



**Ірина Корчова,**

аспірантка кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права і процесу  
Академії Державної пенітенціарної служби  
**ORCID: 0000-0002-0812-6922**

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-48-6>

УДК 342.9

## ***Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України***

Безумовно, порушення вимог техногенної та пожежної безпеки створює загрози таким соціальним цінностям як життя і здоров'я людини. Сучасна держава не може залишатися осторонь таких порушень, а тому з метою їх попередження у майбутньому та упередження можливих негативних наслідків від них, законодавством передбачений комплекс заходів, серед яких важливе місце, на нашу думку, займають заходи реагування. Так, ч. 2 ст. 68 КЦЗ України закріплене повноваження посадових осіб Державної служби України з надзвичайних ситуацій звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування [1]. Разом з цим, формулювання норм, які допускають можливість застосування відповідних заходів реагування, а також правильне розуміння поняття та правової природи заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, значною мірою визначають, чи будуть досягнуті цілі, досягнення яких передбачається застосуванням

таких заходів. Це, у свою чергу, актуалізує дослідження юридичних ознак та поняття заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Питання застосування заходів реагування, у тому числі у зв'язку із порушеннями вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, несправедливо залишені поза увагою вітчизняних науковців, адже публікацій з теми дослідження доволі мало. Утім, серед останніх досліджень варто згадати дисертацію Радчука А. А. «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» (2020). Такий стан зумовлює необхідність наукового визначення юридичних ознак та поняття заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Метою статті є визначення юридичних ознак та формулювання поняття заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Так, у першу чергу зазначимо, що заходи реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є лише одним із видів заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. Однак, якщо проаналізувати термінологію КЦЗ України, складатиметься враження, що повне або часткове зупинення роботи чи експлуатації відповідних об'єктів, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту є єдиним заходом реагування відповідного контролюючого органу, оскільки про інші заходи реагування кодифікований акт не згадує. У той же час у першому реченні ч. 7 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» йде мова про те, що «орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається ... з відповідним позовом до адміністративного суду», а у реченні другому зазначається, що «у разі необхідності вжиття *інших заходів реагування* орган державного нагляду (контролю) ... складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень [1]. Таке формулювання нашої думки, що, зокрема, вимога посадової особи контролюючого органу щодо усунення порушень встановлених вимог, тобто припис, також є заходом реагування. При цьому, КЦЗ України також до повноважень контролюючого органу відносить складання приписів щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки (п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України) [2].

Більше того, очевидно, що законодавець відносить заходи реагування, визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, до категорії «санкції», про що свідчить назва ст. 68 – «Санкції за порушення

вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки».

По-друге, досліджувані заходи реагування передбачають за собою такі конкретні заходи для досягнення відповідної мети:

- зупинення роботи окремих об'єктів суб'єкта, щодо якого здійснювалися заходи державного нагляду (контролю) (серед них називаються підприємства, окремі виробництва, виробничі дільниці);

- зупинення експлуатації окремих об'єктів (будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів);

- зупинення проведення робіт (у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту);

- зупинення надання послуг [2].

Такий перелік заходів визначений у п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України, де закріплюються повноваження контролюючого органу. У той же час, у ч. 2 ст. 68 КЦЗ України запропоновано дещо інший перелік: додано можливість зупинення роботи агрегатів, зупинення експлуатації обмежено будівлями, спорудами, окремими приміщеннями (про приміщення, до речі, не згадується у ст. 17-1), названо лише конкретні види робіт, які можуть бути зупинені – випуск та реалізація пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, не згадується про можливість зупинення надання послуг. Безперечно, положення п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України мають корелювати з положеннями ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, а тому законодавець повинен звернути увагу на неузгодженість відповідних норм та привести їх до спільного знаменника.

Важливо уточнити, що такі заходи реагування застосовуються до окремих об'єктів, на яких виявлені відповідні правопорушення. У цілому ж

діяльність суб'єкта не припиняється, він може продовжувати її на інших об'єктах, щодо яких заходи реагування, передбачені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, не застосовані.

При цьому за позицією Верховного Суду, викладеною у постанові від 23.23.2019 (справа № 804/8378/17, провадження № К/9901/22095/19) можливість застосування заходів реагування не ставиться в залежність від суб'єкта, який допустив порушення, а виключно до об'єкта, який експлуатується з порушеннями норм пожежної і техногенної безпеки [3].

По-третє, суттєвою ознакою заходів, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є те, що фактичною підставою для застосування таких заходів реагування є допущення суб'єктом, на якого покладається обов'язок забезпечувати дотримання вимог пожежної безпеки на відповідному об'єкті та щодо якого здійснюються заходи державного нагляду (контролю), порушень відповідних вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. Варто зауважити, що вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки визначені низкою нормативно-правових актів, при цьому, однак, вітчизняне законодавство не називає перелік загрозових для життя і здоров'я людей порушень, дане поняття є оціночним. У зв'язку з цим у правовідносинах із застосування заходів реагування завжди є елемент розсуду. Саме завдяки такій ознаці обмежувальних заходів, визначених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, суди у своїх актах правосуддя називають їх «крайнім заходом, обрання якого є доцільним лише у разі якщо допущені порушення реально створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей» [4].

По-четверте, зазначимо, що будь-який захід реагування переслідує певну мету, від правильного розуміння якої напруга залежать результати

правозастосування. Не важко помітити, що законодавець безпосередньо не вказує мету заходів реагування, визначених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. Однак у нормі, сформульованій у ч. 2 ст. 68 КЦЗ України зазначається, що питання про застосування таких заходів реагування ініціюється у разі встановлення не будь-яких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а лише тих, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. З огляду на це, цілком очевидно, що мета застосування таких заходів реагування – попередити заподіяння шкоди відповідним соціальним благам. Іншими словами, зазначені заходи мають превентивний характер, та не несуть за собою будь-якої каральної мети. Водночас така мета заходів реагування виправдовує необхідність забезпечення їх оперативності, аби між моментом виявлення загрозових порушень і реалізації таких заходів реагування був максимально короткий проміжок часу. Однак, на жаль, чинне законодавство не дає можливості втілювати таку ідею на практиці.

По-п'яте, застосовуються такі заходи у судовому, а не адміністративному порядку. Це означає, що повноваженням застосовувати заходи реагування наділений адміністративний суд, натомість контролюючий орган ініціює відповідний судовий процес шляхом звернення до суду з відповідним позовом. Разом з цим, до прийняття КЦЗ України аналогічні заходи, які мали назву запобіжні заходи, застосовувалися саме в адміністративному порядку, тобто безпосередньо посадовими особами контролюючого органу. Так, відповідно до Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затвердженої наказом МНС України від 21.10.2004 № 130, відповідна посадова особа органу державного пожежного нагляду застосовувала запобіжні заходи шляхом

винесення постанови про застосування відповідних запобіжних заходів (п. 4.1) [5]. Такий порядок, однак, допускає можливість зловживань з їх боку та обумовив запровадження судового контролю в сфері застосування заходів реагування.

Важливо відмітити і те, що процесуальний порядок застосування таких заходів реагування встановлений Кодексом адміністративного судочинства України. При цьому на сьогодні провадження у справах про застосування заходів реагування, очевидно, допускається здійснювати у порядку спрощеного провадження, хоча в Єдиному державному реєстрі судових рішень представлено багато справ, провадження в яких здійснювалося у межах загальної процесуальної форми. Спеціальної ж норми, яка регламентує провадження у справах про застосування заходів реагування, КАС України не пропонує, які не згадує такої категорії справ. Разом з тим, до викладення КАС України у новій редакції кодифікований акт виокремлював таку категорію справ як «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням» (п. 5 ч. 1 ст. 183-2) [6], які розглядалися в порядку скороченого провадження. На сьогодні у парламенті зареєстровано законопроект від 24 вересня 2020 року № 4150, яким пропонується запровадити особливий порядок провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки [7].

Іншою ознакою заходів реагування, яку варто згадати, є те, що вони мають тимчасовий характер, адже як зазначається у п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України вони застосовуються «до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки». Відповідно, усунення

суб'єктом відповідних порушень створює передумови для припинення дії застосованих заходів реагування і передбачає можливість відновлення роботи, експлуатації об'єктів тощо. У той же час якщо у ході судового провадження у справі суб'єкт усунув порушення відповідних вимог, що підтверджено належними доказами, підстави застосування заходів реагування зникають. Дійсно, виходячи зі змісту і суті застосування таких заходів, вони застосовуються до усунення виявлених порушень та існування реальної загрози життю та/або здоров'ю людей, у зв'язку з чим їх застосування після усунення виявлених порушень втрачає той сенс, який законодавством покладений як основа і правова підстава застосування (така позиція, зокрема, викладена у постанові Верховного Суду від 28 травня 2019 року (справа № 819/1850/17, провадження № К/9901/52018/18) [8].

Що ж стосується відновлення експлуатації (роботи) об'єктів після їх призупинення, то на сьогодні воно здійснюється в адміністративному порядку на підставі ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Таким чином, заходи реагування, визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, можна визначити як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу, спрямовані на попередження настання негативних наслідків, викликаних наявністю на об'єкті порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Безперечно, без чіткого розуміння суттєвих ознак заходів реагування неможливо усвідомити зміст відповідного поняття, що дуже важливо для належного правозастосування. На підставі аналізу чинного законодавства констатовано, що заходи реагування,

встановлені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є одним із різновидів заходів реагування; передбачають за собою зупинення роботи, експлуатації окремих об'єктів суб'єкта, щодо якого здійснювалися заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою для застосування таких заходів є допущення суб'єктом, щодо якого здійснюються заходи державного нагляду (контролю), порушень вимог законодавства у сфері

техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; мають превентивну мету; застосовуються такі заходи у судовому, а не адміністративному порядку; процесуальний порядок застосування таких заходів реагування встановлений КАС України; мають тимчасовий характер, адже застосовуються до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки; відновлення роботи (експлуатації) об'єктів здійснюється в адміністративному порядку.

### **Список використаних джерел**

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print>.
2. Кодекс цивільного захисту України : Закон від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print>.
3. Постанова Верховного Суду від 23.12.2019 (справа № 804/8378/17, провадження № К/9901/22095/19). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552115>.
4. Постанова Верховного Суду від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19, провадження № К/9901/23405/20). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277653>.
5. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2985. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04#Text>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції від 03.08.2017). *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803/print>.
7. Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від 24.09.2020 № 4150. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70053](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70053).
8. Постанова Верховного Суду від 28.05.2019 (справа № 819/1850/17, провадження № К/9901/52018/18). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82079165>.

### **Корчова І. В. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України**

У статті здійснено спробу виділити ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, та на підставі аналізу чинного законодавства сформулювати поняття відповідних заходів реагування.

Констатовано, що необхідність визначення поняття та юридичних ознак заходів реагування, застосовуваних на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, виправдане потребою ефективного правозастосування та втілення на практиці ідей, закладених у відповідних правових нормах.

До юридичних ознак заходів, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, автором віднесено наступні: є одним із заходів реагування; тягнуть за собою зупинення роботи, експлуатації окремих об'єктів, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою їх застосування є допущення суб'єктом порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; мета застосування таких заходів реагування – попередження заподіяння шкоди відповідним соціальним благам; застосовуються у судовому порядку відповідно до положень КАС України; мають тимчасовий характер; скасування дії заходів реагування здійснюється в адміністративному порядку. Одночасно наводяться позиції національних судових органів щодо розуміння ними ознак заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. Виокремлено окремі недоліки законодавчого регулювання у означеній сфері.

У результаті заходи реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, визначені як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу, спрямовані на попередження настання негативних наслідків, викликаних наявністю на об'єкті порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

**Ключові слова:** заходи реагування, техногенна та пожежна безпека, порушення, що створюють загрозу життю і здоров'ю, зупинення роботи, зупинення експлуатації, санкції, судовий порядок, адміністративний порядок.

#### **Korchova I. Concepts and legal features of response measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine**

The article attempts to highlight the signs of response measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine, and based on the analysis of the current legislation, formulate the concept of appropriate response measures.

It was established that the need to define the concept and legal features of response measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine, justified by the need for effective law enforcement and the implementation of the idea of the relevant legal institution in practice.

To the legal features of measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine, the author attributed the following: is one of the response measures; entail the suspension of work, operation of individual objects, suspension of work, provision of services; the actual basis for their application is the violation by the subject of the requirements of legislation in the field of man-made and fire safety, which pose a threat to the life and health of people; the purpose of applying such response measures is to prevent damage to relevant social benefits; are applied in court in accordance with the provisions of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine; have a temporary nature; cancellation of response measures is carried out administratively. At the same time, the positions of the national judicial authorities regarding their understanding of the signs of response measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine. Some shortcomings of the legislative regulation of the legal institute are cited.

As a result, response measures applied on the basis of Part 2 of Art. 68 of the Code of Civil Protection of Ukraine, defined as temporary measures applied by the administrative court at the initiative of the supervisory body, aimed at preventing the occurrence of negative consequences caused by the presence of violations of the requirements of legislation in the field of man-made and fire safety at the facility, which pose a threat to the life and health of people.

**Key words:** response measures, man-made and fire safety, violations that pose a threat to life and health, stoppage of work, stoppage of operation, sanctions, judicial procedure, administrative procedure.