляді зупинення виконання роботи підприємств та окремих виробництв.

Згідно ч. 4 ст. 9 КАС України у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

За загальним правилом закони України мають вищу юридичну силу, ніж підзаконні нормативно-правові акти.

Крім того, п. 4 розділу XII Кодексу цивільного захисту України Кабінет Міністрів України було зобов'язано у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Кодексом забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України у відповідність із цим Кодексом.

Вказаним Кодексом цивільного захисту України регулюються відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

З огляду на викладене колегія суддів прийшла до висновку про те, що спірні правовідносини регулюються Кодексом цивільного захисту України, а тому Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві правомірно звернулося до суду з даним позовом, посиленнями на пункт 5 ч. 1 ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України, які встановлюють можливість застосування судом, у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням.

На підставі цього постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 09.12.2014 р. було скасовано постанову Київського окружного адміністративного суду від 16.09.2014 р. та прийнято нову про часткове задоволення позову та застосування заходу реагування у вигляді повного зупинення роботи електрозварювального цеху ПАТ "Городище-Пустоварівський цукровий завод" за адресою: Володарський район, с. Городище-Пустоварівське, вул. Леніна, 53.

Вказана позиція суду апеляційної інстанції є виваженою та повністю обґрунтованою, яка наглядно демонструє спосіб подолання ієрархічних колізій при

суперечності правових норм, при якій застосовується колізійний принцип *lex superior derogat inferiori* (лат. «вищий за силою закон відмінює закон, нижчий за силою»). Колізійний принцип *lex superior* ґрунтується на закономірностях побудови ієрархічної системи законодавства та принципі законності, який у тому числі передбачає, що норми акта нижчестоящого органу не повинні суперечити нормам акта вищестоящого органу, а отже, у випадку колізії саме норма акта вищестоящого органу і повинна бути застосована. Таким чином, колізійний принцип *lex superior* варто розглядати як конкретизацію принципу законності в правозастосовній сфері.

При цьому, наявність у розглядуваній ситуації також змістовної (сутнісної) колізії, яка виникає при конкуренції загальних та спеціальних актів, не свідчить про необхідність застосування принципу *lex specialis derogat generalis* (лат. «спеціальний закон відмінює (витісняє) загальний закон»), позаяк за правилами теорії права та правозастосовної практики при збіганні кількох колізій ієрархічний принцип подолання колізій «з'їдає» змістовний та темпоральний принцип.

В якості прикладу виникнення при розгляді справ досліджуваної категорії темпоральної колізії між правовими нормами можна навести наявну наразі суперечність між нормами Закону «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які передбачають застосування заходів реагування за рішенням суду, та п.7 ч.1 ст. 26 Закону України «Про захист прав споживачів», який надає право самому органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів накладати заборону суб'єктам господарювання реалізацію споживачам продукції.

Для подолання зазначеної колізії між нормами права однакової юридичної сили слід застосовувати принцип *lex posterior derogat priori* (лат. «пізнішим законом відмінюється більш ранній»). Застосування цього колізійного принципу ґрунтується на припущенні розумності законодавця: «законодавець завжди мислить послідовно і ніколи не допускає протиріччя із самим собою». У контексті подолання темпоральних колізій це припущення означає, що, видаючи нову норму, законодавець тим самим прагнув скасувати стару норму.

Отже, враховуючи, що з 1 липня 2013 року вжиття такого заходу реагування як зупинення реалізації продукції здійснюється виключно за судовим рішенням, застосуванню підлягають саме норми Закону «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», прийняті пізніше, ніж положення п.7 ч.1 ст. 26 Закону України «Про захист прав споживачів», а тому судова практика по відмові в позовах Інспекції з прав споживачів з підстав наявності у неї права на самостійне прийняття рішення про заборону реалізації продукції не є переконливою.

В якості прикладу постановлення Київським окружним адміністративним судом ухвал у досліджуваній категорії справ можна навести ухвалу від 01.04.2014 р. у справі №810/2093/14, якою позовну заяву Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Київській області до фізичної особи-підприємця Головач Аліси Анатоліївни про заборону експлуатації об'єкту нерухомості було залишено без розгляду з підстав пропуску строку звернення до адміністративного суду.

Так, судом було встановлено, що з акта перевірки дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил від 24.05.2012, доданого до позовної заяви, вбачається, що

підстави для звернення до суду виникли у позивача за результатами перевірки фізичної особи-підприємця Головач Аліси Анатоліївни, під час якої було виявлено невиконання вимог припису від 20.03.2012 №31.

З огляду на це судом було зазначено, що шестимісячний строк звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) сплинув 20.09.2012 р., у той час як позовна заява подана позивачем до суду 31.03.2014 р., тобто з порушенням строку на звернення до суду, встановленого частиною другою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України.

На підставі цього, враховуючи, що жодних заяв чи клопотань щодо поновлення строків у разі їх пропуску із поважних причин позивач суду не заявляв і в позовній заяві вони не наводив, обставини, які б надавали суду підстави вважати, що позивач пропустив строк звернення до суду з поважних причин, судом не встановлені, у зв'язку з чим позовна заява була залишена без розгляду.

Вказана ухвала суду першої інстанції була залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 12.06.2014 р.

Повністю погоджуючись зі вказаною правовою позицією судів першої та апеляційної інстанцій, слід додатково звернути увагу на те, що згідно з другим реченням абзацу 2 частини 2 статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, зазначених у пункті 5 частини першої статті 183-2 цього Кодексу, встановлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Отже, строк звернення органу державного нагляду (контролю) до суду з позовом про застосування заходів реагування становить не шість місяців, а 15 днів, що, однак, не вплинуло на правильність прийнятого судом рішення про необхідність залишення позовної заяви без розгляду.

Також в якості прикладу прийняття Київським окружним адміністративним судом ухвал у досліджуваній категорії справ слід навести ухвалу від 31.07.2014 р. у справі №810/4567/14, якою було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом Територіального управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України у Київській області та м. Києві до Товариства з обмеженою відповідальністю "Укрполімер" про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) у вигляді заборони експлуатації об'єктів.

При прийнятті цієї ухвали суд виходив з того, що відповідно до статті 39 Закону України "Про охорону праці" посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, мають право забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати або припиняти дію виданих ними дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працюючих.

Крім того, судом було зазначено, що відповідно до п. 2.27 Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України, затвердженого Наказом Міністерства з

надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 року №826 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 27.12.2011 року за №1531/20269, заборона виконання робіт або виробництва, обмеження виробництва здійснюються на підставі відповідного акта перевірки розпорядженням, форма якого наведена в додатку 5 до цього Положення.

У разі якщо перевірка суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта) проводиться посадовою особою Держгірпромнагляду України самостійно, заборона виконання робіт чи виробництва, обмеження виробництва суб'єкта господарювання в цілому або на виробничому об'єкті здійснюються шляхом надання суб'єкту господарювання відповідного розпорядження за підписом посадової особи Держгірпромнагляду України, яка здійснювала перевірку.

Заборона виконання робіт або виробництва, обмеження виробництва в цілому суб'єкта господарювання за результатами перевірки, яка проводилася спеціально створеною комісією, а також заборона під час такої перевірки виконання робіт або виробництва, обмеження виробництва на виробничому об'єкті суб'єкта господарювання, яка тягне за собою зупинення (призупинення) робіт у цілому підприємства, здійснюються шляхом надання суб'єкту господарювання розпорядження за підписом заступника Голови Держгірпромнагляду України або начальника (заступника начальника) територіального органу Держгірпромнагляду України.

У разі якщо виявлені порушення несуть безпосередню загрозу життю працівників, що потребує негайного зупинення робіт або виробництва чи їх обмеження, керівник (заступник керівника) або уповноважена особа суб'єкта господарювання на вимогу і в присутності посадової особи Держгірпромнагляду України повинен негайно припинити або обмежити ці роботи (виробництво).

При цьому, в акті перевірки зазначається відповідний запис та проставляється фактичний час зупинення або обмеження робіт (виробництва).

У разі відмови суб'єкта господарювання від вжиття негайних заходів щодо зупинення робіт (виробництва) або їх обмеження на вимогу посадової особи Держгірпромнагляду України в акті перевірки зазначається відповідний запис (п. 2.30 Положення №826).

На підставі зробленого аналізу наведених правових норм суд зазначив, що пункт 5 частини 1 статті 183-2 КАС України, на підставі якого звертається позивач з даним адміністративним позовом, передбачає застосування скороченого провадження в адміністративних справах щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, а звертаючись до суду на підставі вказаної вище норми КАС України, позивач не зазначив, якою саме правовою нормою законодавства України закріплено виключне право суду на застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) у вигляді заборони експлуатації трансформаторних підстанцій та засобів захисту від враження електричним струмом.

При цьому суд зауважив, що як вбачається з наведених вище норм Закону України "Про охорону праці" та Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України, що містять спеціальні правові норми щодо вжиття заходів реагування, заявлені у позовній заяві заходи реагування можуть бути вжиті відповідною посадовою особою Держгірпромнагляду України згідно з повноваженнями, визначеними

законодавством України.

За таких обставин суд дійшов висновку, що звернення позивача до суду на підставі пункту 5 частини 1 статті 183-2 КАС України є необґрунтованим, у зв'язку з чим позовна заява не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, внаслідок чого у відкритті провадження в адміністративній справі має бути відмовлено.

Вказана ухвала суду першої інстанції була залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 18.11.2014 р.

Аналогічна правова позиція була викладена в ухвалі КОАС від 31.07.2014 р. у справі №810/4569/14 про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, яка була залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 23.10.2014 р.

Однак, вказана позиція судів першої та апеляційної інстанцій є сумнівною з огляду на вищенаведені обставини необхідності розв'язання у даному випадку: темпоральної колізії між нормами Закону України «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про охорону праці» – на користь правової норми, прийнятої пізніше в часовому порівнянні, тобто на користь Закону №877; ієрархічної колізії між нормами Закону №877 та Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України – знов таки на користь Закону №877, як нормативного акта, що має вищу юридичну силу.

Висновки.

З урахуванням викладеного можна зробити висновок, що судді Київського окружного адміністративного суду у своїй правозастосовній діяльності в переважній більшості дотримуються принципів адміністративного судочинства, зокрема, принципу законності, згідно з яким суд вирішує справи відповідно до Конституції, законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також застосовує 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 забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема, зі спорів щодо цивільного захисту; охорони праці 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.