

УДК 342.9:347.9

Крупко Яна Михайлівна –

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник ад'юнктури (аспірантури)
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0002-1578-2303

Yana M. Krupko –

candidate of juridical sciences, associate professor,
Head of the PhD and Doctoral Program,
Penitentiary Academy of Ukraine
(34 Honcha Street, Chernihiv, 14000, Ukraine)
ORCID: 0000-0002-1578-2303

Царюк Сергій Васильович –

кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника
відділу Науково-дослідного центру
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-5971-0479

Serhii V. Tsariuk –

candidate of juridical sciences, associate professor,
Deputy Head of the Department of the
Scientific Research Center of
the Military Institute of Taras Shevchenko Kyiv National University
(81 Yulii Zdanovskoi Street, Kyiv, 03680, Ukraine)
ORCID: 0000-0001-5971-0479

Питання практики судового захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки

У статті досліджуються питання практики судового захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний (нагляд) контроль у сфері техногенної та пожежної безпеки. Автори звертають увагу, що на різних етапах механізму здійснення заходів державного нагляду (контролю) посадові особи контролюючого органу вчиняють дії, допускають бездіяльність, приймають рішення, які можуть зачіпати права та законні інтереси підконтрольних суб'єктів, створювати для них певні обов'язки, які, однак, не завжди узгоджуються з законодавчими нормами, що регламентують процедуру здійснення перевірок. Відтак, підконтрольні суб'єкти вимушені шукати шляхи захисту своїх прав та інтересів, зокрема через звернення до суду.

Ключові слова: державний нагляд (контроль); державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; заходи державного нагляду (контролю); заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки; права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; судовий захист прав; оскарження акта перевірки; оскарження припису.

Ya.M. Krupko, S.V. Tsariuk Issues on Judicial Protection Practice of Entities' Rights in Relation to Which State Supervision (Control) is in the Field of Industrial and Fire Safety

The article examines the issues of judicial protection practice of the entities' rights to state (supervisory) control in the field of industrial and fire safety. The author pays attention that at different stages of the mechanism

of state supervision (control) measures implementation, officials of the controlling authority perform actions, allow inaction, make decisions which may affect the rights and legitimate interests of the controlled entities, and impose certain obligations on them, which, however, are not always consistent with the legislative provisions regulating the inspection procedure. Therefore, controlled entities are forced to look for ways of their rights and interest protection, in particular by going to court. Based on the data analysis from the Unified State Register of Court Decisions, it is concluded that in practice, in order to protect their rights and interests, controlled entities file lawsuits with various claims (in particular, to declare unlawful the actions of the controlling body to determine the degree of risk from conducting business activities; to declare unlawful the decision of the state supervision (control) body to include of the controlled entity to the annual plan for the implementation of state (control) measures and cancel the relevant paragraph of the plan; to declare unlawful and cancel the order to conduct an inspection; to declare unlawful actions of the controlling body regarding the inspection compliance with the requirements of laws and regulations in the in the field of civil protection, fire and industrial safety; to declare unlawful and cancel the act drawn up on the basis of an unscheduled state supervision (control) measure on compliance with a business entity to comply with the requirements of the legislation in the field of industrial and fire safety; to declare unlawful and cancel the order to eliminate violations of the legislation requirements in the field of industrial and fire safety; to cancel the resolution on imposing an administrative penalty). However, such claims do not always bring the result that a complainant expected. This is due to the fact that only the violated rights or legitimate interests of controlled entities are protected in administrative proceedings, and not all of the listed remedies in specific relationship may be considered appropriate and effective. The author makes a conclusion that in order to determine the appropriateness of applying certain remedies to protect the rights of entities to state supervision (control) in the field of industrial and fire safety, it is necessary to determine whether by making a decision an official of a supervisory body may act or allow inaction which is being appealed, violate the rights and legitimate interests of the controlled entities, and whether the chosen remedy is effective. For this it is important to correctly understand the legal nature of such decisions or actions (inaction). Summarizing, an act, drawn up as a result of a state supervision (control) measure on compliance by a business entity with the requirements of legislation in the field of industrial and fire safety, cannot be an independent object of judicial control, and orders to conduct control should be appealed only when the inspection was not carried out.

Keywords: state supervision (control); state supervision (control) in the field of industrial and fire safety; measures of state supervision (control); measures of response in the field of industrial and fire safety; rights of entities to state supervision (control) in the field of industrial and fire safety; judicial protection of rights; appeal of an inspection report; appeal of an order.

Постановка проблеми. Повоєнне відновлення водних рекреаційних об'єктів в Україні є важливою проблемою, яка вимагає комплексного підходу та координації зусиль на різних рівнях — від місцевої влади до міжнародних організацій. Відновлення цих об'єктів має стратегічне значення не тільки для забезпечення відпочинку та туризму, але й для відновлення економіки, підвищення якості життя населення та збереження природних екосистем. Військові дії можуть призвести до значного забруднення або знищення водних рекреаційних зон, зокрема через хімічні виливи, руйнування інфраструктури та недбале поводження з відходами. В результаті, екосистеми водойм можуть бути серйозно пошкоджені, що загрожує біорізноманіттю та здоров'ю населення.

Метою статті є розкриття необхідності та потенційних можливостей відновлення водних рекреаційних об'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання збереження, відновлення та покращення екологічного стану водних рекреаційних об'єктів було предметом наукових досліджень: С.Р. Новицької — досліджувала оцінку водних рекреаційних ресурсів України; Л.П. Царик в своїх працях розкривав поняття та види природних рекреаційних ресурсів; О.О. Любіцева — розкривала питання водних об'єктів України та рекреаційне оцінювання якості води; С.Є. Сосновський, С.В. Анісімова вивчала особливості нормування рекреаційного навантаження на поверхневі водні об'єкти; В.О. Мурашенко розкривав екологічні проблеми водних об'єктів, що використовуються в рекреаційних цілях; В.О. Назарук вивчав стан

та перспективи розвитку водних рекреаційних ресурсів України.

Виклад основного матеріалу. З метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді "Цілі сталого розвитку: Україна", забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року однією з пріоритетних цілей визначено забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією [1].

Водні рекреаційні об'єкти як вид природних ресурсів України мають велике значення для економіки, екології, культури та соціального життя країни. Україна багата на водні ресурси, включаючи річки, озера, водосховища, та чорноморське узбережжя, які пропонують різноманітні можливості для рекреації та туризму. Ось кілька ключових аспектів, що характеризують водні рекреаційні об'єкти в Україні:

Вони сприяють розвитку туристичної індустрії, приваблюючи вітчизняних та іноземних туристів. Це створює доходи для місцевих громад через готельний бізнес, ресторани, туристичні послуги та інші пов'язані активності. Водний туризм, включно з каякінгом, вітрильним спортом, риболовлею та підводним плаванням, є важливим джерелом заробітку для багатьох регіонів.

Так, наприклад, у Закарпатській області виділяють 10 лікувально-оздоровчих зон в місцях виходу мінеральних вод. Санаторно-курортні заклади Закарпаття розташовані та функціонують на базі родовищ геотермальних джерел. Це такі лікувально-оздоровчі зони: Ужгородська, Мукачівська, Іршавська, Берегівська, Хустсько-Виноградівська, Тячівська, названі як і найбільші населені пункти, де розташовані свердловини родовищ мінеральних вод. Закарпатська область відома Солотвинськими соленими озерами, які стали

важливим туристично-рекреаційним лікувально-оздоровчим осередком Закарпаття. Озера розташовані на заході від м. Солотвино, найбільшим з них є о. Кунігунда. Солоні озера стали відомі багатьом завдяки своїм лікувальним властивостям, що схожі на води Мертвого моря. Озера утворилися унаслідок просідання порід, в результаті видобутку солі із соляних копалень, які розташовані поблизу. Вода в озерах надто солоня (146–150 ‰ г/л) і допомагає при лікуванні хвороб нервової системи, плевритів, радикулітів, артритів, різноманітних захворювань шкіри [3].

Таким чином, розвиток водних рекреаційних ресурсів відкриває значні можливості для збільшення як кількості, так і якості туристичних потоків в Україні. Протягом останніх років країна спостерігала зростання туристичної активності, але потенціал для подальшого розвитку цього сектору залишається великим. Вдосконалення інфраструктури навколо водних об'єктів, таких як річки, озера і водосховища, має велике значення для приваблення нових відвідувачів, збільшення туристичних доходів та розвитку загальної привабливості України як туристичної дестинації.

Водні рекреаційні зони відіграють ключову роль у збереженні біодиверситету та підтримці екосистем. Озера та річки є місцем проживання для численних видів рослин та тварин. Охорона цих територій важлива для збереження природних ландшафтів та запобігання ерозії берегів та забрудненню вод.

Водні об'єкти є важливою частиною культурної спадщини України, відіграючи роль у національній ідентичності та історії. Вони є місцем проведення культурних та рекреаційних заходів, які сприяють згуртуванню громад та покращенню якості життя. Водні рекреаційні зони також надають простір для сімейного відпочинку та активного дозвілля. Україна має значні водно-рекреаційні ресурси, зокрема багату річкову мережу, яка складається з більш як 73 тис. річок, з 14 з них мають довжину понад 500 км, та загальним об'ємом стоку 210 км куб. В більшості випадків річки входять до басейну Чорного та Азовського морів, тоді як лише 4% до басейну Балтійського моря. Найбільшими річками рахуються: Дніпро, Дністер, Дунай, Південний Буг, Сіверський Донець, Західний Буг, Прип'ять, Десна, Ворскла, Оріль, Черемош,

Прут та Стрий. Головною водною артерією є Дніпро, який протікає 2285 км, з яких 1205 км належать до території України [2].

Для організації повноцінного та ефективного відпочинку населення велике значення має якість природного середовища як в цілому, так і окремих його елементів. Оскільки переважна більшість літніх видів рекреації пов'язана з використанням акваторій, особливу увагу потрібно приділяти забезпеченню належної якості води. На жаль, більшість водних об'єктів України не відповідають вимогам санітарно-гігієнічних нормативів, а перспективи розвитку економіки України передбачають подальше збільшення навантаження на поверхневі водні об'єкти при їх експлуатації промисловим виробництвом, житлово-комунальним та сільським господарством [4, с.172].

Розвиток водних рекреаційних об'єктів також стикається з викликами, такими як забруднення води, перевантаження туристичної інфраструктури, та зміни клімату, що можуть негативно впливати на водні ресурси. Необхідно розробляти та впроваджувати стратегії сталого управління, які б збалансували потреби розвитку туризму з необхідністю охорони природних ресурсів.

Таким чином, водні рекреаційні об'єкти мають комплексне значення для України, вимагаючи уважного підходу до їх управління та розвитку, щоб забезпечити їх збереження для майбутніх поколінь та використання як важливого ресурсу для розвитку країни.

Збереження водних рекреаційних об'єктів в умовах воєнного стану є важливою частиною стратегії національної безпеки та стабільності України. Водні ресурси, такі як річки, озера та водосховища, відіграють критичну роль у підтримці екосистеми, а також забезпечують необхідні умови для відпочинку та релаксації населення. Під час воєнних дій ці об'єкти часто стають вразливими через ризик забруднення, пошкоджень інфраструктури або використання як стратегічних точок. Водночас, вони можуть служити важливим ресурсом для підтримки життєдіяльності та гуманітарних операцій, особливо в регіонах, які перебувають під особливим тиском. Збереження цих об'єктів дозволяє не тільки зберегти природне середовище, але й сприяє психологічному

відновленню громадян. Воєнний стрес та анксіозність можуть значно знизитись завдяки можливості перебувати у природному, спокійному оточенні. Рекреаційні зони надають унікальну можливість для відновлення емоційного балансу, відпочинку та зміцнення сімейних зв'язків, що є особливо важливим у часи кризи. Тому заходи з охорони та відновлення водних рекреаційних зон мають велике значення не тільки з екологічної, а й з соціальної точки зору.

Окрім того, підтримка цих об'єктів є важливою для економічного відновлення після війни. Туризм, заснований на природних рекреаційних ресурсах, може стати одним з ключових драйверів відновлення економіки, приваблюючи відвідувачів як з внутрішніх, так і з міжнародних ринків. Інвестиції у відновлення та розвиток інфраструктури водних рекреаційних зон можуть стимулювати створення нових робочих місць, збільшення доходів місцевих громад та покращення загального благополуччя регіону. Таке відновлення потребує координації зусиль на усіх рівнях уряду та активної участі громадськості, щоб забезпечити сталість і ефективність процесу реабілітації водних рекреаційних ресурсів.

Разом з тим, слід акцентувати увагу на проблемах повоєнного очищення та повноцінного функціонування водних рекреаційних об'єктів. Мова йде про серйозні виклики післявоєнного відновлення водних об'єктів в Україні, особливо через наслідки мінування та інших військових дій.

З урахуванням вищезазначеного можемо виокремити наступні проблемні вектори.

1. Забруднення водойм. Військові дії можуть призвести до значного забруднення водойм шкідливими речовинами, включаючи нафтопродукти, важкі метали та інші токсичні матеріали. Це забруднення може негативно вплинути на якість води, знищити місцеву флору та фауну і створити довготривалі проблеми для екосистеми.

2. Мінування та нерозірвані боєприпаси. Водні території, такі як річки та озера, можуть бути заміновані або містити нерозірвані боєприпаси, що робить їх небезпечними для цивільного населення та ускладнює будь-які спроби рекреаційного або комерційного використання. Виявлення та

знешкодження таких загроз вимагає значних ресурсів і часу.

3. Пошкодження інфраструктури.

Військові конфлікти часто призводять до руйнувань інфраструктури, включаючи греблі, шлюзи, мости та водопровідні системи. Відновлення такої інфраструктури вимагає значних інвестицій та може бути довготривалим процесом.

4. Екологічне відновлення. Навіть після усунення непосредних загроз та забруднень, відновлення екосистеми водойми може виявитися складним завданням. Необхідно відновити природні середовища проживання, забезпечити умови для відтворення місцевих видів та забезпечити стабільність водного балансу.

5. Соціально-економічні наслідки.

Водні об'єкти часто є важливими для місцевої економіки, забезпечуючи ресурси для рибальства, туризму та водопостачання. Їх відсутність або деградація може мати далекосяжні наслідки для місцевих громад, підвищуючи рівень бідності та соціальної напруженості.

Таким чином, відновлення водних рекреаційних об'єктів після війни вимагає комплексного підходу, що включає екологічне, технічне та соціальне планування. Міжнародна підтримка та співпраця, а також активна участь місцевих громад є ключовими для успішного відновлення та довгострокової сталості цих важливих ресурсів.

Окрім того, варто акцентувати увагу, що в умовах, коли агресор щодня знищує українську енергетику, варто все більше уваги звертати на альтернативні джерела енергії. Одним з таких джерел, безумовно, є водні ресурси. Водні ресурси як джерело альтернативної енергетики відіграють ключову роль у світовій енергетичній стратегії, забезпечуючи сталий розвиток та допомагаючи зменшити залежність від викопних палив. Гідроенергетика є однією з найстаріших та найбільш розповсюджених форм альтернативної енергетики. Вона генерує електроенергію за допомогою гідроелектростанцій, які перетворюють кінетичну енергію падаючої або течії води у механічну енергію, яка, в свою чергу, використовується для виробництва електрики. Гідроенергетика має ряд переваг, включаючи

низькі операційні витрати, відсутність викидів парникових газів під час експлуатації та високу ефективність. Однак, створення великих водосховищ може мати негативний вплив на екосистеми, переміщення населення та археологічні пам'ятки.

Гідрокінетична енергія відносно новий напрям у використанні водних ресурсів, який полягає у зборі енергії з руху водних потоків без необхідності будівництва великих дамб або водосховищ. Гідрокінетичні турбіни можуть бути встановлені у річках, прибережних водах або інших водних потоках. Цей метод є екологічно чистим і має мінімальний вплив на навколишнє середовище.

Для України, країни з обмеженими запасами викопних палив і великою кількістю водних ресурсів, розвиток гідроенергетики та інших форм альтернативної водної енергії може допомогти зменшити енергетичну залежність від імпорту, підвищити енергетичну безпеку та сприяти екологічному сталому розвитку. Враховуючи глобальні тенденції до зниження викидів та переходу на відновлювані джерела енергії, інвестиції у розвиток водних ресурсів як альтернативних джерел енергетики стають стратегічно важливим напрямком для України.

Постановка проблеми. З метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки чинне законодавство наділяє відповідний центральний орган виконавчої влади повноваженням здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки. При цьому на різних етапах механізму здійснення заходів державного нагляду (контролю) (під час оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності перевірок, планування та безпосереднього здійснення перевірок, документування їх результатів, прийняття рішення про застосування до підконтрольних суб'єктів заходів реагування) посадові особи вчиняють дії, допускають бездіяльність, приймають рішення, які можуть зачіпати права та законні інтереси підконтрольних суб'єктів, створювати для них певні обов'язки. Однак, такі рішення та дії (бездіяльність) перевіряючих не завжди узгоджуються з законодавчими нормами, що регламентують процедуру здійснення перевірок, відтак, підконтрольні суб'єкти

вимушені шукати шляхи захисту своїх прав та інтересів, важливе місце серед яких відводиться саме судовому захисту, про що і йтиме мова у нашій статті.

Метою статті є дослідження питання практики судового захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний (нагляд) контроль у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Аналіз досліджень і публікацій. Значний внесок у наукову розробку зазначеної проблематики внесли такі учені, як О.В. Аушева, О.А. Беляневич, О.Р. Зельдіна, Л.В. Леонтьєва, О.Г. Хрімлі, В.С. Щербина.

Виклад основного матеріалу. Гарантія судового захисту проти незаконних дій та рішень органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб – це одна із обов'язкових атрибутів правової держави. Питання судового захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, є актуальним, про що свідчить кількість справ, представлених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, однак, на жаль, на сьогодні вони не знайшли належного відгуку в наукових дослідженнях.

Відповідно до положень Основного Закону нашої держави, юрисдикція судів поширюється на всі юридичні спори, до того ж у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (ч. 3 ст. 124 Конституції України) [1]. Вирішення ж у судовому порядку спорів, які виникають саме у сфері публічно-правових відносин, визначено завданням адміністративного судочинства, для якого важливим є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Ст. 5 КАС України право особи на звернення до суду на пряму пов'язує з порушенням прав, свобод або законних інтересів особи рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [2].

Переносючи таке законодавче положення на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду, можна зробити висновок, що підконтрольні суб'єкти уповноважені звертатися до суду тоді, коли вважають, що рішенням, дією чи бездіяльністю органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки порушено права, свободи або законні інтереси. Однак саме

по собі порушення вимог закону рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, згідно з судовою практикою, що склалася, не є достатньою підставою для визнання їх протиправними, оскільки обов'язковою умовою для цього є доведеність позивачем порушення його прав та охоронюваних законом інтересів відповідним рішенням, про що наголошується Верховним Судом у постанові по справі № 804/3214/18 [3].

Вочевидь, судовий контроль за законністю правозастосовчої діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки спрямований на забезпечення захисту та відновлення порушених прав та законних інтересів суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), для чого останні можуть використовувати різноманітні способи судового захисту.

Так, ч. 1 ст. 5 КАС серед способів судового захисту, зокрема, називає адресовану суду вимогу позивача визнати протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнати протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Як бачимо, кодифікований акт при визначенні способів судового захисту використовує абстрактні формулювання, які набувають конкретного змісту виходячи з матеріально-правових відносин, де виник спір. До того ж як наголошує нормативно-правовий акт, він не формулює вичерпного переліку способів захисту, однак, ставить до них дві важливі вимоги: по-перше, спосіб захисту повинен не суперечити закону, і, по-друге, забезпечувати ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Що ж стосується норм матеріального права, які регламентують можливості оскарження рішень та дій (бездіяльності) органів державного нагляду (контролю), то такі знаходять відображення у відповідних положеннях Закону України «Про основні засади

державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» - в ч. 9 ст. 7 (де зазначено, що розпорядчі документи щодо усунення порушень вимог законодавства можуть бути оскаржені до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду в установленому законом порядку), ст. 10 (в якій серед прав суб'єктів господарювання згадується можливість оскарження в установленому законом порядку неправомірних дій органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб), ст. 21 (яка гарантує підконтрольним суб'єктам право звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю)).

Проаналізувавши дані Єдиного державного реєстру судових рішень, помічаємо, що для захисту своїх прав та інтересів підконтрольні суб'єкти звертаються з позовами, предметом яких є різноманітні вимоги. Зокрема, визнати протиправними дії контролюючого органу з визначення ступеню ризику від провадження господарської діяльності (справа № 520/8857/21); визнати протиправним рішення органу державного нагляду (контролю) про включення підконтрольного суб'єкта до річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) та скасувати відповідний пункт плану (справа № 520/8857/21, № 640/25094/21); визнати протиправним та скасувати наказ про проведення перевірки (№ 802/140/17-а, № 818/1750/18, № 420/9134/20, № 620/523/19); визнати незаконними дії контролюючого органу щодо проведення перевірки дотримання вимог нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки; визнати незаконним та скасувати акт, складений за результатами проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (№ 826/3132/17, № 560/3251/19, № 620/1921/19); визнати протиправним та скасувати припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (№ 640/2289/19, № 520/12694/19, № 640/22158/19, № 620/3350/19); скасувати постанову про накладення адміністративного стягнення (№ 490/5448/21). Однак, такі вимоги далеко не

завжди приносять позивачам той результат, якого вони очікували.

Так, якщо можливість вирішення більшості правових спорів за позовом підконтрольного суб'єкта до контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки не викликає сумнівів у адміністративного суду, то цього не можна сказати про ставлення органу правосуддя до розгляду позовів про скасування актів перевірок. Мотивуючи свою позицію щодо неможливості розгляду справ про оскарження дій щодо складання акта перевірки, суди переважно виходять з того, що акт перевірки не є індивідуальним актом. Легальна дефініція останнього наведена в п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС, де зазначено, що індивідуальний акт – це «акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк». Натомість акт перевірки є лише службовим документом, що фіксує проведення перевірки та висновки контролюючого органу щодо наявності чи відсутності порушень вимог законодавства, який не породжує, не змінює та не звужує права підконтрольного суб'єкта, не встановлює для нього додаткових обов'язків та не покладає відповідальність. Саме такі міркування наведені в постанові Верховного Суду від 23.09.2020 по справі № 826/3132/17, де підсумовано, що акт перевірки не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні статті 5 КАС України, яке може бути оскаржено до адміністративного суду [4]. При цьому колегія суддів поняття «спір, який не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» вважає за доцільне тлумачити в більш широкому значенні, тобто як поняття, що стосується тих спорів, які не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, так і тих, які взагалі не підлягають судовому розгляду. Відтак, це дало підстави Суду застосувати норму, закріплену в п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України, яка зазначає, що суд закриває провадження у справі, якщо останню не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Як бачимо, суд касаційної інстанції послуговався тим, що для визначення

можливості оскарження акта перевірки у судовому порядку, слід визначитися з відповіддю на питання, чи може посадова особа контролюючого органу шляхом складання акта перевірки порушити права, законні інтереси підконтрольних суб'єктів, що неможливе без розуміння правової природи зазначеного документа.

Дійсно, відповідно до ч. 6 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» за результатами здійснення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю) посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт, в якому зазначається стан виконання вимог законодавства підконтрольним суб'єктом, а в разі невиконання - детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства [5]. Як видно зі змісту акта (відомості, що відображаються в акті перевірки, зазначені в ч. 6 ст. 7 Закону), сам акт перевірки носить інформаційний характер, не містить владно-розпорядчих розпоряджень чи заборон і не є ненормативним правовим актом, котрий яким-небудь чином порушує права підконтрольного суб'єкта або накладає на нього обов'язки. Тож, акт перевірки – це документ, який лише фіксує певні факти щодо стану техногенної та пожежної безпеки на об'єкті, виявлені посадовими особами контролюючого органу, який, однак, сам по собі не створює правових наслідків.

У той же час акт перевірки є носієм доказової інформації, а тому він (а так само дії службових осіб контролюючого органу щодо його складання) може стати предметом оцінки адміністративного суду відповідно до ст. 90 КАС України при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта.

Натомість документом, що породжує правові наслідки, є припис, який зобов'язує вжити конкретних заходів для усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, зафіксованих в акті перевірки. Таким чином, припис безперечно може бути предметом судового контролю. До речі, про це йде мова в КЦЗ України, де в ч. 3 ст. 68 зазначено, що приписи, постанови, розпорядження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері

цивільного захисту, щодо усунення порушень встановлених законодавством вимог з питань техногенної та пожежної безпеки можуть бути оскаржені до суду в установленний законом строк [6].

Можливість оскарження приписів щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки загалом не викликає сумнівів в органів правосуддя. Зважаючи на те, що такий захід реагування як складання припису вживається саме на підставі акта (ч. 7 ст. 7 Закону), оцінка акта перевірки може відбуватися при розгляді справи про оскарження такого припису.

Повертаючись до питання можливості оскарження в судовому порядку акта перевірки (дій щодо його складання), зауважимо, що описана вище практика не є однорідною: в одних випадках суд виходить з того, що акт перевірки, складений в результаті перевірки, не має ознак ненормативного правового акта і не може бути самостійно оскаржений, оскільки сам по собі не спричиняє правових наслідків, а в інших випадках – розглядає справу по суті та приймає за результатами розгляду рішення.

Зокрема, предметом розгляду у справі № 280/9183/21 було оскарження дій представників контролюючого органу щодо складання акта за результатами проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. На думку позивача, дії відповідача були незаконними у зв'язку з тим, що акт за наслідками заходу підписали не всі посадові особи органу державного нагляду (контролю), які проводили цей захід. Суд першої інстанції, з яким потім погодився суд касаційної інстанції, визнав такі порушення суттєвими та прийняв рішення про задоволення позову [7].

Що ж стосується відповіді на питання щодо можливості оскарження наказів про проведення перевірок, то, очевидно, її також слід шукати в поясненні правової природи останніх. Видається, що наказу про призначення перевірки притаманні усі ознаки, властиві індивідуальному акту, визначені п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України, а тому в принципі наказ про проведення перевірки вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки може бути самостійним об'єктом судового контролю.

Приклад успішного для підконтрольного суб'єкта вибору такого способу судового захисту відображений у справі № 802/140/17-а. Так, згідно з матеріалами справи, позивач звернувся до суду з позовом у якому просив визнати протиправним та скасувати наказ територіального органу ДСНС України про проведення позапланової перевірки об'єкта, при цьому останній не був допущений до перевірки. Суд апеляційної інстанції, з яким погодився Верховний суд, зазначив, що не будь-яке звернення може слугувати підставою для проведення позапланової перевірки, відтак визнав незаконним та скасував спірний наказ [8].

У той же час, досить часто пред'явлення позову про визнання незаконним та скасування наказу про проведення перевірки після проведення останньої адміністративні суди розцінюють як неналежний та неефективний спосіб захисту права, що пояснюється неможливістю відновлення порушеного права скасуванням наказу. Як зазначається у постанові Верховного Суду від 23.09.2020 по справі № 826/3132/17, у разі якщо контролюючий орган був допущений до проведення перевірки на підставі наказу про її проведення, то цей наказ як акт індивідуальної дії реалізовано його застосуванням, а тому його оскарження після допуску підконтрольним суб'єктом контролюючого органу до проведення перевірки є неналежним та неефективним способом захисту права підконтрольного суб'єкта. Це пов'язано з тим, що наступне скасування наказу не може призвести до відновлення порушеного права. При цьому суд касаційної інстанції зазначає, що належним способом захисту порушеного права суб'єкта господарювання у такому випадку є саме оскарження відповідних рішень, прийнятих за результатами перевірки. Суд касаційної інстанції погодився з висновками судів попередніх інстанцій в частині відмови у задоволенні позовних вимог про скасування

наказу щодо призначення перевірки з мотивів того, що він вичерпав свою дію внаслідок реалізації [9].

Висновки. Таким чином, для визначення можливості застосування тих чи інших способів захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, слід визначитися в першу чергу з тим, чи може посадова особа контролюючого органу шляхом прийняття рішення, вчинення дії чи допущенням бездіяльності порушити права, законні інтереси підконтрольних суб'єктів, що неможливе без розуміння правової природу таких рішень чи дій (бездіяльності). Ми встановили, що переважаючою в судовій практиці є позиція, за якою акт складений за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, не може бути самостійним об'єктом судового контролю, однак може бути предметом оцінки адміністративного суду як доказу під час розгляду адміністративної справи, в якій розглядаються інші вимоги (зокрема, пов'язані з визнанням незаконним і скасуванням припису). Що ж стосується оскарження наказів про проведення перевірки, то такий спосіб судового захисту суб'єктам господарювання доцільно застосовувати лише тоді, коли перевірка не відбулася – в протилежному випадку адміністративний суд може розцінити такий спосіб захисту як неефективний та відмовити в задоволенні позову.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

3. Постанова Верховного Суду від 12.06.2020 (справа №804/3214/18, адміністративне провадження №К/9901/2197/19, К/9901/66318/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89793056>.

4. Постанова Верховного Суду від 23.09.2020 (справа № 826/3132/17, адміністративне провадження № К/9901/56045/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91722361>.

5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print>.

6. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print>.

7. Постанова Верховного Суду від 08.02.2023 (справа № 280/9183/21, провадження № К/990/36319/22). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108857856>.

8. Постанова Верховного Суду від 05.03.2020 (справа № 802/140/17-а, адміністративне провадження №К/9901/44212/18 (№ К/9901/44216/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027832>.

9. Постанова Верховного Суду від 23.09.2020 (справа № 826/3132/17, адміністративне провадження № К/9901/56045/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91722361>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>.

2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon vid 06.07.2005 № 2747- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

3. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 12.06.2020 (sprava №804/3214/18, administratyvne provadzhennia №К/9901/2197/19, К/9901/66318/18). Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89793056>.

4. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 23.09.2020 (sprava № 826/3132/17, administratyvne provadzhennia № К/9901/56045/18). Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91722361>.

5. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print>.

6. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: Kodeks vid 02.10.2012 r. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print>.

7. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 08.02.2023 (sprava № 280/9183/21, provadzhennia № К/990/36319/22). Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108857856>.

8. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 05.03.2020 (sprava № 802/140/17-а, administratyvne provadzhennia №К/9901/44212/18 (№ К/9901/44216/18). Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027832>.

9. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 23.09.2020 (sprava № 826/3132/17, administratyvne provadzhennia № К/9901/56045/18). Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91722361>.