

ХРЯПИНСЬКИЙ А. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри наглядово-
профілактичної діяльності
(Національний університет
цивільного захисту України)

УДК 342.98+35.08(477)

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглядаються форми участі Державної служби України з надзвичайних ситуацій в адміністративному процесі. Доведено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій є повноцінним суб'єктом адміністративного процесу. Зокрема, вона наділена повноваженнями щодо розгляду звернень громадян, надання адміністративних послуг та участі в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Пропонується чітко визначити юрисдикційні повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій у відповідному положенні про неї.

Ключові слова: адміністративний процес, звернення громадян, адміністративні послуги, провадження у справах про адміністративні правопорушення, юрисдикція, Державна служба з надзвичайних ситуацій.

В статье рассматриваются формы участия Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в административном процессе. Доказано, что Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям является полноценным субъектом административного процесса. В частности, она наделена полномочиями по рассмотрению обращений граждан, предоставлению административных услуг и участию в процессах по делам об административных правонарушениях. Предлагается четко определить юрисдикционные полномочия Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в соответствующем положении о ней.

Ключевые слова: административный процесс, обращения граждан, административные услуги, производство по делам об административных правонарушениях, юрисдикция, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям.

In the article the forms of participation State Emergency Service of Ukraine in the administrative process. Proved that the State Emergency Service of Ukraine is a full subject of the administrative process. In particular, it is empowered to review appeals, administrative services and participate in the proceedings on administrative offenses. It is proposed to define the jurisdictional powers of the State Emergency Service of Ukraine in the proper position on it.

Key words: administrative process, citizens' appeals, administrative services, proceedings on administrative offenses, jurisdiction, State Emergency Service.

Вступ. Адміністративний процес є складовою частиною, особливою по відношенню до більш широкого поняття, юридичного процесу. Дотепер у літературі ще немає єдиного визначення юридичного процесу. Цікавим є й питання про суб'єктів адміністративного



процесу, серед яких особливе місце посідають органи виконавчої влади, до яких належить і Державна служба з надзвичайних ситуацій.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [1]. Очевидно, що після реорганізації низки державних органів й утворення у 2015 році ДСНС на неї було покладено значну кількість владних повноважень, у тому числі й в адміністративному процесі. Разом із цим, практика демонструє, що в законодавстві існують прогалини щодо участі вказаної служби в суспільних відносинах в якості суб'єкта адміністративного процесу. Це обумовлює актуальність і важливість розгляду обраної теми дослідження.

Вказаним питанням у тій чи іншій мірі приділяли увагу О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, А.В. Капуловський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.М. Кулеба, С.Н. Махіна, М.М. Тищенко, І.М. Троян, С.О. Шатрава та інші. Проте утворення нової служби в системі органів виконавчої влади, а саме ДСНС, актуалізувало наукові пошуки у сфері розгляду вказаної служби як суб'єкта адміністративного процесу.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд Державної служби з надзвичайних ситуацій як суб'єкта адміністративного процесу.

Результати дослідження. Науковці запропонували різноманітні класифікації суб'єктів процесуальних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним із теоретиків у зміст адміністративного процесу. Наприклад, С.М. Махіна запропонувала класифікацію, згідно з якою в управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів. Перша група – особи, наділені владними повноваженнями (сторона, яка управляє): президент, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади. Друга група – це суб'єкти, на яких поширюється владний вплив (керована сторона). До них належать фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління. До третьої групи належать суб'єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом. Це посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін. [2, с. 53].

В.К. Колпаков виокремлює п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об'єднання громадян та їхні органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи [3, с. 369].

На думку О.В. Кузьменко, за функціональним призначенням суб'єктів адміністративного процесу можна поділити на кілька груп: 1) суб'єкти, які наділені правом вести справу, перевіряти представлені матеріали та складати правові документи; 2) суб'єкти, які наділені правом приймати владні акти; 3) суб'єкти, які мають особистий інтерес у справі (на відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не має владних повноважень); 4) суб'єкти, які сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин правопорушення; 5) суб'єкти, які мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з метою використання фактичних даних, що фігурують у справі; 6) суб'єкти, які засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини; 7) суб'єкти, які сприяють виконанню постанови у справі [4, с. 145].

ДСНС належить до органів виконавчої влади, а отже, має державно-владні повноваження стосовно управління в відповідній сфері суспільного життя, що належить до її компетенції. Саме в якості владної сторони ДСНС бере участь в адміністративно-процесуальних відносинах.



Передусім розглянемо ДСНС як суб'єкт надання адміністративних послуг. Перелік платних послуг, що можуть надаватися підрозділами ДСНС України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2012 р. № 110 «Деякі питання надання підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій платних послуг» [5]. До цих послуг належить проведення експертизи причин виникнення пожежі та стану пожежної безпеки приладів, обладнання та продукції; розроблення проектів інженерно-технічних рішень щодо здійснення протипожежних заходів, запобігання аваріям та мінімізації їхніх наслідків, проведення розрахунків, пов'язаних із системами протипожежного захисту будівель і споруд, визначення шляхів евакуації, категорій виробництва стосовно вибухопожежної та пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення показників пожежної небезпеки речовин, матеріалів, виробів та будівельних конструкцій, а також випробувань продукції протипожежного призначення на відповідність установленим вимогам пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення вогнегасних і вогнезахисних властивостей вогнезахисних засобів і речовин, а також оброблених ними виробів, матеріалів та конструкцій; проведення перевірки технічного стану систем автоматичного пожежогасіння, пожежної сигналізації, димовидалення та інших автоматичних систем протипожежного захисту [5].

При цьому слід зазначити, що Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг (у нашому випадку – ДСНС України) не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Отже, з прийняттям Верховною Радою України розробленого на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» перед суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС постане питання врегулювання на законодавчому рівні надання інших платних послуг, які не увійшли до вищезазначеного закону, оскільки за своїм змістом не належать до адміністративних.

Зміст поняття адміністративної послуги та вимоги до їх надання в Україні встановлені Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. У цьому Законі також закріплено поняття «адміністративна послуга» як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [6]. Проте О.В. Джафарова наголошує, що таке визначення є дискусійним, адже адміністративна послуга – це завжди відносина, врегульовані правовими нормами, кінцевим результатом яких є отримання адміністративного акта органу публічної адміністрації, який є юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення певних праводносин [7, с. 183–184].

До адміністративних послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС доцільно віднести видачу свідоцтв (дублікатів, переоформлення) про атестацію аварійно-рятувальної служби, служби медицини катастроф; реєстрацію декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки; видачу ліцензії (дубліката, копії, переоформлення, анулювання за заявою ліцензіата) на провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення. Повноваження суб'єктів надання вищезазначених адміністративних послуг та надання самих послуг у цій сфері регламентуються Кодексом цивільного захисту України та Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Варто вказати, що О.В. Джафарова, досліджуючи дозвільну діяльність ДСНС, дійшла висновку, що остання є суб'єктом ліцензування провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення. Цікавою з наукової точки зору є запропоноване О.В. Джафаровою розуміння ліцензування, яке розглядається з позиції дозвільної процедури, що має повідомний характер, та пов'язана з реалізацією прав громадян на здійснення певних видів господарської діяльності у сфері забезпечення громадської



безпеки. За допомогою ліцензування держава здійснює регулювання господарської діяльності шляхом вчинення дозвільних дій, на основі яких фізичні та юридичні особи набувають статусу учасників дозвільних відносин. Ліцензування як дозвільна процедура забезпечує посвідчення права на провадження певних видів господарської діяльності [7, с. 584].

На ДСНС також покладаються повноваження щодо розгляду звернення громадян. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [8]. Відповідно до Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 (далі – Положення), ДСНС розглядає в разі звернення фізичних чи юридичних осіб: проектну документацію щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в разі їх виникнення), а також бере участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів; технічні завдання і робочі проекти на автоматизовані системи раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в разі їх виникнення; проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту, а також розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту у складі містобудівної документації (підп. 45 п. 4 Положення). У разі звернення фізичних чи юридичних осіб ДСНС надає: технічні умови для інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки; методичні рекомендації щодо розроблення та підготовки положень, інструкцій, інших нормативних документів у сфері пожежної та техногенної безпеки, що діють на підприємствах, в установах, організаціях та на інших суб'єктах господарювання незалежно від форми власності (підп. 55 п. 4 Положення). У підп. 60 п. 4 Положення чітко вказано, що служба здійснює розгляд звернень громадян із питань, пов'язаних із діяльністю ДСНС, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління ДСНС [1].

У законодавстві не визначаються особливості розгляду звернень громадян ДСНС та її структурними підрозділами. У зв'язку із цим, на нашу думку, на підзаконному рівні потребують деталізації положення про реалізацію повноважень ДСНС щодо звернень громадян. Відповідний документ має базуватися на нормах Закону України «Про звернення громадян» [8] та вищевказаного Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [1].

Важливим видом провадження є провадження у справах про адміністративні правопорушення. Цей вид адміністративного провадження передбачено в IV та V розділах чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

У ст. 255 КУпАП вказано перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Зокрема, до них належать уповноважені на те посадові особи органів державного нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки.

Виходячи з норм п. 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [1], до сфери відання служби належить забезпечення пожежної й техногенної безпеки; можна припустити, що повноваження щодо складення відповідних протоколів мають реалізовуватися саме ДСНС.

У ст. 223 КУпАП ДСНС прямо не згадується, проте в цій статті в якості суб'єкта, який може розглядати справи про адміністративні правопорушення, було визначено Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну й техногенну безпеку. Зокрема визначено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну й техногенну безпеку, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встанов-



лених законодавством вимог пожежної безпеки, здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду (ст. ст. 120, 175, 175-2, 188-8).

Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право:

1) Головний державний інспектор України з нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки та його заступники, головні державні інспектори з нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх заступники – штраф на громадян до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

1-1) старші державні інспектори України з нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки – штраф на громадян до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) головні державні інспектори з нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення – штраф на громадян до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) державні інспектори з нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення – штраф на громадян до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Висновки. Таким чином, Державна служба з надзвичайних ситуацій є повноцінним суб'єктом адміністративного процесу. Зокрема, вона наділена повноваженнями щодо розгляду звернень громадян, надання адміністративних послуг та участі в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1052-2015-%D0%BF>.

2. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Светлана Николаевна Махина. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 1998. – 220 с.

3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

4. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

5. Деякі питання надання підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2012 р. № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/110-2012-%D0%BF>.

6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.

7. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації : питання теорії та практики : [монографія] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.

8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

