ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОРЧОВА ІРИНА ВІТАЛІЇВНА

УДК 342.951:351.78:614.8(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ **І. В. Корчова**

Науковий керівник: Ткаченко Олександр Григорович, кандидат юридичних наук, доцент

Чернігів – 2025

АНОТАЦІЯ

Корчова І.В. Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Пенітенціарна академія України, Міністерство юстиції України, Чернігів, 2025.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. На підставі концептуальних основ адміністративно-правової науки, аналізу норм чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства та правозастосування визначено та обґрунтовано низку теоретичних проблем та практичних рекомендацій щодо удосконалення реалізації норм права, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого розвитку чинного законодавства. Актуальність обраної теми дослідження обумовлена основоположною роллю в забезпеченні техногенної та пожежної безпеки саме попередження різних видів небезпек, що досягається, зокрема, завдяки здійсненню державного нагляду (контролю), можливості якого хоча і не безмежні, однак вагомі.

Запропонована авторська систематизація історичних періодів становлення та розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки з виокремленням та аналізом семи етапів: 1) перший етап (від найдавніших часів до XV ст.); 2) другий етап (XV – кін XVIII ст.); 3) третій етап (кін XVIII – поч. XX ст.); 4) четвертий етап (поч. XX ст. – 1991 рік); 5) п'ятий етап (1991-2007 роки); 6) шостий етап (2007-2013 роки); 7) сьомий етап (з 2013 року і по теперішній час). Визначено основні тенденції розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки на сучасному етапі.

Значну увагу у роботі приділено обґрунтуванню відмінності державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від державного нагляду (контролю) у інших сферах діяльності, що, у свою чергу, дало можливість зробити висновок про доцільність збереження диференційованого підходу до правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, за якого державний нагляд (контроль) здійснюється у встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених законом у відповідній сфері – Кодексом цивільного захисту України (далі – КЦЗ України).

Сформовано авторське бачення щодо сутності поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки як врегульованої законом превентивної діяльності уповноваженого державного органу щодо виявлення фактичного стану дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб'єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється, запобігання та реагування на виявлені порушення, метою якої є забезпечення інтересів суспільства щодо безпечних умов для життя та здоров'я людей, навколишнього природнього середовища та майна. Також у роботі дістали подальшого розвитку теоретичні положення щодо встановлення співвідношення між поняттями «державний нагляд» та «державний контроль» у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Надано обґрунтування того, що об'єктом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки слід вважати діяльність підконтрольних суб'єктів у напрямі забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах (земельних ділянках, будинках, будівлях, спорудах, їх комплексах та/або частинах), в той же час предметом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є дотримання і виконання підконтрольними суб'єктами визначених державою вимог до забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах в межах переліку питань, відображених в відповідній уніфікованій формі акта, що

складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Дістало подальшого розвитку вивчення проблеми невідповідності між законодавчо визначеним у КЦЗ України переліком суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та переліком суб'єктів, щодо яких такий нагляд (контроль) в силу об'єктивних обставин повинен здійснюватися. Автором не підтримується ідея вилучення із переліку суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, державних органів та органів місцевого самоврядування. Водночас аргументовано, що проведення пожежних перевірок як суб'єктів господарювання, так і негосподарюючих суб'єктів, щодо яких досліджуваний нагляд (контроль) повинен здійснюватися, має відбуватися за уніфікованими правилами. Запропоновано внести зміни до ч. 2 ст. 65 КЦЗ України, визначивши державні органи та органи місцевого самоврядування як суб'єкти, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у досліджуваній сфері, а також уточнити сферу дії відповідного нормативно-правового акта в законопроєкті «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837.

Визначено, що ключовими заходами, за допомогою яких контролюючий орган отримує інформацію про фактичний стан організації забезпечення техногенної та пожежної безпеки на об'єкті нагляду є планові та позапланові перевірки, які будуть інформативними лише тоді, коли для перевіряючих не створюються перешкоди для їх проведення. Окреслено законодавчі нововведення, спрямовані на боротьбу з уникненням недобросовісними суб'єктами проведення щодо належних їм об'єктів нагляду законних перевірок. Проаналізовано судову практику щодо правових наслідків допущення контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки порушень процедурних норм проведення перевірок.

Окрему увагу приділено питанню розподілу тягаря доказування наявності/відсутності порушень вимог законодавства у сфері техногенної та

пожежної безпеки між контролюючим органом та суб'єктом, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Зроблено висновок, що представники контролюючого органу при проведенні перевірки дотримання і виконання вимог техногенної та пожежної безпеки повинні обмежуватися констатацією існування порушення, якщо підконтрольний суб'єкт не надасть доказів протилежного.

Розкрито сутність нового для державного нагляду (контролю) функціоналу, який поки отримав законодавче забезпечення лише для досліджуваної сфери – аудиту пожежної та техногенної безпеки, та особливості запровадженого інституту страхування цивільно-правової відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій. Проведено порівняльний аналіз втіленої в нормах КЦЗ України моделі функціонування аудиту та моделі функціонування аудиту, запропонованої законопроєктом від 05.08.2021 № 5837, виокремлено позитивні та негативні сторони. Розроблено пропозиції щодо внесення змін до КЦЗ України, які б дозволили відтермінування здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо визначених суб'єктів господарювання за наявності позитивного висновку аудиту пожежної та техногенної безпеки.

Дисертантом уперше визначено правову природу, зміст та ознаки заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, під якими пропонується розуміти тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу, та передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг, 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.

Детально проаналізовано існуючий процесуальний порядок розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної

безпеки під кутом законодавчих змін, пов’язаних із викладенням КАС України у новій редакції, яка набрала чинності 15.12.2017. Констатовано, що сучасний стан правового регулювання зазначеного питання, коли порядок провадження у справах про застосування заходів реагування жодним чином не відрізняється від загальної процесуальної форми, навряд можна вважати задовільним, оскільки наявні можливості адміністративного судочинства не дозволяють розглянути справи даної категорії оперативно, а відтак – завчасно запобігти заподіянню шкоди життю та здоров’ю людей. Запропоновано авторську редакцію та змістове наповнення окремої статті КАС України, яка б регламентувала особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), що дозволило б певною мірою вирішити дану проблему.

Удосконалено положення щодо розуміння змісту оціночного поняття «порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров’ю людей». Доведено допустимість використання різноманітних доказів (а не лише акта перевірки) у процесі доказування усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки з огляду на положення чинного законодавства. Обґрунтовано неможливість зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України та відстрочення виконання рішення суду про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки.

У роботі дістали розвитку пропозиції до перспектив подальшого вдосконалення правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які б, з одного боку, забезпечували ефективне його здійснення, а з іншого – дотримання інтересів підконтрольних суб’єктів.

Позитивно оцінено законодавче закріплення в ч. 5 ст. 68 КЦЗ України адміністративного порядку відновлення роботи (експлуатації) об’єктів нагляду, водночас запропоновано встановити законодавчі гарантії для підконтрольних суб’єктів якнайшвидшого відновлення їх повноцінної діяльності при усуненні

порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що стали підставою для застосування заходів реагування. Для цього запропоновано в ч. 5 ст. 68 КЦЗ України уточнити, що підставою для відновлення роботи (експлуатації) об'єктів є усунення саме тих порушень, які стали підставою для застосування заходів реагування, та у ч. 1 ст. 66 КЦЗ України визначити строк, протягом якого контролюючий орган зобов'язаний розпочати позапланову перевірку, ініційовану підконтрольним суб'єктом.

Ключові слова: забезпечення техногенної та пожежної безпеки, державний нагляд (контроль), державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, суб'єкти, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), заходи державного нагляду (контролю), заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, порядок провадження у справах про застосування заходів реагування, застосування заходів реагування, реалізація заходів реагування, відновлення роботи (експлуатації) об'єктів, зупинення роботи (експлуатації), аудит пожежної та техногенної безпеки, акт перевірки, права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

ABSTRACT

Korchova I.V. Administrative and legal regulation of man-made and fire safety state supervision (oversight). – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in the field of knowledge 08 «Law», specialty 081 «Law». – Penitentiary Academy of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Chernihiv, 2025.

The dissertation is a comprehensive scientific study of the administrative and legal regulation of man-made and fire safety state supervision (oversight). Based on the conceptual foundations of administrative and legal science, an analysis of the norms of current domestic and foreign legislation and law enforcement practices, a number of theoretical issues and practical recommendations have been identified and substantiated regarding the enhancement of the implementation of legal norms related to the exercise of man-made and fire safety state supervision (oversight). Additionally, proposals for further development of the current legislation have been formulated. The relevance of the chosen research topic is determined by the fundamental role of ensuring man-made and fire safety, specifically the prevention of various types of hazards, which is achieved, in particular, through the exercise of state supervision (control). While the scope of this supervision is not unlimited, its significance should not be underestimated.

The proposed author's systematization of the historical periods of the formation and development of legislation on man-made and fire safety state supervision (oversight) comprises the identification and analysis of seven stages: 1) First stage (from ancient times to the 15th century); 2) Second stage (15th century – late 18th century); 3) Third stage (late 18th century – early 20th century); 4) Fourth stage (early 20th century – 1991); 5) Fifth stage (1991-2007); 6) Sixth stage (2007-2013); 7) Seventh stage (from 2013 to the present). The main trends in the development of legislation on man-made and fire safety state supervision (oversight) at the present stage have been identified.

Considerable attention in the study is paid to the substantiation of the distinction between man-made and fire safety state supervision (oversight) and state supervision (oversight) in other areas of activity. This, in turn, made it possible to conclude the expediency of maintaining a differentiated approach to the legal regulation of man-made and fire safety state supervision (oversight), where state supervision (oversight) is carried out in the manner established by the Law of Ukraine «On the Main Principles of State Supervision (Oversight) in the Area of Commercial Activity», but taking into account the features defined by the relevant legislation – the Code of Civil Protection of Ukraine (hereinafter – the CCP of Ukraine).

The author's vision has been formed regarding the essence of the concept of man-made and fire safety state supervision (oversight) as a legally regulated preventive activity of an authorized state body aimed at identifying the actual state of compliance with and enforcement of legislative requirements in the field of man-made and fire safety by entities subject to such supervision (oversight), preventing and responding to identified violations, with the goal of ensuring public interests related to safe conditions for the life and health of people, the environment and property. The work also further explores the theoretical principles behind the relationship between the concepts of «state supervision» and «state control» in the field of man-made and fire safety.

The justification has been provided that the object of man-made and fire safety state supervision (oversight) should be considered the activities of controlled entities in ensuring man-made and fire safety at relevant facilities (land plots, houses, buildings, structures, complexes and/or parts of them). At the same time, the subject of man-made and fire safety state supervision (oversight) is the compliance with and enforcement of the requirements set by the state for ensuring man-made and fire safety at these facilities. This is within the scope of issues reflected in the corresponding unified form of the act, which is complied based on the results of routine (unscheduled) state supervision (oversight) measures in the field of man-made and fire safety.

The study further develops the issue of the discrepancy between the list of entities subject to man-made and fire safety state supervision (oversight), as legislatively defined in the CCP of Ukraine, and the list of entities that, due to objective circumstances, should be subject to such supervision (oversight). The author does not support the idea of excluding state bodies and local government authorities from the list of entities subject to man-made and fire safety state supervision (oversight). At the same time, it is argued that fire safety inspections should be conducted for both economic and non-economic entities, subject to the supervision (oversight) being studied, in accordance with unified rules. It is proposed to amend Part 2 of Article 65 of the CCP of Ukraine, to define state bodies and local government authorities as entities subject to state supervision (oversight) in the studied field, and to clarify the scope of the relevant normative legal act in the draft law «On the Basic Principles of State Supervision (oversight)» No. 5837 dated August 5, 2021.

It has been determined that the key measure through which the supervisory authority obtains information about the actual state of man-made and fire safety organization at the supervised facility is routine and unscheduled inspections. However, they will only be informative when no obstacles are created for their execution. Legislative innovations aimed at combating the avoidance of lawful inspections by unscrupulous entities in relation to their supervised facilities have been outlined. Judicial practice has been analyzed regarding the legal consequences of procedural violations commited by the supervisory body in the field of man-made and fire safety during inspections.

Special attention is paid to the issue of distributing the burden of proof relating to the presence or absence of violations of legislative requirements in the field of man-made and fire safety between the supervisory authority and the entity under man-made and fire safety state supervision (oversight). It has been concluded that representatives of the supervisory body, when conducting an inspection of compliance with and enforcement of man-made and fire safety requirements, should

limit themselves to confirming the existence of a violation, unless the controlled entity provides evidence to the contrary.

The essence of the new functionality for state supervision (oversight), which has so far received legislative support only for the field under study, namely fire and man-made safety audit, has been revealed. Additionally, the peculiarities of the introduced civil liability insurance institution for damage that may result from emergencies and hazardous events, have been discussed. A comparative analysis has been conducted of the model of audit functioning embodied in the norms of the CCP of Ukraine and the model proposed in the draft law No. 5837 dated August 5, 2021, highlighting both the positive and negative aspects. Proposals have been developed for amendments to the CCP of Ukraine, which would allow for the postponement of routine state supervision (oversight) measures in the field of man-made and fire safety for specific economic entities, provided that a positive audit conclusion on fire and man-made safety is available.

The dissertation author first defines the legal nature, content, and characteristics of response measures in the field of man-made and fire safety, applied based on Part 2 of Article 68 of the CCP of Ukraine. These measures are poroposed to be understood as temporary actions applied by the administrative court at the initiative of the supervisory authority. They involve the suspension of operation (work) of facilities, the performance of work, or the provision of services, aimed at preventing the occurrence of negative consequences caused by legislative violations of the requirements in the field of man-made and fire safety at the facility, which pose a threat to life and health of people.

The existing procedural order for the consideration of cases on the application of response measures in the field of man-made and fire safety has been thoroughly analyzed in the context of legislative changes related to the new version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which came into force on December 15, 2017. It has been stated that the current state of legal regulation of the issue, where the procedure for proceedings in cases concerning the application of response measures does not differ in any way from the general procedural form, can hardly be

considered satisfactory. This is due to the fact the the existing capabilities of administrative proceedings do not allow for the prompt consideration of cases of this category, and, consequently, fail to timely prevent harm to the life and health of people. An author's version and substantive content of a separate article of the CAP of Ukraine have been proposed, which would regulate the specific features of proceedings in cases upon the applications from state supervision (oversight) bodies, thereby partially addressing the issue.

The provisions regarding the understanding of the evaluative concept of «violation of legislative requirements in the field of man-made and fire safety that pose a threat to life and/or health of people» have been improved. The admissibility of using various types of evidence (not limited to the inspection report) in the process of proving the elimination of violations of man-made and fire safety legislation has been established. The impossibility of suspending proceedings in cases concerning the application of response measures based on Clause 4, Part 1, Article 236 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, as well as the postponement of the execution of a court decision on the application of response measures in the field of man-made and fire safety, has been substantiated.

The proposals for the prospects of further improvement of the legal regulation of man-made and fire safety state supervision (oversight) have been further developed in the study. These proposals aim, on the one hand, to ensure the effective implementation of supervision, and, on the other, to safeguard the interests of the supervised entities.

The legislative consolidation of the administrative procedure for the reinstatement of the operation of supervised facilities, as provided for in Part 5 of Article 68 of the CCP of Ukraine, has been positively assessed. Simultaneously, it is proposed to introduce statutory guarantees for supervised entities to promptly resume their full operations upon elimination of the breaches of man-made and fire safety legislative regulations that constitued the grounds for the application of response measures. To this end, it is proposed to specify in Part 5 of Article 68 of the CCP of Ukraine that the basis for the reinstatement of the operation of facilities whose

operation (exploitation) has been suspended, is the elimination of exactly those breaches that led to the application of response measures. Furthermore, it is recommended to establish in Part 1 of Article 66 of the CCP of Ukraine the time frame within which the supervisory authority is obliged to begin an unscheduled inspection initiated by the supervised entity.

Keywords: ensuring man-made and fire safety, state supervision (oversight), man-made and fire safety state supervision (oversight), entities subject to state supervision (oversight), state supervision (oversight) measures, response measures in the field of man-made and fire safety, violations of legislative requirements in the field of fire and man-made safety, procedural order in cases concerning the application of response measures, application of response measures, implementation of response measures, reinstatement of the operation (exploitation) of facilities, suspension of the operation (exploitation), fire and man-made safety audit, inspection report, rights of entities under man-made and fire safety state supervision (oversight).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 157-162.

2. Корчова І. Деякі питання визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та правового регулювання проведення їх перевірок. *Публічне право.* 2022. № 1 (45). С. 34-41.

3. Корчова І. Термін «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» в юридичній науці та законодавстві. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право.* 2022. Випуск 37. С. 15-20.

4. Ткаченко О., Корчова І. Правове регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право.* 2022. № 1 (15). С. 63-73.

5. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право.* 2022. № 4 (48). С. 67-72.

6. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Випуск 5. С. 20-24.

7. Корчова І. Аудит як елемент забезпечення пожежної та техногенної безпеки: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Випуск 2. С. 96-100.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Корчова І. Заходи реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки: підходи до застосування. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19-20 лютого 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 37-41.

9. Ткаченко О., Корчова І. Проблемні питання недопуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 22-23 квітня 2021 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 369-373.

10. Ткаченко О., Корчова І. Мета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правові та соціально-економічні аспекти стратегічного розвитку регіону та територіальних громад.* Збірник матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної конференції (28 квітня 2021 року). Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2021. С. 449-454.

11. Корчова І. Видання припису та звернення до суду щодо застосування заходів реагування з питань техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (м. Черкаси, 12 жовтня 2021 року). Черкаси: Видавець Третяков О., 2021. С. 95-97.

12. Корчова І. Окремі питання запобігання корупції при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції:* тези І Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 28 жовтня 2021 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2021. С. 165-167.

13. Корчевая И. Роль науки в административно-правовом обеспечении пожарной безопасности государства. *Ştiinţa, învăţământul şi practica prevenirii*

criminalităţii: (culegere de rapoarte și comunicări ale unor conferințe științifice) / Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Academia «Ștefan cel Mare» a MAI a Republicii Moldova, Institutul Dunărean al Universităţii Naționale «Academia Maritimă din Odessa», consiliul științific: Bujor Valeriu (preşedinte) [et al.]; comitetul organizatoric: Bejan Octavian (preşedinte) [et al.]. Chişinău: S. n. 2022. C. 391-395.

14. Корчова І. Дискреційні повноваження органів ДСНС України під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави:* матеріали IX заочної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 17 червня 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 74-76.

15. Корчова І. Об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Модернізація вітчизняної правової системи в умовах світової інтеграції:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 23-24 червня 2022 року) / за заг. ред. Б. Стецюка. Кропивницький: ЛА НАУ, 2022. С. 118-119.

16. Корчова І. Судова практика розгляду справ за позовами до ОСББ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти. (м. Черкаси, 12 жовтня 2022 року). Черкаси: Видавець Третяков О., 2022. С. 144-146.

17. Корчова І. Акт перевірки як доказ у справах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи:* матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 4 листопада 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 167-170.

18. Корчова І. Права та обов’язки підконтрольних суб’єктів у сфері допуску посадових осіб контролюючого органу до здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25-26 квітня 2023 року): у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2023. С. 148-152.

19. Корчова І. Негайне виконання судового рішення щодо справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки: все нове – добре забуте старе. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених:* збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 року). Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 672-676.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 20

ВСТУП 21

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ....33

1.1 Питання становлення та розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки 33

1.2. Поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, його юридична природа та призначення 52

1.3. Об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки 65

Висновки до розділу 1 81

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ....85

2.1. Суб'єкти, щодо яких здійснюються заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки 85

2.2. Особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) та аудиту пожежної та техногенної безпеки 103

2.3. Повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки 136

Висновки до розділу 2 153

РОЗДІЛ 3. ЗАХОДИ РЕАГУВАННЯ ЗА НАСЛІДКАМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕВІРОК У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ 158

3.1. Поняття та правове регулювання заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України.....158

3.2. Особливості провадження у справах про застосування заходів реагування: сучасний стан та пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання 176

3.3. Поліпшення ефективності правового регулювання виконання рішення суду про застосування заходів реагування та відновлення роботи об’єктів, щодо яких застосовані заходи реагування 194
Висновки до розділу 3 211
ВИСНОВКИ 215
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 226
ДОДАТКИ 257

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГК України – Господарський кодекс України

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – Закон України № 877-V

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КЦЗ України – Кодекс цивільного захисту України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Пожежі та інші небезпечні події є значущим фактором, який відображається на стані соціально-економічного розвитку держави, адже неконтрольований процес горіння здатний спричиняти шкоду життю і здоров'ю людей, знищувати майно, негативно впливає на стан навколишнього природного середовища. Вагомим викликом для забезпечення техногенної та пожежної безпеки в нашій державі є і воєнні дії, наслідки яких спонукають як суб'єктів підприємницької діяльності, так і населення використовувати альтернативні джерела освітлення та обігріву, які створюють додаткові ризики.

Кількісним показником, що дає можливість оцінити стан техногенної та пожежної безпеки, є кількість небезпечних подій, що виникли за обліковий період та кількість людей, які зазнали травм чи втратили життя за їх наслідками. Упродовж 2024 року зареєстровано 105 214 пожеж (2 997 з них на об'єктах, на яких здійснюється державний нагляд (контроль), внаслідок яких загинула 1 521 людина, у тому числі 53 дитини, 1 798 людей отримали травми, у тому числі 123 дитини [1].

Питання забезпечення пожежної, а також техногенної безпеки в нашій державі є надзвичайно гострим, що підтверджується як статистичною інформацією, так і резонансними пожежами, які ставалися протягом останніх кількох років в нашій державі. Серед таких можна згадати пожежу на території комунального позашкільного навчального закладу «Одеський міський дитячий оздоровчо-спортивний комплекс «Вікторія» (м. Одеса, 2017 рік); на території комунального некомерційного підприємства «Одеський обласний центр психічного здоров'я» (м. Одеса, 2019 рік); у приміщенні готелю «Токіо стар» (м. Одеса, 2019 рік); у приміщенні, де розміщувалися Інститут морської біології НАН України та Одеський коледж економіки, права та готельно-ресторанного бізнесу (м. Одеса, 2019 рік). Зазначені факти вимагають поставити на порядок денний питання підвищення рівня техногенної та пожежної безпеки.

Безумовно, основоположну роль у забезпеченні безпеки відводиться попередженню різних видів небезпек, що досягається, зокрема, завдяки здійсненню державного нагляду (контролю). Можливості останнього, як видається, хоча і не безмежні (хоча б тому, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюється не щодо усіх об'єктів, де може виникнути пожежа, до того ж повністю звести нанівець ризик виникнення і розвитку пожежі в силу наперед непередбачуваних обставин є неможливим), однак вагомі. Важко спростувати той факт, що акцент в державній політиці у сфері техногенної та пожежної безпеки має ставитися саме на заходах щодо попередження небезпечних подій, адже попередити лихо, пов'язане з неконтрольованим вогнем, завжди легше, ніж подолати його.

На сьогодні система державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки перебуває у стані реформування, вектор якого пов'язаний із послабленням надмірного регуляторного впливу на суб'єктів господарювання, однак у будь-якому випадку способи здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки і надалі будуть пов'язані із проведенням планових та позапланових перевірок, а превентивну роль щодо запобігання заподіянню шкоди життю і здоров'ю людей виконуватимуть відповідні заходи реагування.

Якість та ефективність контрольно-наглядової діяльності багато в чому обумовлена станом нормативно-правової бази. На сьогодні адміністративно-правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної, пожежної безпеки та реагування на виявлені порушення навряд можна визнати досконалим. Враховуючи сучасні реалії, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не повною мірою виконує поставлені перед ним завдання. При цьому частина проблемних питань, які перешкоджають йому у цьому, знаходяться в полі зору адміністративно-правового регулювання. Яскравим прикладом цього є згадувана вище трагедія у приміщенні готелю «Токіо стар»: напередодні пожежі мав відбутися захід державного нагляду (контролю) щодо такого об'єкта, однак через зміну

суб'єкта господарювання, що здійснює на ньому свою діяльність, представники контролюючого органу не були допущені до перевірки та обмежились складанням відповідного акта [2] (що цілком відповідало діючому законодавству), відповідно – порушення не були виявлені та не знайшли належного реагування з боку держави.

Зауважимо, однак, що адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки повинно забезпечувати не лише вчасне реагування на порушення у відповідній сфері, але й не створювати надмірних обтяжень для провадження господарської діяльності, захищати підконтрольних суб'єктів від зловживань з боку посадових осіб органу державного нагляду (контролю). Саме в площині адміністративного права можливо вирішити питання, пов'язані із задоволенням інтересів усіх сторін, що мають відношення до державного нагляду (контролю): представників контролюючого органу – щодо оперативного реагування на порушення підконтрольними суб'єктами протипожежних вимог; суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) – щодо усунення надмірних бар'єрів для провадження своєї діяльності, створення умов для зменшення порушень вимог законодавства, а відтак – можливих негативних наслідків; держави і суспільства – щодо забезпечення безпеки для населення, навколишнього природного середовища, майна. Такий стан речей актуалізує дослідження питання адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Питання забезпечення пожежної безпеки з точки зору здійснення державного управління у своїх працях піднімали такі вчені як А. Борисов, О. Міллер, А. Харчук. З позицій правової науки окремі сторони забезпечення пожежної безпеки розглядали В. Ліпинський, Т. Парпан, С. Сафронов, М. Удод. Питання адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у цілому та застосування заходів реагування за його наслідками досліджували В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, З. Добош, В. Карелін, В. Колпаков, Я. Крупко, Ю. Лозинський, Н. Никитченко,

С. Ніщимна, І. Орехова, В. Пузирний, А. Радчук, О. Танчик, Є. Устименко, О. Ярема, A. Hołda-Wydrzyńska, A. Żywicka. Разом з тим, комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на сьогодні не проводились, що, у свою чергу, додатково обумовлює актуальність теми роботи та своєчасність дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2024-2028 рр, затвердженим постановою Президії НАН України від 10.01.2024 № 8 (п. 3.5.5). Дисертація виконана в рамках науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби на 2017-2021 рр. на тему «Проблеми національного та міжнародного права» (державний реєстраційний номер 0117U007207) та в рамках науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу юридичного факультету Пенітенціарної академії України на 2022-2026 рр. на тему «Проблеми публічного та приватного права» (державний реєстраційний номер 0122U002485).

Тему дисертації включено до Переліку тем дисертаційних досліджень з юридичних наук, розглянутих та схвалених координаційними бюро відділень Національної академії правових наук України (№ 349, 2020 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є дослідження адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити питання становлення та розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

- дослідити поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, його юридичну природу та призначення;

- визначити об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

- виокремити суб'єктів, щодо яких здійснюються заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

- проаналізувати особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) та аудиту пожежної та техногенної безпеки;

- дослідити повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

- дослідити поняття та правове регулювання заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України;

- окреслити сучасний стан та надати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання особливостей провадження у справах про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки;

- дослідити питання поліпшення ефективності правового регулювання виконання рішення суду про застосування заходів реагування та відновлення роботи об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Методи дослідження. Основою методології дисертаційного дослідження стало поєднання як філософських, так і загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання.

Так, методи аналізу, синтезу й абстрагування застосовані при дослідженні понятійного апарату державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та

пожежної безпеки (підрозділ 1.2), визначенні об'єкта та предмета державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері (підрозділ 1.3), виявленні недоліків чинного законодавства, формулюванні пропозицій щодо його подальшого вдосконалення (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Історичний метод дав змогу розкрити питання становлення та розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки (підрозділ 1.1). Метод системного аналізу застосовано для дослідження повноважень контролюючого органу за наслідками проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (підрозділ 2.3). Для визначення проблемних моментів здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також застосування заходів реагування за наслідками здійснення перевірок додержання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки та визначення напрямів вдосконалення застосування законодавства також використано функціональний метод та метод прогнозування (підрозділи 2.2, 3.1). Для отримання емпіричних даних проведено опитування суддів та співробітників ДСНС України (Додатки Б і В).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять напрацювання фахівців у галузі адміністративного права, адміністративного процесу та інших наук.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, КЦЗ України, КАС України, КУпАП, Закон України № 877-V та інші нормативно-правові акти України, які є джерелами правового регулювання відносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Емпіричну основу дослідження складають звітні матеріали ДСНС України, матеріали судової практики (автором опрацьовано більше 1000 судових рішень, представлених в Єдиному державному реєстрі судових рішень), результати опитування суддів окружних адміністративних судів та співробітників ДСНС України, діяльність яких пов'язана з організацією та

здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження являє собою перше у вітчизняній адміністративно-правовій літературі комплексне дослідження, в якому розглянуто як теоретичні, так і практичні проблеми державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Найбільшої уваги заслуговують такі теоретичні та практичні результати:

уперше:

- надано обґрунтування відмінності державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від державного нагляду (контролю) у інших сферах діяльності, що, у свою чергу, дало можливість зробити висновок про доцільність збереження диференційованого підходу до правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, за якого державний нагляд (контроль) здійснюється у встановленому Законом № 877-V порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених законом у відповідній сфері – КЦЗ України;

- сформульовано авторське бачення поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки у вузькому розумінні як врегульованої законом превентивної діяльності уповноваженого державного органу щодо виявлення фактичного стану дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб’єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється, запобігання та реагування на виявлені порушення, метою якої є забезпечення інтересів суспільства щодо безпечних умов для життя та здоров’я людей, навколишнього природнього середовища та майна;

- сформульовано авторське розуміння адміністративної санкції у сфері техногенної та пожежної безпеки як визначеного законом примусового заходу адміністративного характеру, який застосовується органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (його посадовими

особами) до осіб, які допустили порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, спрямованого на припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності;

- визначено правову природу, зміст та ознаки заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, під якими пропонується розуміти тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу, та передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг, 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;

- розроблено пропозиції щодо внесення змін до КЦЗ України, які б дозволили відтермінування здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо визначених суб'єктів господарювання за наявності позитивного висновку аудиту пожежної та техногенної безпеки;

- запропоновано авторську редакцію та змістове наповнення окремої статті КАС України, яка б регламентувала особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю);

удосконалено:

- підходи до розуміння питань, які не знайшли однозначного вирішення в адміністративно-правовій науці та правозастосовній практиці (зокрема, автором представлено власне бачення щодо розподілу тягаря доказування наявності/відсутності порушень вимог законодавства між контролюючим органом та підконтрольним суб'єктом; доведено допустимість використання різноманітних доказів (а не лише акта перевірки) у процесі доказування усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки; обґрунтовано неможливість зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України та

відстрочення виконання рішення суду про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки);

- положення щодо розуміння змісту оціночного поняття «порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей»;

дістали подальшого розвитку:

- історико-правові дослідження в галузі адміністративно-правового забезпечення техногенної та пожежної безпеки, що дозволило автору виділити такі етапи становлення і розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки: 1) перший етап (від найдавніших часів до XV ст.); 2) другий етап (XV – кін. XVIII ст.); 3) третій етап (кін. XVIII – поч. XX ст.); 4) четвертий етап (поч. XX ст. – 1991 рік); 5) п'ятий етап (1991-2007 роки); 6) шостий етап (2007-2013 роки); 7) сьомий етап (з 2013 року і по теперішній час);

- теоретичні положення щодо встановлення співвідношення між поняттями «державний нагляд» та «державний контроль» у сфері техногенної та пожежної безпеки. Автор звернув увагу на об'єднання законодавцем відповідних правових феноменів у єдиний багатокомпонентний термін та використання у текстах нормативно-правових актів сполучення «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» та виснував, що такий стан речей у цілому є виправданим, адже погляд на співвідношення нагляду і контролю як самостійних понять навряд чи на сьогодні можна вважати єдиним, до того ж за різними науковими підходами одні і ті ж напрями контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки можуть відноситися або до нагляду, або до контролю;

- вивчення проблеми невідповідності між законодавчо визначеним у КЦЗ України переліком суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та переліком суб'єктів, щодо яких такий нагляд (контроль) в силу об'єктивних обставин повинен здійснюватися;

- пропозиції до перспектив подальшого вдосконалення правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які б з одного боку забезпечували ефективне його здійснення, а з іншого – дотримання інтересів підконтрольних суб'єктів (зокрема, *автор пропонує:*

- запровадити нову підставу для проведення позапланової перевірки – «необхідність проведення на об'єкті нагляду перевірки, якщо попередньо об'єкт нагляду не був перевірений у зв'язку з провадженням на такому об'єкті діяльності не тим суб'єктом, який провадив таку діяльність на момент затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю), складання припису чи виникнення інших підстав для проведення позапланової перевірки»;

- у ч. 1 ст. 66 КЦЗ України визначити строк, протягом якого контролюючий орган зобов'язаний розпочати позапланову перевірку, ініційовану підконтрольним суб'єктом;

- ч. 2 ст. 245 КАС України доповнити новими п. 6-1 та 6-2 наступного змісту: «6-1) застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), якщо вони застосовуються за рішенням суду»; «6-2) зобов'язання суб'єкта допустити посадову особу контролюючого органу до здійснення заходів державного нагляду (контролю)»;

- вилучити з КЦЗ України п. 14 ч. 1 ст. 20 та доповнити КЦЗ України в ч. 1 ст. 20 п. 21-2 наступного змісту: «забезпечення присутності при здійсненні заходу державного нагляду (контролю) керівника юридичної особи, або фізичної особи-підприємця, або особи, уповноваженої керівником чи фізичною особою-підприємцем. Невиконання такого обов'язку упродовж трьох годин першого дня перевірки вважається відмовою у допуску до здійснення заходів державного нагляду (контролю);»;

- в ч. 5 ст. 68 КЦЗ України уточнити, що підставою для відновлення роботи (експлуатації) об'єктів після зупинення є усунення саме тих порушень, які стали підставою для застосування заходів реагування).

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- правотворчій діяльності – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України з метою забезпечення якісної та ефективної контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також своєчасного застосування заходів реагування (лист Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України від 09.11.2023 № 04-16/18-2023/247733 щодо можливості врахування пропозицій під час опрацювання законопроєкту «Про основні засади державного нагляду (контролю)», зареєстрованого у Верховній Раді України 05.08.2021 за № 5837 (Додаток Г);

- науково-дослідній роботі – для подальших наукових пошуків адміністративно-правової проблематики здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної, пожежної безпеки та застосування заходів реагування на порушення (акт про впровадження в наукову діяльність Пенітенціарної академії України (Додаток Д);

– освітньому процесі – у викладанні у вищих навчальних закладах дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», як матеріал для підготовки навчальних посібників та підручників із зазначених дисциплін (акт про впровадження до освітнього процесу в Інституті професійного розвитку Пенітенціарної академії України (Додаток Е);

– правозастосовній сфері – для удосконалення діяльності контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки та адміністративних судів, які розглядають справи про застосування заходів реагування (акт про можливість впровадження у діяльності Чернігівського окружного адміністративного суду (Додаток Ж).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. Сформульовані за наслідками дослідження висновки, рекомендації та пропозиції є результатом індивідуальної роботи. У статті [243] здобувачеві належать ретроспективний аналіз правового регулювання

відновлення роботи (експлуатації) об’єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки та пропозиції щодо подальшого розвитку законодавства у даній сфері. У тезах доповіді [72] автором визначена мета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, у тезах доповіді [122] здобувач проаналізував практику недопуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки та сформулював пропозиції вирішення проблемних питань забезпечення проведення перевірок.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях (зокрема, «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, 19-20 лютого 2021 року), «Модернізація вітчизняної правової системи в умовах світової інтеграції» (м. Кропивницький, 23-24 червня 2022 року), «Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених» (м. Київ, 18 травня 2023 року).

Публікації. Результати дослідження відображено у 19 наукових працях автора, серед яких 7 наукових статей та 12 тез у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 311 сторінок, з них 205 сторінок основного тексту. Список використаних джерел розміщений на 31 сторінці та включає 243 найменування, додатки розташовано на 55 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1 Питання становлення та розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки

Багато років тому наявні знання про умови розвитку пожеж не дозволяли ефективно їм протистояти, застосовувати належні заходи для протидії виникненню і розповсюдженню неконтрольованого вогню. У сиву давнину людині були невідомі глибинні закономірності процесів і явищ, пов'язаних з вогнем. Для того, щоб не стати жертвою вогняної стихії, нерідко людина, охоплена панікою, віддавала перевагу втечі від неї. У міру ж накопичення відомостей про закономірності виникнення пожеж, потенціал науки дозволив більш ефективно запобігати такому явищу та знижувати його наслідки. У свою чергу, досягти високих результатів забезпечення пожежної і техногенної безпеки неможливо без належного правового регулювання державного нагляду (контролю) в означеній сфері, становлення якого відбувалося протягом тривалого часу.

Зазначимо, що про пожежі згадують найдавніші правові пам'ятки світу в нормах, що насамперед охороняли майнові права громадян. Так, Закони Хаммурапі, датовані XVIII ст. до н.е., передбачали жорстоке покарання для осіб, які вдавалися до мародерства під час пожежі: «Якщо в чиємусь домі спалахне вогонь, [і] чоловік, що прийшов гасити його, зверне свій погляд на майно домохазяїна і візьме собі [що-небудь з] майна домохазяїна, цього чоловіка слід кинути в цей вогонь» [3, с. 19]. Таке формулювання норми наштовхує на думку, що очевидно, у ті далекі часи існував обов'язок гасити пожежу спільними зусиллями – як господарів будинку, так і їх сусідів, або ж, принаймні, це було звичною практикою.

Першим же відомим в історії прикладом державних заходів попередження пожеж можна вважати запровадження в період правління династії Іжау (1100 р. до н.е.) в Древньому Китаї посадової особи, призначенням якої було «поновлення вогню», який тоді добувався методом тертя. Потреба у такій відповідальній особі була цілком очевидною – вона не лише забезпечувала підтримання вогнища, а й слідкувати за тим, щоб запобігти його неконтрольованому розповсюдженню.

У свою чергу правова пам'ятка Індії – Закони Ману (II ст. до н.е. – II ст. н.е.) – розглядала пожежу як кару за неправдиві показання: «свідок, який дав показання, у якого протягом семи днів трапиться хвороба, пожежа чи смерть родича, повинен бути змушений сплатити борг і штраф» (п. 108 розділу VIII) [4].

Правове забезпечення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на території нашої держави пройшло свій унікальний шлях розвитку – від простих організаційних заходів, спрямованих на боротьбу з вогняною стихією, до створення розгалуженої системи нормативного забезпечення запобігання пожежам. При цьому історія становлення і розвитку правового забезпечення запобігання пожежам нерозривно пов'язана з власне історією нашої держави.

Враховуючи, що виникнення контрольно-наглядової діяльності в даній сфері відбулося лише на певному етапі розвитку протипожежного законодавства, а після відновлення Україною незалежності законодавство про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки зазнавало таких якісних змін, що дають можливість виділити кілька етапів його розвитку, пропонуємо розглянути становлення та розвиток законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки в межах таких періодів: 1) перший етап (від найдавніших часів до XV ст.); 2) другий етап (XV – кін. XVIII ст.); 3) третій етап (кін. XVIII – поч. XX ст.); 4) четвертий етап (поч. XX ст. – 1991 рік); 5) п'ятий етап (1991-2007 роки); 6) шостий етап (2007-2013 роки); 7) сьомий етап (з 2013 року і по теперішній час).

Зазначимо, що вогняна стихія викликала повагу у древніх слов'ян. Вони вважали, що вогонь подарований людям богами, він дає можливість готувати їжу, підтримувати тепло у житлі, відлякувати диких звірів, з іншого боку – має непередбачуваний характер та може помститися людям за нешанобливе ставлення.

Масштабні ж пожежі, що нерідко виникали у Київській Русі, зумовлювались характером забудови – її щільність та переважання дерев'яних матеріалів у поєднанні з солом'яною покрівлею сприяли швидкому поширенню вогню на значні території. Використання в будівництві каменю та цегли, що є негорючими матеріалами та здатні чинити опір проявам вогню, було непоширеним. З метою запобігання пожежам у період раннього християнства священнослужителями проводилася просвітницька робота серед населення щодо необхідності обережного поводження з вогнем. Для створення умов для ліквідації пожеж, житла намагалися будувати біля водойм та забезпечували їх найпростішим пожежним інвентарем – відрами, драбинами, сокирами тощо. Причини ж пожеж пов'язувались як з необережним поводженням з вогнем в побуті, так і з підпалами, у тому числі в ході воєн. Очевидно, що пожежі, якими знищувалися кілька сотень дворів, у той період не розглядалися як значні і, відповідно, залишилися поза увагою літописців, а відтак відомості про них не дійшли до наших часів.

Усвідомлюючи руйнівну силу вогняної стихії, наші предки розглядали підпал як тяжкий злочин проти власності, що свого часу було відображено в «Руській Правді». Одночасно в давньоруському суспільстві розуміли і негативні соціальні наслідки такого виду правопорушення – загибель і травмування людей, залишення їх без житла і предметів побуту, що було особливо небезпечно у холодну пору року. Як результат, підпал будинку або гумна визнавався одним з найтяжчих злочинів, за який передбачалося найсуворіше покарання – за Поширеною редакцією так званий «потік і розграбування» [5, с. 6].

Крім того, для запобігання пожежам встановлювалися і певні обов'язкові правила поводження з вогнем аж до повної заборони його використання в посушливий період [6, с. 67]. Однак такі правила не забезпечувалися заходами державного примусу, а їх виконання не контролювалося.

Таким чином, найвидатніша пам'ятка давньоруського писаного права не залишила поза увагою питання, пов'язані із забезпеченням пожежної безпеки. На даному етапі розвитку законодавства пожежна безпека забезпечувалася переважно примусовими заходами. Серед інших заходів варто відмітити просвітницьку роботу серед населення та встановлення правил поводження з вогнем. Однак про існування державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері говорити було зарано.

Великі пожежі продовжувалися і в наступні періоди, чому сприяло повсюдне поширення дерев'яної забудови до кінця XVII ст. Такий стан речей вимагав від владних структур вживати як заходів щодо пожежної охорони, так і профілактичних заходів, що мали на меті запобігти виникненню пожеж.

Що стосується правових пам'яток литовсько-польської доби, то серед тих, у яких містилися вимоги про необхідність дотримання протипожежних правил, варто згадати третій Литовський статут 1588 року, який виокремлював підпал та погрозу підпалу як самостійні склади злочину, передбачав відповідальність для паліїв та регулював питання відшкодування збитків, спричинених пожежею.

Новий виток розвитку правового забезпечення заходів запобігання пожежам пов'язаний з отриманням українськими містами магдебурзького права, внаслідок чого місцеве самоврядування почало встановлювати певні протипожежні вимоги – «вогневі порядки». Окрім встановлення різноманітних правил обережного поводження з вогнем, вони передбачали також покладення на містян обов'язку знати свої дії на випадок пожежі, суворо їх дотримуватися. Більше того, існувала посада суперінтендантів, які слідкували за тим, аби всі спроможні брали участь в рятувальних акціях. Спеціально ж утворювані у

містах комісії перевіряли стан коминів та вживали заходів щодо осіб, хто легковажно ставився до їх пожежної безпеки [7, с. 134].

Тож якщо раніше зусилля владних суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки спрямовувалися на охорону від пожеж та покарання порушників, то протягом XV-XVIII ст. відбулося зародження організації планомірної діяльності, яка мала таку ж спрямованість, як і сучасний державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки – запобігання пожежам.

У козацько-гетьманську добу пожежі продовжували залишатися непоодиноким явищем. Вимоги протипожежної безпеки певним чином втілювалися в оборонному будівництві – багато міст мали фортифікаційні споруди, які нерідко ставали прихистком як для їх населення, так і для козаків від вогню.

Розвиток законодавства, пов'язаного із забезпеченням запобігання пожежам, з кінця XVIII і упродовж XIX ст. пов'язаний із перебуванням українських земель у складі двох імперій – Російської та Австро-Угорської, влада яких здійснювала спроби планомірно чинити опір вогняній стихії. Потреба подальшого удосконалення протипожежного законодавства зумовлювалася потребами часу. Розвиток промисловості, що супроводжувався зростанням міст, відкриттям мануфактур, заводів, фабрик, вимагав забезпечувати належний рівень захисту від пожеж, який би відповідав рівню пожежної безпеки виробництв.

Важливими документами, в яких прослідковувався зв'язок будівельних норм з забезпеченням правил пожежної безпеки, був Будівельний статут та Пожежний статут. Останній документ містив норми щодо забезпечення пожежної безпеки в містах і сільській місцевості, в будівлях та поза ними. Ефективність закріплених в ньому протипожежних норм була низькою – досить часто вони ігнорувалися внаслідок того, що їх виконання фактично не контролювалося. Серед інших нормативних документів, присвячених питанням пожежної безпеки, варто згадати «Тимчасові правила про запобіжні заходи від

пожеж поза міськими поселеннями», видані у 1878 році Комісією для дослідження загального положення сільського господарства [8, с. 136-137].

У науковій літературі звертається увага, що нормативні джерела протипожежного права того періоду не вражали якістю юридичної техніки, були розрізнені, а кодифікація правових актів у даній сфері відбулася лише 1914 року, що пов'язано з виданням «Збірника законів про протипожежні заходи в Імперії» [9, с. 152]. Тим не менше, недооцінювати значення даного періоду не варто – розвиток промисловості та сільського господарства стимулював необхідність унормування протипожежних вимог, що у подальшому ставило на порядок денний і питання необхідності нормативного регулювання нагляду (контролю) з боку держави за їх дотриманням і виконанням.

Події 1917 року ознаменували наступний етап розвитку законодавства, у тому числі протипожежного. У квітні 1918 року було підписано декрет РНК «Про організацію державних заходів боротьби з вогнем», який став першим в історії радянської держави актом, який таким заходам надав загальнодержавного значення та встановив, що пожежна справа має бути віднесена до компетенції єдиного органу – Пожежної Ради Комісаріата зі справ страхування і боротьби з вогнем. З прийняттям даного документа покладено початок єдиної державної політики у сфері пожежної безпеки, у тому числі профілактики запобігання пожежам.

Наступні документи радянської доби спрямовувались на створення системи нагляду (контролю) за виконанням протипожежних вимог, а також посилення відповідальності за забезпечення пожежної безпеки. Зокрема, 1927 року прийнято постанову РНК СРСР «Про заходи охорони державних і таких, що мають державне значення, підприємств, складів і споруд». Даний документ поклав відповідальність за забезпечення пожежної безпеки на керівників таких об'єктів, до того ж аналогічні документи приймалися на республіканському рівні. Можемо констатувати, що у цілому такі підходи до визначення відповідальних за забезпечення пожежної безпеки зберігаються і в сучасному

законодавстві багатьох держав, у тому числі і України. Однак, функціонування ринкової економіки, в умовах якої для здійснення господарської діяльності широко застосовуються орендовані об'єкти нерухомості, накладає відбиток на регулювання заходів щодо забезпечення пожежної безпеки та вимагає від законодавця врегулювати, яким чином розподіляється відповідальність за забезпечення пожежної безпеки на об'єкті між орендодавцем та орендарем.

До кінця цього ж року організована єдина система Державного пожежного нагляду, до відання якої віднесено здійснення профілактичних заходів. На всіх великих підприємствах почали здійснювати пожежно-технічні обстеження [10, с. 16]. Органи пожежного нагляду притягали винних до відповідальності та призупиняли роботу підприємств при виявленні порушень, які створюють безпосередню загрозу виникнення пожежі. У міських пожежних командах була введена штатна посада інспектора [11, с. 112].

1934 року у складі НКВС створено Головне управління пожежної охорони, на органи якого поряд із забезпеченням пожежної охорони покладалося забезпечення нагляду у даній сфері.

Безперечно, якість правового забезпечення запобігання пожежам напряму залежить від рівня розвитку пожежної науки – відносно молодої науки, яка акумулює в собі знання, втілення яких в життя допомагає забезпечити належний рівень пожежної безпеки у суспільстві та полегшує роботу рятувальників при ліквідації пожеж. Досягнення цієї науки знаходять своє відображення в нормативно-правових актах, що встановлюють вимоги з питань техногенної та пожежної безпеки, дотримання і виконання яких в подальшому і перевіряються в ході контрольно-наглядової діяльності. Саме в 60-их роках XX ст. в практику забезпечення пожежної безпеки впроваджуються науково-технічні досягнення, набуває поширеного застосування пожежна автоматика. Протягом 1970-1980 років розробляються та вводяться в дію правила пожежної безпеки для різноманітних об'єктів та робіт.

Розпад СРСР та проголошення незалежності України ознаменував новий етап розвитку законодавства щодо запобігання пожежам та поставив на

порядок денний питання оновлення законодавства, у тому числі щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. При цьому законодавство розвивалося поступово не лише кількісно, але і якісно.

Як справедливо зауважив В. Ліпинський, початок радикальному оновленню й упорядкуванню протипожежного законодавства було покладено 1993 року прийняттям Закону України «Про пожежну безпеку» [12, с. 41], в якому зазначалося, що повноваження державного пожежного нагляду за станом безпеки в населених пунктах і на об'єктах усіх форм власності покладалося на державну пожежну охорону [13]. На виконання цього Закону 01.09.1995 були введені в дію перші Правила пожежної безпеки в Україні та було припинено застосування низки правил пожежної безпеки, які діяли в радянську добу.

Поступово розвивалося і підзаконне нормативно-правове регулювання питань контрольно-наглядової діяльності, а також вибудовувалася структура органу, уповноваженого її здійснювати. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508 затверджено Положення про Державну пожежну охорону, яким посадові особи були уповноважені проводити в будь-який час пожежно-технічні обстеження і перевірки підконтрольних об'єктів [14]. На момент утворення такий орган функціонував у структурі МВС України.

2003 року на підставі указу Президента України Державний департамент пожежної безпеки та підпорядковані йому органи управління, які входили до складу державної пожежної охорони, виведені зі складу МВС України та одночасно передані Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [15].

У цей час наказом МНС України від 21.10.2004 № 130 було затверджено важливі з точки зору предмета нашого дослідження акти – зокрема, Інструкцію про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, які застосовувалися при виявленні порушень правил пожежної безпеки [16]. Питання ж процедурних моментів проведення перевірок знайшли відображення в Інструкції з організації роботи органів державного

пожежного нагляду, затвердженій наказом МНС України від 06.02.2006 № 59 [17].

На підставі указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 Міністерство було реорганізовано, внаслідок чого було утворено чотири структури, у тому числі Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України [18]. До завдань останньої було віднесено безпосередньо здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки [19]. Роль головного органу з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері державного нагляду відведено новоствореному Міністерству. На зміну Інструкції від 06.02.2006 № 59 наказом МНС від 25.05.2012 № 863 було затверджено Порядок проведення перевірок органами Державної інспекції техногенної безпеки України [20].

Принагідно відмітимо, що довгий час Закон України «Про пожежну безпеку» по суті був єдиним законодавчим актом, що містив норми щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки. Даний Закон обмежувався виключно закріпленням повноважень відповідного органу, норми ж щодо процедури перевірок містилися в відомчих актах.

Непересічною подією для регулювання діяльності у сфері державного нагляду (контролю) стало прийняття у 2007 році Закону України № 877-V, з чим ми пов’язуємо новий етап розвитку законодавства у досліджуваній сфері [21]. Без применшення його можна назвати базовим законодавчим актом для усієї системи державного нагляду (контролю), оскільки він запровадив здійснення заходів державного нагляду (контролю), що проводилися різними контрольно-наглядовими органами, в межах єдиного правового поля. Завдяки його прийняттю досягнуто помітних результатів в регулюванні нагляду (контролю) стосовно суб’єктів господарювання.

На виконання положень Закону у відповідному Порядку був унормований розподіл суб’єктів господарювання за ступенем ризику, на підставі чого

визначалась періодичність проведення планових перевірок у сфері пожежної безпеки [22].

Важливим підсумком кодифікації законодавства у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки стало прийняття КЦЗ України, із введенням в дію якого 01.07.2013 втратила чинність низка нормативно-правових актів, у тому числі Закон України «Про пожежну безпеку». Кодифікований акт, крім іншого, запровадив судовий контроль за застосуванням заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. Тож з введенням його в дію ми пов'язуємо початок сьомого етапу розвитку законодавства у досліджуваній сфері.

Характеризуючи сучасне нормативно-правове забезпечення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, в його системі можна виділити три групи нормативно-правових актів: акти, що закріплюють повноваження контролюючого органу на здійснення державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері; акти, що встановлюють вимоги з питань техногенної та пожежної безпеки; акти, які регулюють процедурні моменти здійснення державного нагляду (контролю). Такий поділ є дещо умовним, адже один нормативно-правовий акт може містити у собі одночасно як норми, що визначають повноваження органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб, так і порядок його здійснення. Разом з тим, наведена класифікація відображає логіку побудови правового забезпечення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, адже без відповіді на питання «хто?», «що?» і «як?» перевіряє здійснення його видається неможливим. Подібне групування нормативних джерел державного нагляду (контролю) дозволяє структуровано підійти до досліджуваного явища, не залишивши поза увагою ключові нормативно-правові акти.

На сьогодні повноваженням здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки наділена ДСНС України, утворення якої відбулося шляхом злиття Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України, та пов'язано з прийняттям

указу Президента від 24.12.2012 № 726/2012 [23]. Вертикальна розбудова контролюючого органу відбулася аналогічним чином – територіальні органи ДСНС України утворені шляхом злиття відповідних територіальних органів реорганізованих Міністерства та Інспекції [24]. Повноваження ж новоствореного органу були визначені спочатку Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженим Указом Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 [25], на зміну якому постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 затверджене нове [26].

Першим в системі нормативно-правових актів, що регулюють державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, варто назвати КЦЗ України. Відповідно до п. 39 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України державний нагляд (контроль) у досліджуваній сфері здійснюється щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами, визначеними ст. 65 цього Кодексу [27]. Дана норма лише у загальному вигляді називає, що саме перевіряє контролюючий орган, у той час як на сьогодні діє низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, виконання яких є необхідною умовою для забезпечення техногенної та пожежної безпеки.

Що стосується регулювання процедури проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, то деякий час вони здійснювалися згідно з Порядком проведення планових (позапланових) перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, затвердженим наказом МВС України від 02.11.2015 № 1337 [28]. Правове регулювання досліджуваних відносин за допомогою відомчих підзаконних актів не кращим чином характеризувало якість такого регулювання. Не випадково ч. 4 ст. 4 Закону України № 877-V визначає коло питань, які повинні вирішуватися виключно на рівні закону, що є гарантією дотримання прав підконтрольних суб'єктів. До того ж за наявності дворівневого нормативно-правового регулювання непоодинокими були і випадки, коли положення підзаконних нормативно-правових актів не відповідали положенням законів, що було

проявом непослідовності дій відповідного центрального органу виконавчої влади та вимагало від правозастосувачів вирішувати правові колізії.

Після скасування розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 169-р згадуваного вище Порядку № 1337 як такого, що не відповідає Закону України № 877-V, порядок перевірок став регулюватися положеннями вказаного законодавчого акта. Окремі питання врегульовувалися деякий час також і Методичними рекомендаціями з ведення службової документації щодо планових (позапланових) перевірок, затвердженими наказом ДСНС України від 11.01.2018 № 13 [29]. Такий документ містив переважно бланкетні норми, а нових прав і обов'язків для посадових осіб ДСНС України та підконтрольних суб'єктів, як правило, не створював.

Загалом тенденціями розвитку законодавства щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є дерегуляція підприємницької діяльності та одночасне посилення відповідальності за невиконання вимог пожежної безпеки та протидію законним перевіркам (свідченням останньої є прийняття у 2021 році нормативно-правових актів, якими внесено відповідні зміни до КУпАП) [30; 31]. Разом з тим, існування державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не слід розглядати як загрозу розвитку підприємництва, навпаки, належним чином здійснювана ефективна контрольно-наглядова діяльність відповідає інтересам громадян та суспільним потребам загалом.

Розкриваючи питання розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки слід зазначити, що вітчизняний законодавець використовував різноманітні засоби боротьби з надмірною регуляцією господарської діяльності, зокрема вдавався до практики застосування мораторіїв на проведення заходів державного нагляду (контролю).

Так, мораторії запроваджувалися Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» (поширював свою дію на суб'єктів малого підприємництва, не віднесених до високого ступеня ризику) [32], Законом України «Про внесення змін до Закону

України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» [33], Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» [34] (за умовами мораторіїв перевірки проводилися лише з ініціативи суб'єкта господарювання або з дозволу уряду), Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [35] (передбачав аналогічні підстави для здійснення позапланових заходів, які були доповнені новими, які не застосовувалися у попередніх мораторіях). На підставі постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1104 з-під даного мораторію були виведені перевірки закладів оздоровлення та відпочинку дітей, інтернатних закладів, закладів освіти, а також суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику [36].

Необхідність введення мораторіїв обґрунтовувалась потребою прискорення реформування вітчизняної системи державного нагляду (контролю), у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки. Вважаємо такий підхід виправданим у період проведення реформи, виключно як тимчасовий захід до прийняття зважених рішень та налагодження ефективної контрольно-наглядової діяльності. За допомогою таких заходів, з одного боку, зменшувався тиск на бізнес, а з іншого – регулювалась «щільність» державного нагляду (контролю), через зниження навантаження на контролюючі органи. Однак вже тоді було зрозуміло, що на зміну практики введення мораторію на проведення перевірок має прийти налагоджений ризик-орієнтований підхід до здійснення заходів державного нагляду (контролю), який дозволяє фокусувати увагу на тих суб'єктах, які мають вищий ступінь ризику. Намір оновити підходи до здійснення контрольно-наглядової діяльності був об'єктивізований в п. 4 ст. 7 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [35], яким уряду було доручено розробити і затвердити концепцію та план заходів реформування системи державного нагляду (контролю).

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р схвалено Стратегію реформування системи ДСНС України, в якій чільне місце відводилось і перетворенням у сфері контрольно-наглядової діяльності. Розв'язати існуючі проблеми планувалося шляхом «переходу від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж» [37]. Результатом такого мало стати зменшення кількості суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику та проведених перевірок, адміністративного тиску на підприємців та підвищення довіри до органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки з боку підконтрольних суб'єктів, домінантою ознакою відносин між якими є партнерство. Дійсно, в сучасних умовах ефективність державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки повинна оцінюватися не кількістю проведених перевірок та обсягом накладених штрафів, а спроможністю його виконувати свою профілактичну функцію.

Для допомоги бізнесу в умовах світової пандемії законодавець повернувся до практики зменшення перевірок шляхом запровадження мораторію – 17.03.2020 парламентом було прийнято два колізійні закони щодо заборони проведення планових заходів державного нагляду (контролю), які стосувалися і сфери техногенної та пожежної безпеки [38; 39]. Таке дублювання було усунуто шляхом скасування одного з мораторіїв та залишення іншого, в редакції Закону № 533-IX, щодо заборони проведення планових заходів щодо суб'єктів, не віднесених до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику, по останній календарний день місяця, в якому завершується дія карантину [40].

Вчергове до практики накладення мораторію на перевірки держава звернулася у зв'язку з введенням воєнного стану: постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» (на сьогодні назва змінена) було введено мораторій на проведення абсолютної

більшості планових та позапланових перевірок (у тому числі усіх перевірок дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки) [41]. Підгрунтям запровадження такого мораторію була необхідність надання часу бізнесу адаптуватися до нових умов. На сьогодні, незважаючи на внесені до постанови зміни, які допускають звуження сфери дії мораторію, останній продовжує свою дію на перевірки у сфері техногенної та пожежної безпеки – як планові, так і позапланові. Винятком є перевірки, ініційовані підконтрольним суб'єктом, проведення яких не суперечить зазначеній вище постанові. Однак враховуючи можливі віддалені наслідки відсутності у контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки змоги перевіряти стан дотримання і виконання відповідних вимог, а відтак – реагувати на виявлені порушення, вважаємо, що скасування мораторію на проведення принаймні позапланових перевірок та планових перевірок суб'єктів з високим ступенем ризику у досліджуваній сфері є доцільним та своєчасним.

Повертаючись до питання виконання Стратегії реформування системи ДСНС України, зазначимо, що хоча із запізненням у порівнянні із запланованими термінами, її положення у цілому реалізовані, при цьому вагоме місце в її реалізації було відведено оптимізації кількості суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику.

Так, не викликає сумнівів, що діяльність зі здійснення державного нагляду (контролю) нерозривно пов'язана з певними затратами часових та матеріальних ресурсів контролюючого органу, а їх обмеженість не дозволяє здійснювати тотальний і безперервний контроль та вимагає застосовувати неоднакові підходи при здійсненні контрольних заходів до всієї сукупності суб'єктів. Очевидним в сучасних умовах є те, що кожен контролюючий орган повинен виявляти особливу пильність до суб'єктів, де існують ризики настання негативних наслідків чи порушення вимог законодавства, контрольні заходи щодо них мають бути особливо якісними. При цьому об'єкт державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також правила, що визначають інтенсивність здійснення заходів державного нагляду

(контролю) зумовили те, що ДСНС України займала лідируючі позиції серед контролюючих органів за кількістю запланованих перевірок.

Таке навантаження не могло не впливати на якість проведення заходу державного нагляду (контролю), а відтак – на об'єктивність отриманих за наслідками його проведення результатів. Такий стан речей визначив ще один ключовий напрям вирішення проблем державного нагляду (контролю) у зазначеній сфері, про який згадується в Стратегії та зводиться до оптимізації кількості суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику, для яких не заплановано передбачити альтернатив плановим перевіркам. Це пропонувалося досягти, зокрема, за рахунок перегляду критеріїв, які визначають ступінь ризику від провадження господарської діяльності, що є продовженням впровадження ризик-орієнтованого підходу в контрольно-наглядову діяльність.

На виконання даного напрямку Стратегії були розроблені та в подальшому затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 715 Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій [42], при розробленні яких були використані передові методики, які найповніше враховують принципи запровадження ризик-орієнтованого підходу. При визначенні критеріїв були визначені основні цілі наглядової діяльності, небезпечні події та їх негативні наслідки, попередження яких і складає ядро наглядової діяльності, а також встановлено логічний зв'язок між такими наслідками та відповідними показниками – як кількісними, так і якісними.

На відміну від попереднього переліку критеріїв ризику, відтепер контролюючий орган бере до уваги також дані про виникнення небезпечних подій, надзвичайних ситуацій протягом останніх п'яти років, а також дані про результати попередніх перевірок, які проводилися перед плановим періодом протягом останніх п'яти років (при цьому юридичне значення має кількість

порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, їх усунення/неусунення суб'єктом у відведений для цього строк). До того ж, законодавство містить заохочувальну норму, яка стимулює підконтрольних суб'єктів не допускати порушень: за умови що під час останнього планового заходу державного нагляду (контролю) у суб'єкта господарювання, що не належить до високого ступеня ризику, не виявлено суттєвих порушень вимог законодавства, наступна планова перевірка такого суб'єкта проводиться не раніше ніж через установлений для відповідного ступеня ризику період, збільшений удвічі. Така норма, як бачимо, не застосовується до суб'єктів господарювання, віднесених до високого ступеня ризику. Для порівняння, за раніше діючим законодавством лише відсутність виявлених фактів порушення вимог законодавства за результатом двох планових перевірок спричиняла певні наслідки у виді відтермінування проведення наступної перевірки – вона могла бути проведена не раніше ніж через збільшений у 1,5 рази період, установлений для суб'єктів відповідного ступеня ризику [43]. Така заохочувальна норма стосувалася усіх суб'єктів господарювання, незалежно від їх ступеня ризику.

Погоджуємося, що зазначені критерії мають право на існування та повинні враховуватися при визначенні ступеня ризику суб'єкта господарювання, водночас щодо формулювання заохочувальної норми висловимо певні зауваження. Вважаємо, що відтермінування здійснення планових заходів на подвійний строк (який, до речі, для суб'єктів господарювання з середнім ступенем ризику складає не менше як шість років та для суб'єктів господарювання з незначним ступенем не менше десяти років) може негативно позначитися на стані дотримання і виконання вимог техногенної та пожежної безпеки, тож його доцільно скоротити. Сумніви викликає і те, що конструкція заохочувальної норми передбачає її застосування не при абсолютній відсутності порушень, а при відсутності «суттєвих порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки», що, до того ж, є оціночним поняттям. Враховуючи зазначене, пропонуємо п. 6 Критеріїв викласти у новій редакції (Додаток К).

Прогресивність останніх підходів до оцінки ризиків визначається і тим, що кожен з критеріїв характеризується кількома показниками, якісне та кількісне значення яких впливає на величину балів, нарахованих щодо об'єктів, сума яких і є підставою для віднесення конкретного суб'єкта до одного із ступенів ризику. Це дає можливість максимально диференційовано підійти до оцінювання дійсної імовірності настання негативних наслідків та їх масштабу, а відтак – більш точно розподілити суб'єкти за ступенем ризику.

Безумовно, диференціація правового регулювання визначення ступеня ризику відповідного суб'єкта є перевагою чинних критеріїв оцінки. Тим не менше, вчені, які займаються дослідженням питань державного управління у сфері пожежної безпеки, звертають увагу на досвід європейських країн, який демонструє неприйнятність використання бальної системи для вимірювання ризику без економічних важелів впливу у вигляді відповідної системи страхування, наголошуючи, що таке управління безпекою не відповідає сучасній світовій безпековій парадигмі та називаючи інші його недоліки – високий рівень невизначеності, залежність від компетенції інспекторів, знання ними специфіки відповідної професійної сфери, імовірність корупційних дій під час визначення балів в ході інспекційної діяльності [44, с. 52]. Тож на реалізацію положень Стратегії також було прийнято законодавчий акт, яким запроваджено інститут страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій [45], що за деяких умов розглядається як альтернатива плановим перевіркам.

Також було імплементовано вимоги Директиви 2012/18/ЄС від 04.07.2012 [46] та вирішено проблему застосування заходів реагування шляхом зупинення експлуатації джерела небезпеки, на якому сталася аварія – в ст. 14 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» з'явилася відповідна норма, яка зобов'язує суб'єкт, який експлуатує об'єкт підвищеної небезпеки, самостійно припинити експлуатацію відповідних елементів в межах об'єкта підвищеної небезпеки, в яких використовується, переробляється, виготовляється, транспортується, зберігається одна або декілька небезпечних речовин чи

категорій речовин або їх суміш, якщо це призвело до виникнення аварії на такому об’єкті.

На реалізації Стратегії розвиток законодавства з питань державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не зупиняється. Вектор його подальшого можливого вдосконалення пов’язується з перспективою прийняття законопроєкту «Про основні засади державного нагляду (контролю)», зареєстрованого у Верховній Раді України 05.08.2021 за № 5837. При цьому якщо чинний Закон України № 877-V віддає пріоритет спеціальним нормам у правовому регулюванні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (адже ст. 2 встановлює, що заходи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки здійснюються у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідній сфері) [21], то законопроєкт відносить техногенну та пожежну безпеку до тих сфер, контрольно-наглядова діяльність в яких здійснюватиметься виключно за Законом № 877-V. Можливість регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки спеціальним законодавчим актом з’явилася порівняно нещодавно, це дозволило законодавцю запровадити і інші нововведення щодо державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері – зокрема, підстави для позапланових перевірок, які не передбачені Законом № 877-V. Хоча зазначені підстави для здійснення позапланових заходів знайшли відображення в законопроєкті № 5837, вважаємо, що контрольно-наглядова діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки заслуговує залишитись такою, правове регулювання якої здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених спеціальним законодавством.

Отже, становлення та розвиток законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки хронологічно можна описати в межах семи періодів, виділених автором. На сьогодні тенденціями розвитку вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері є модернізація контрольно-наглядової діяльності в напрямку підвищення її дієвості та

водночас прозорості, пошуку оптимального балансу між забезпеченням ефективності державного нагляду (контролю) та дотриманням інтересів підконтрольних суб'єктів.

1.2. Поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, його юридична природа та призначення

Потреба в існуванні нагляду (контролю) є об'єктивно зумовленою, він потрібен там, де є необхідність забезпечення виконання встановлених правил. Однак для того, щоб ефективно використовувати усі можливості нагляду (контролю), важливо розуміти його сутність.

Подальший розвиток адміністративно-правового забезпечення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки важко уявити без визначення його поняття, юридичної природи та призначення, що, у свою чергу, дозволить не лише повною мірою реалізувати його потенціал, а й визначитися з подальшим вектором розвитку законодавства. Вважаємо, що теоретичне дослідження категорії, яка в законодавстві іменується як «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» не може бути повним без встановлення власне співвідношення між «наглядом» і «контролем».

Видається, що терміни «нагляд», «контроль» є елементами загальнонаукової термінології, однак пристосовані для позначення відповідних юридичних феноменів. З філологічної точки зору віднайти різницю між даними термінами досить важко. Так, одинадцятитомний «Словник української мови», виданий у 1970-1980 роках, пропонує подвійне тлумачення слова «нагляд»: по-перше, воно визначено як дія за значенням наглядати; по-друге, його використовують для позначення групи осіб чи органів влади, що наглядають за ким-, чим-небудь [47, с. 49]. У свою чергу «контроль» у цьому ж Словнику визначений як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або

перевіряє його [48, с. 271]. Подібним чином слова «нагляд» і «контроль» визначені в «Великому тлумачному словнику сучасної української мови», виданому 2005 року [49, с. 569, 707], лише додано, що «контроль» тлумачиться і як перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам [49, с. 569].

Разом з тим, філологічне значення відповідних термінів, які позначають відповідні поняття, не завжди співпадає з їх юридичним значенням. Це пов'язано з тим, що юридична мова має здатність переосмислювати термінологічні одиниці, які попередньо сформульовані іншими галузями знань, змінюючи при цьому їх початкове значення правовим, або ж усувати ті додаткові значення, які не підходять правовим реаліям. Це дає підстави ставити питання про те, що хоча й загальнонаукові терміни «нагляд» та «контроль» є тотожними, при переході в площину права вони можуть втратити такий зв'язок тотожності і набути іншого, відмінного значення.

Знання про правові феномени у найбільш концентрованому вигляді знаходять своє відображення в правових нормах, які зовнішньо виражаються у нормативно-правових актах, при розробці яких мають виконуватися правила юридичної техніки. Останні містять суворі вимоги до однозначності термінології. Саме тому для визначення співвідношення понять «державний нагляд» та «державний контроль» в законодавчій площині звернемося у першу чергу до текстів сучасних нормативно-правових актів.

Так, назва Закону України № 877-V наштовхує на думку, що поняття «державний нагляд» та «державний контроль» вживаються у ньому як тотожні. Це підтверджує і зміст даного документа, зокрема, у ст. 1 пропонується дефініція досліджуваного поняття: «державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами

господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [21]. Отже, Закон № 877-V як нагляд, так і контроль зводить до діяльності уповноважених органів, повноваженнями яких є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а також забезпечення суспільних інтересів.

Подальший аналіз законодавчого акта також не дозволяє знайти відповідь на питання щодо співвідношення понять «державний нагляд» та «державний контроль» у даному Законі.

Відмітимо, що під час проєктної роботи щодо прийняття зазначеного законодавчого акта, автори відповідного законопроєкту «Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні» від 24.02.2003 № 3154 вживали термін «державний контроль (нагляд) за господарською діяльністю» – ставлячи першим в терміні саме слово «контроль». Розробники ж проєкту Закону «Про основні засади здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання» від 29.01.2003 року № 3026, який мав на меті врегулювати такі ж відносини, послуговувалися виключно терміном «контроль».

Такий стан речей викликає питання: якщо законодавець вважає ці поняття тотожними, то навіщо допускає таку термінологічну тавтологію? За даного підходу функціонування багатокомпонентного юридичного терміна «державний нагляд (контроль)» втрачає сенс. Як звертають увагу представники філологічної науки, і з чим ми цілком погоджуємося, громіздкість юридичних термінів, що складаються з кількох компонентів, є порушенням специфічних вимог до юридичної термінології, яка ускладнює професійну комунікацію, вимагає особливої уваги до вимови і граматичного оформлення термінів [50, с. 450]. З іншого боку, якщо ці поняття розглядаються законодавцем як такі, що не співпадають за змістом, чому ж в Законі не запропоновано жодних критеріїв для їх розмежування? Здавалося б, що саме даний нормативно-правовий акт, який по суті є системоутворюючим щодо державного нагляду (контролю) і на

якому будується законодавство щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, мав би поставити крапку щодо співвідношення понять «державний нагляд» та «державний контроль».

Приведення до спільного знаменника в тривалій дискусії з питання співвідношення нагляду та контролю (або шляхом розведення цих двох неоднакових, хоча і дуже схожих, понять, або шляхом констатації єдності їх змісту) не передбачено і у проєкті Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837, адже його розробники продовжують вживати сполучення «державний нагляд (контроль)» [51].

Отже, термінологія законодавця, застосована в Законі № 877-V, щодо вживання сполучення «державний нагляд (контроль)», здавалося б, далека від ідеалу, видається, що законодавець або ж не вбачає проблеми в розмежуванні таких понять, або ж не виявляє прагнення поставити крапку в питанні їх співвідношення.

Зовсім інший підхід до іменування того самого правового явища знаходить своє відображення в ст. 19 ГК України, де закріплено, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у встановлених сферах [52]. Як бачимо, ГК України «нагляд» і «контроль» поєднує сполучником «і», а отже констатує самостійність державного нагляду і державного контролю. Втім, провести розмежування між ними виходячи з положень акта господарського законодавства не представляється можливим, оскільки відмінних ознак нагляду і контролю в ГК України не називається.

Що стосується співвідношення понять «нагляд» і «контроль» відносно сфери техногенної та пожежної безпеки, то кодифікований акт у цій сфері – КЦЗ України – продовжив традицію Закону № 877-V, не наводячи критеріїв розмежування даних понять. Так, власне глава 14 іменується «Державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки», сполучення «державний нагляд (контроль)» зустрічається в багатьох нормах, сформульованих в КЦЗ України. Самий же орган, що уповноважений його

здійснювати, до розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (на підставі Закону України від 21.04.2022 № 2228-IX [53]) в деяких положеннях Кодексу називався як «центральний орган виконавчої влади, який здійснює нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (ч. 2 ст. 64), а в деяких слово «контроль» упускався – «центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки» (ч. 1 ст. 64).

Законодавча невизначеність щодо співвідношення понять «нагляд» і «контроль» спостерігалася й до введення в дію КЦЗ України. Зокрема, свого часу Інструкція з організації роботи органів державного пожежного нагляду визначала державний пожежний нагляд як наглядову діяльність спеціально уповноважених державних органів у сфері пожежної безпеки, пов'язану із здійсненням контролю за виконанням і додержанням вимог та вирішенням інших встановлених законодавством питань у цій сфері [17]. Фактично поняття «нагляд» визначався через інше поняття – «контроль».

Отже, хоча досліджувані поняття є ключовими для характеристики форм і напрямів адміністративної діяльності, сучасне законодавство демонструє невизначеність у розмежуванні державного нагляду і державного контролю як у цілому, так і по відношенню до сфери техногенної та пожежної безпеки. Це пов'язано як з відсутністю сформульованих легальних дефініцій даних понять, так і з хаотичним вживанням відповідних термінів.

На нашу думку, термінологічне позначення тих чи інших понять у конкретних законодавчих актах не слід вважати таким, що можна сприймати за абсолютну істину. Дійсно, за текстуальним наповненням нормативно-правових актів стоять їх розробники, особи, що їх приймають, а простіше кажучи – люди, які можуть допускати неточності. Саме тому дослідження співвідношення понять «державний нагляд» і «державний контроль» не може бути повним без аналізу відповідних доктринальних положень.

У науковій літературі дефініції понять за критерієм мети дефініювання поділяють на реальні та номінальні. Саме номінальною є дефініція, запропонована Законом № 877-V, її мета – забезпечити однозначність та доступність законодавства, пояснити, в якому значенні вживаються ті чи інші терміни [54, с. 118], зокрема, безпосередньо в самому Законі. Поділяємо думку, що всі законодавчі дефініції за формою є номінальними, однак за змістом вони мають бути максимально близькими до реальних. З урахуванням того, що метою наукового дослідження є об'єктивне пізнання реальної дійсності, наукові терміни мають реальні дефініції [54, с. 118]. Відповідну паралель можемо провести і з розмежуванням понять «нагляд» і «контроль»: якщо законодавець номінально ставить між ними знак рівності, то, можливо, науковці вбачають між ними певні відмінності.

Загалом проблема розмежування досліджуваних понять «нагляд» і «контроль» у науці далеко не нова, вона ставала предметом досліджень як науковців у сфері державного управління, так і вчених-правників. Багато напрацювань зроблено і стосовно нагляду (контролю) в окремих сферах. При цьому аналіз відповідної наукової літератури дає підстави говорити про можливість розглядати нагляд (контроль) у широкому та вузькому значенні. Видається, що нагляд (контроль) у вузькому розумінні зводиться до діяльності спеціально уповноважених органів і посадових осіб, на які державою покладено повноваження здійснювати нагляд (контроль) за встановленою процедурою. По суті, визначення поняття «державний нагляд (контроль)» у вузькому розумінні запропоноване Законом України № 877-V. Однак, це не виключає можливість ширшої інтерпретації такого поняття, яке нерозривно пов'язане з державним управлінням, є його невід'ємною складовою, і водночас функцією, проявляється у функціонуванні державного апарату.

У цілому в науці на питання співвідношення понять «нагляд» та «контроль» не склалося єдиної позиції. Доктринальне розуміння поняття нагляду, контролю представлено, зокрема, в Юридичній енциклопедії, у якій контроль визначається як перевірка виконання законів, рішень тощо; є однією з

найважливіших функцій державного управління [55, с. 323]. Як окреме поняття виокремлений «державний контроль» та «державний нагляд», де останній визначений як вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах [56, с. 140]. Такі формулювання не дають цілісної картини співвідношення досліджуваних понять.

Окремі науковці поділяють думку про розуміння досліджуваних термінів як таких, що іменують самостійні, незалежні один від одного види діяльності державних органів (при цьому в межах такого підходу деякі науковці виділяють органи контролюючі та наглядові, залежно від обсягу їх компетенції).

Зокрема, В. Гаращук відмежовує контролюючі органи від наглядових тим, що перші наділені повноваженнями втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта (припиняти або обмежувати його діяльність, усувати від роботи певних осіб тощо), а також тим, що вони мають право самостійно притягувати винних до відповідальності [57, с. 83]. Втім, науковець не виключає, що контролюючий орган може не мати деяких основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду та зумовлює існування так званого «зрізаного», або «неповного» контролю [57, с. 82]. Свого часу автор також висловив думку, що усі інші органи, окрім прокуратури, незалежно від їх назви (зокрема, пожежний нагляд) є органами державного контролю, а не нагляду [58, с. 205].

Про віднесення органів колишнього пожежного нагляду до контролюючих зазначено і в працях Я. Маслової [59, с. 73].

Подібну позицію поділяє і Ю. Битяк, називаючи відмінну ознаку контролю від нагляду, яка полягає у тому, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта й самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності. У той же час науковець визнає, що контроль і нагляд поєднує єдина мета – забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи, обов'язковість вказівок [60, с. 244].

В. Колпаков також розрізняв досліджувані явища. Контроль він визначав як один з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку та облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції; нагляд же – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням правил, передбачених нормативними актами [61, с. 622, 675]. Таким чином, вчений ототожнював поняття «контроль» із «перевіркою та обліком», а поняття «нагляд» – із «спостереженням». Подібне висловлюється і в працях інших науковців [62, с. 153-154].

Існує думка, що залежно від обсягу контролю існує власне контроль, у процесі котрого перевіряється законність та доцільність діяльності, та нагляд, котрий обмежується тільки перевіркою законності, тобто нагляд – це діяльність лише щодо забезпечення законності [63, с. 38].

У науці також представлено бачення, згідно з яким органи контролю та органи нагляду не протиставляються між собою, а один і той же орган може бути наділений контрольними і наглядовими повноваженнями. Так, О. Скочиляс-Павлів розглядає контроль як діяльність, що передує нагляду. Перший, за її переконанням, спрямований на попереднє вивчення об'єкта, дослідження фактичного стану та перебігу певних процесів. У той же час нагляд здійснюється за підсумками контролю, є наступним кроком в контрольно-наглядовій діяльності, він покликаний вирішити питання про факт невиконання піднаглядним суб'єктом вимог законодавства та про відповідальність за порушення. До того ж наголошується, що нагляд не завжди обов'язковий [64, с. 168]. Тобто, такий підхід передбачає, що один орган може здійснювати послідовно контроль і нагляд.

За іншими міркуваннями, контрольна і наглядова діяльність співвідносяться між собою як загальне і часткове. Зокрема, оригінальний підхід до розуміння поняття «державний нагляд», «державний контроль» запропонований в дисертаційному дослідженні професора Н. Никитченко, яка

вважає, що поняття нагляду у сфері господарювання вужче, ніж поняття контролю. Якщо контроль опосередковує організаційно-господарські відносини суб'єктів господарювання з органами, що здійснюють контроль у сфері господарської діяльності, то нагляд – такий їх різновид, як адміністративні правовідносини [65, с. 163]. На її переконання, в Законі України № 877-V врегульовано лише певну частину відносин, що виникають у ході здійснення державного контролю – а саме послідуючого контролю, які вчена називає «інспектуванням». Цим обґрунтовано те, що з урахуванням суті Закону більш відповідною була б для нього назва «Про основні засади здійснення інспектування у сфері господарської діяльності» [65, с. 153].

Виходячи з таких позицій поряд з наступним контролем можна виокремити і попередній, пов'язаний реєстраційними процедурами, ліцензуванням, декларуванням тощо. З огляду на предмет нашого дослідження, проявом такого попереднього контролю може вважатися реєстрація органами ДСНС України декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, що дає право на початок роботи новоутворених підприємств, початок використання суб'єктом господарювання об'єктів нерухомості (будівель, споруд, приміщень або їх частин) [66].

Деякі представники юридичної науки стоять осторонь дискусії про співвідношення понять «нагляду» і «контролю» та оперують терміном «контрольно-наглядова діяльність». Зокрема, О. Баклан вказує, що контрольно-наглядова діяльність є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління [67, с. 45]. На думку Г. Бистрик, така діяльність є однією з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння режиму законності і правопорядку [68, с. 119].

Як бачимо, сучасна адміністративно-правова наука не запропонувала єдиної позиції щодо розуміння співвідношення понять «державний нагляд» і «державний контроль». Науковці, які визнають самостійність нагляду і контролю як окремих правових феноменів, визначають різні підходи для їх розмежування. При цьому погляди деяких учених на це питання кардинально різняться аж до того, коли окремий вид діяльності одними представниками науки називається контролем, а іншими – наглядом. Представлена думка про автономність досліджуваних понять заслуговує на існування, однак, враховуючи множинність наукових поглядів, закріплення на законодавчому рівні уніфікованого формулювання понять «державний нагляд» та «державний контроль» на сьогодні не є доцільним. Законодавець не наважується розмежувати такі поняття і номінально об'єднує відповідні правові феномени єдиним багатокомпонентним терміном – «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Такий стан речей, на нашу думку, є виправданим, адже погляд на співвідношення нагляду і контролю навряд чи можна вважати єдиним або ж принаймні традиційним.

Внаслідок неоднозначності в розумінні співвідношення нагляду і контролю по різному інтерпретується і статус органу, уповноваженого здійснювати контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки. Відмітимо, що тривалий час саме термін «нагляд» вживався для позначення діяльності спеціально уповноважених органів, діяльність яких була спрямована на перевірку дотримання і виконання вимог пожежної безпеки – «державний пожежний нагляд». Це, очевидно, дало підставу одним науковцям стверджувати, що ДСНС України та її територіальні органи є наглядовими, а проведення контролю в їх повноваження не входить [69, с. 93], у той час як інші науковці висловлюють протилежну думку, про що зазначалося вище.

Не склалося єдиного бачення щодо розуміння співвідношення понять «нагляд» і «контроль» і серед практичних працівники, які нерідко ці поняття вживають як ідентичні – зокрема, 37,8 % опитаних нами посадових осіб,

причетних до здійснення перевірок з питань техногенної та пожежної безпеки, не вбачають різниці між наглядом і контролем (Додаток В).

Зміст контрольно-наглядової діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, відображається у його повноваженнях. Звернувшись до положень КЦЗ України, помічаємо, що цей орган здійснює державний нагляд (контроль), заходами якого є перевірки. За деякими науковими підходами цей напрям діяльності охоплюється поняттям «контроль». Предметом таких перевірок є завжди законність, а не доцільність, що підтверджується колом питань, які перевіряються згідно з затвердженою наказом МВС формою акта, складеного за результатами заходу державного нагляду (контролю) [70]. Що стосується можливості зазначеного органу самостійно притягати до відповідальності суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), то таким повноваженнями він наділений ст. 223 КУпАП [71]. До того ж, цей орган складає приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки (п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України), ініціює зупинення роботи (експлуатації) об'єктів, де існують найбільш серйозні порушення (п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України). За деякими висловленими в науці поглядами в межах здійснення таких повноважень реалізується державний нагляд. Додамо, що притягнення до адміністративної відповідальності («державний нагляд») може відбуватися не лише за наслідками здійснення перевірок («державного контролю»), а й у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки за інших обставин, поза відносинами зі здійснення інспектування.

Безумовно, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не існує сам по собі, а виконує певне призначення. Загалом контрольно-наглядова діяльність є об'єктивно необхідним явищем, її існування та особливості прояву обумовлені комплексом соціально-економічних факторів, які пов'язані з виконанням державою своїх завдань і функцій.

На підставі аналізу сформульованого Законом України № 877-V визначення поняття «державний нагляд (контроль)» можна зробити висновок, що його призначення зводиться до двох складових: виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання (хоча вочевидь для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки воно не повинно вичерпуватися суб'єктами господарювання); забезпечення інтересів суспільства (зокрема, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища) [21].

Очевидно, що такі суспільні інтереси і досягаються в результаті виявлення та, що особливо важливо, запобігання порушенням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Хоча в законодавчому визначенні «виявлення» передує «запобіганню», однак саме превентивна діяльність становить, на наше переконання, особливо важливе значення в діяльності посадових осіб ДСНС України, адже попередити лихо, викликане надзвичайною ситуацією, пожежею, аварією, набагато легше, ніж подолати його. Тож не дивно, що акцент в девізі рятувальників – «Запобігти, врятувати, допомогти!» зроблено саме на запобіганні, яке поставлено на перше місце.

У цілому, контрольно-наглядова діяльність є запорукою додержання певних норм і виконання встановлених правил у різноманітних сферах, адже розраховувати лише на їх добровільне виконання, в силу усвідомлення важливості, видається недостатнім. У ході такої діяльності, по-перше, визначається фактичний стан справ щодо додержання і виконання заздалегідь встановлених вимог та відбувається зіставлення його з бажаними показниками, а, по-друге – вживаються заходи щодо приведення підконтрольного суб'єкта до таких показників. Зазначене твердження є справедливим і по відношенню до державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки [72, с. 451-452].

Вважаємо, що мета досліджуваного нами напряму державного нагляду (контролю) не вичерпується створенням безпечних умов лише для громадян та навколишнього природнього середовища. Виправдано, що на перший план

законодавець ставить безпеку населення, що цілком відповідає ієрархії проголошених в Конституції України соціальних цінностей [73]. Соціальні наслідки надзвичайних ситуацій, пожеж, аварій у виді смерті людей та заподіяння шкоди їх здоров'ю є найбільш відчутними і нерідко є непоправними. Саме тому існування таких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, є підставою для застосування заходів реагування, визначених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Згадується в Законі і про забезпечення допустимого рівня небезпеки для навколишнього природного середовища. Безперечно, безпосередньо на забезпечення допустимого рівня небезпеки для навколишнього природного середовища спрямована діяльність іншого контролюючого органу – у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, втім, не слід виключати, що надзвичайні ситуації, пожежі, аварії також несуть в собі і екологічні наслідки – забруднення навколишнього природного середовища продуктами горіння, матеріалами пошкоджених вогнем об'єктів, засобами гасіння пожежі.

Не варто забувати, що неконтрольований вогонь спричиняє серйозні наслідки не лише для людини, довкілля, а й майну – як підконтрольних суб'єктів, так і третіх осіб. Вогонь, а також вода, дим, дія високих температур знищує та пошкоджує основні виробничі та невиробничі фонди, товарно-матеріальні цінності, особисте майно громадян. Завдають пожежі і побічні втрати, пов'язані з їх ліквідацією, виробничими простоями тощо. Зазначене підтверджує можливість ширшого розуміння призначення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Тож, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки можна визначити як врегульовану законом превентивну діяльність уповноваженого державного органу щодо виявлення фактичного стану дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб'єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється,

запобігання та реагування на виявлені порушення, метою якої є забезпечення інтересів суспільства щодо безпечних умов для життя та здоров'я людей, навколишнього природнього середовища та майна.

Що ж стосується застосування законодавцем багатокомпонентного терміна «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки», то на наше переконання, це є виправданим, оскільки в юридичній доктрині не склалося традиційного розуміння співвідношення понять «нагляд» і «контроль». Надаючи характеристику діяльності, яка здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, можна виснувати, що окремі її напрями можна іменувати як нагляд або контроль, залежно від застосовуваних критеріїв їх розмежування, представлених в науці.

1.3. Об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки

Будь-який напрям діяльності характеризується об'єктом і предметом, не винятком є і державний нагляд (контроль) у досліджуваній нами сфері – сфері техногенної та пожежної безпеки. Для представників юридичної науки, які вивчають проблеми державного нагляду (контролю), визначення об'єкта та предмета того чи іншого напряму контрольно-наглядової діяльності по-суті є традиційним, адже чітке розуміння об'єкта та предмета є неодмінною запорукою ефективного здійснення державного нагляду (контролю), дозволяє виявити його сутність, характер, межі здійснення, і, що не менш важливо, сприяє захисту прав та законних інтересів підконтрольних суб'єктів від невиправданого втручання з боку контролюючих органів. Без перебільшення, об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) – це правові категорії, які давно і міцно утвердились в теорії права, втім, незважаючи на жвавий науковий інтерес до них, вони продовжують залишатися однією з наукових проблем, зокрема, для сфери техногенної та пожежної безпеки.

Складність у розумінні такої проблеми зумовлюється різним розумінням понять «об'єкт» та «предмет» державного нагляду (контролю). Проблема ускладнюється тим, що для більшості видів державного нагляду (контролю) у законодавстві відсутнє легальне формулювання його об'єкта і предмета. Як наслідок, нерідко щодо одних і тих же видів діяльності науковці неоднаково називають об'єкт та предмет, що пов'язано з застосуванням різних підходів до зазначених категорій. Що ж стосується державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, то він у цілому є недостатньо вивченим, а відтак бракує і наукової інформації щодо його об'єкта та предмета.

Усвідомлення зазначених понять не вичерпується досягненням теоретико-правових результатів, а й має важливе значення для законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності. Так, саме предмет державного нагляду (контролю) дозволяє визначитися з переліком суб'єктів, щодо яких він має здійснюватися. Цілком виправдано, що досліджуючи державний нагляд (контроль), спочатку правильно визначити, що саме необхідно контролювати, і лише після – кого саме. Вважаємо, що такий алгоритм є логічним, принаймні для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Адже спочатку необхідно визначити сфери державного регулювання – відповідні види діяльності, встановлюючи до них специфічні вимоги; наділити певний орган повноваженням здійснювати державний нагляд (контроль), що має відповідний предмет, обумовлений такими вимогами; а вже предмет державного нагляду (контролю) дозволяє визначитися з колом суб'єктів, щодо яких він повинен здійснюватися.

Переконані, що для того, аби правильно сформулювати об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, варто усвідомити дійсний зміст таких категорій як «об'єкт» та «предмет», що є неможливим без звернення до загальномовних словників. Якщо оминути теоретичні знання щодо окресленої проблеми, знайти відповіді на питання щодо сутності об'єкта і предмета державного нагляду (контролю) доволі

складно, адже вітчизняне законодавство лише натякає, що слід розуміти під об’єктом та предметом.

Так, об’єкт у загальному розумінні уявляється як особа, явище чи предмет, на які спрямовується певна діяльність, увага; предмет спеціальної компетенції, зацікавленості, наукового чи іншого дослідження [48, с. 495]; у той же час предмет – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь [74, с. 527]. Такі загальномовні визначення не дають цілісного розуміння щодо розмежування таких понять (оскільки «об’єкт» визначається як «предмет»), що, водночас, не означає їх тотожності та вимагає пошуку змісту таких категорій в полі зору філософії.

З філософських позицій предмет відрізняється від об’єкта тим, що в ньому міститься не лише об’єктивне, а й суб’єктивне. За умови правильного виділення предмета, він складає лише певну частину об’єкта, при цьому в предметі немає нічого нового, що не містить у собі об’єкт; предмет суб’єктивний, при цьому не рівнозначний об’єктові, адже виділяючи предмет, той, хто його пізнає, виходить зі своїх цілей, залишаючи поза увагою усе неістотне, абстрагуючись від того, що не становить для нього інтересу. Філософський енциклопедичний словник, крім того, вказує на те, що об’єкт розглядається як те, що протистоїть суб’єкту в процесі його предметно-практичної і пізнавальної діяльності; категорія, яка означає певну цілісність, виділену зі світу об’єктів у процесі певної діяльності та пізнання. А предмет же – це ті речі, явища, процеси, їх сторони і відносини, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню [75, с. 438].

Отже, предмет – це певна частина об’єкта, окремий його аспект, фрагмент, або ж це той самий об’єкт, який, однак, досліджується під певним кутом зору. Погоджуємося з точкою зору С. Важинського та Т. Щербак, що предмет дослідження – це явище або процес, що знаходиться в межах об’єкта та розглядається як елемент, частина об’єкта дослідження» [76, с. 15].

Що ж стосується юридичної площини, то тут також неодноразово робилися спроби визначити зміст понять «об'єкт» та «предмет» по відношенню до такого специфічного виду діяльності як контрольно-наглядова. Зокрема, В. Гаращук підкреслив, що об'єктом контролю у сфері державного управління виступають відповідні підконтрольні структури, юридичні й фізичні особи [57, с. 127].

На наше переконання, об'єкт державного нагляду (контролю) становить діяльність підконтрольних суб'єктів, на яку спрямовуються дії контролюючих суб'єктів, тоді як предмет – це окремі сторони такої діяльності. Очевидно, що предмет та об'єкт державного нагляду (контролю) співвідносяться між собою як частина і ціле, при цьому кордонами, що відмежовують предмет в середині об'єкта, є межі державного нагляду (контролю).

Стосовно об'єкта та предмета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, то об'єктом його, вважаємо, слід визнавати діяльність підконтрольних суб'єктів щодо забезпечення техногенної та пожежної безпеки, а предметом – дотримання і виконання ним вимог техногенної та пожежної безпеки. Таке формулювання цілком узгоджується з філософським розумінням зазначених категорій, адже встановлення дотримання і виконання вимог техногенної та пожежної безпеки не позбавлене суб'єктивних моментів, оскільки передбачає співставлення фактичного стану справ щодо забезпечення безпеки із визначеними до нього нормами. Контролюючий орган, отримавши відомості про реальний стан справ у діяльності підконтрольного суб'єкта, аналізує відповідність його встановленим нормам.

Необхідно враховувати, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не зводиться виключно до перевірки дотримання і виконання вимог такої безпеки, оскільки контролюючий орган не лише вивчає діяльність суб'єкта щодо забезпечення безпеки, а і вживає заходи щодо усунення виявлених правопорушень у сфері техногенної та пожежної безпеки, консультує підконтрольні суб'єкти. В останньому напрямі діяльності

контролюючого органу знаходить свій вияв превенція у рамках реалізації протидії правопорушенням в сфері господарської діяльності, яка за позицією О. Сугака має бути спрямована у першу чергу на попередження подібних правопорушень та їх детермінантів, а вже після цього – на припинення та притягнення до відповідальності винних [77, с. 92]. Разом з цим, ядром контрольно-наглядової діяльності є проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правових нормах моделі безпеки – техногенної та пожежної.

Хоча власне Закон № 877-V, як і законодавство з питань державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, не містить вказівки на те, що слід вважати предметом державного нагляду (контролю), однак відповідним поняттям законодавець оперує. З огляду на це, предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки слід розглядати як самостійну правову категорію, яка заслуговує на увагу та дослідження правовою наукою. Про об'єкт державного нагляду (контролю) Закон не містить жодної згадки. Вочевидь, законодавець не виділяє об'єкт державного нагляду (контролю), оскільки такий елемент не впливає на порядок регулювання контрольно-наглядової діяльності.

Втім, саме об'єкт та предмет державного нагляду (контролю) є його головними елементами та критеріями для розмежування видів контрольно-наглядової діяльності. При цьому об'єкт державного нагляду (контролю) визначає його предмет. Предмет державного нагляду (контролю) кожного контролюючого органу повинен бути унікальним – лише так можна забезпечити виконання такої важливої засади державного нагляду (контролю) як неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами з одного й того самого питання [21], що знайшла своє вираження в абз. 9 ст. 3 Закону № 877-V. Кожна правова держава повинна сформулювати такі правові механізми державного нагляду (контролю), які, з одного боку, дають можливість останньому ефективно виконувати покладені на нього

завдання щодо забезпечення безпеки, а з іншого – захищати підприємців від надмірного впливу та зловживань. Як зауважує A. Hołda-Wydrzyńska, контролюючий орган та підконтрольний суб'єкт є нерівними сторонами відносин, що вимагає визначення ознак належного контролю (до яких належить його неупередженість, професіоналізм, активність, ефективність, надійність та пропорційність), які дозволяють здійснювати перевірочну діяльність у такий спосіб, який є ефективним і максимально не порушує роботу підприємця [78, с. 271- 273].

Повернемося до термінологічного дослідження Закону України № 877-V щодо використання терміна «предмет державного нагляду (контролю)»: в ч. 4 ст. 4 міститься вказівка, що «виключно законами встановлюються види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю)» [21]. Логіка такого формулювання вимагає розуміти під предметом державного нагляду (контролю) відповідні види господарської діяльності. Про «предмет державного нагляду (контролю)» згадується і в ч. 6 ст. 7 – відомості про нього, як зазначено у відповідній нормі, обов'язково відображаються в акті, який складається посадовою особою органу державного нагляду (контролю) за результатами здійснення планового або позапланового заходу [21]. Це, на нашу думку, є ще одним свідченням того, що питання про предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є не лише теоретичним, визначає подальші напрями правотворчості, але й має важливе практичне значення.

Звертаючись до форми такого акта, що затверджена наказом МВС України від 17.01.2019 року № 22 [70], помічаємо, що він і не оперує терміном «предмет державного нагляду (контролю)» і не містить графи, де його потрібно вказати посадовій особі, яка складає такий акт. Очевидно, що предмет державного нагляду (контролю) вже зазначений розробниками форми такого акта, про нього йде мова у самій назві акта – «дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки».

У свою чергу КЦЗ України не оперує поняттям «предмет державного нагляду (контролю)», воно не набуло нормативного визначення, хоча в КЦЗ України йде мова про те, що державний нагляд (контроль) здійснюється у сфері пожежної та техногенної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства (п. 39 ч. 2 ст. 17-1) [27].

Тож враховуючи зазначені вище законодавчі положення, вважаємо, що об'єктом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є діяльність підконтрольних суб'єктів щодо забезпечення техногенної та пожежної безпеки, в той же час предметом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, як це вказує форма діючого уніфікованого акта. Дійсно, предметом державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері є лише ті сторони техногенної, пожежної безпеки, на забезпечення якої наполягає держава за посередництвом встановлення відповідних вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Якщо відповідні, хоча й об'єктивно обумовлені правила безпечної поведінки не набувають сили правових норм, вони не стосуються предмета державного нагляду (контролю).

Для більш наочного розуміння предмета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки наведемо приклад з унормування вимог щодо розміщення та експлуатації електрогенеруючого обладнання та здійснення державного нагляду (контролю) за їх виконанням. Так, відключення електроенергії, пов'язане з завданням ракетних ударів по енергетичній інфраструктурі України, зумовило широке розповсюдження використання генераторів – як в побуті, так і суб'єктами господарювання. Безперечно, не могла залишитись осторонь такого стану речей і держава – ДСНС України на офіційному веб-сайті були оприлюднені заходи безпеки під час використання бензинових та дизельних генераторів, які, однак, не мали сили загальнообов'язкових вимог. Наказом МВС України від 11.07.2024 № 474 були внесені зміни до Правил пожежної безпеки в Україні, у результаті яких розділ

IV останніх був доповнений новою главою 5 «Електрогенеруюче обладнання», яка присвячена регулюванню питання влаштування та експлуатації дизельних, бензинових, газових генераторів [79]. З моменту набрання чинності цими змінами відповідні вимоги стали загальнообов'язковими, однак цього не достатньо для того, щоб їх дотримання і виконання складало предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Дійсно, питання, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль), визначаються органом державного нагляду (контролю) не довільно, а виключно в межах переліку питань (з урахуванням цілей заходу та ступеня ризику), відображеного в уніфікованій формі акта. Відтак, якщо уніфікованою формою не передбачено перевірки виконання певних вимог, вони не повинні перевірятися під час здійснення заходу державного нагляду (контролю). Іншими словами, предмет державного нагляду (контролю) обмежується колом питань, які відповідають змісту обов'язкових для підконтрольних суб'єктів вимог, дотримання і виконання яких має перевірятися в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Питання для перевірки, які відображені в уніфікованій формі акта, мають максимально відповідати тим вимогам, дотримання і виконання яких вимагається. У той же час така узгодженість не завжди забезпечується – орган, що затверджує форму акта, не завжди вчасно реагує на зміни, що відбуваються в законодавстві. Відтак, вважаємо за доцільне внести зміни до затвердженої наказом МВС України від 17.01.2019 № 22 форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю), розширивши перелік питань щодо проведення заходу державного нагляду (контролю), а саме пропонуємо розділ І питань для перевірки дотримання вимог законодавства, які поширюються на всіх суб'єктів господарювання у відповідній сфері, доповнити новим пунктом 12-1 такого змісту:

«

12-1	Електрогенеруюче обладнання відповідає вимогам пожежної безпеки	Високий Середній Незначний					Пункти 5.1-5.19 глави 5 розділу IV ППБУ

».

Хоча предметом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки завжди є дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, в ході конкретної перевірки можуть перевірятися не всі питання, які стосуються забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Так, скажімо, з урахуванням положень абз. 11 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V при проведенні позапланової перевірки з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу [21]. Однак це не означає, що в такому разі змінюється предмет державного нагляду (контролю) – зменшується лише обсяг питань, які перевіряються інспектором в ході перевірки.

Що ж стосується понять «техногенна безпека» та «пожежна безпека», то їх визначення запропоновано КЦЗ України (п. 33, 43 ч. 1 ст. 2) [27]. Законодавче визначення поняття «пожежна безпека» (якою є стан захищеності від пожеж, що характеризується досягненням прийнятного рівня ризику виникнення пожежі) втілює об'єктивну дійсність, що повністю ліквідувати ризик виникнення і розвитку пожежі в силу наперед непередбачуваних обставин неможливо. Дійсно, пожежна безпека – це не просто відсутність ризику, який існує завжди, а відсутність неприпустимого ризику. Саме тому основним напрямом забезпечення пожежної та техногенної безпеки має бути усунення умов, які спричиняють виникнення подій, які можуть привести до негативних наслідків, а також мінімізація можливих наслідків. Досягти цього неможливо без зосередження уваги держави на техногенній та пожежній безпеці як об'єкта державного нагляду (контролю).

Вимоги техногенної та пожежної безпеки, дотримання і виконання яких і перевіряється в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю),

містяться в низці нормативно-правових актів. На підставі положень таких нормативно-правових актів і складено перелік питань, які перевіряються. Усі вони відображені в уже згадуваній уніфікованій формі акта [70]. Наявність такої уніфікованої форми є не лише зручною для посадових осіб контролюючого органу та суб'єктів, щодо яких здійснюються перевірки, а й є гарантією того, що перевіряючі не вийдуть за межі предмета перевірки та не залишать поза увагою питання, які становлять її предмет. Погоджуємося з Ю. Лозинським, що адміністративно-правові гарантії в системі гарантій прав підконтрольного суб'єкта є необхідним елементом механізму забезпечення прав фізичних і юридичних осіб при здійсненні державного нагляду та контролю, оскільки «дозволяють стримувати посадових осіб наглядово-контрольних органів від неправомірних дій щодо контрольованих осіб, охороняти та захищати права контрольованих осіб, забезпечують цивілізованість державного нагляду та контролю, його ефективність» [80, с. 396].

Нормативно-правові акти, що містять вимоги техногенної та пожежної безпеки, спрямовані на забезпечення безпеки, їх дотримання і виконання дозволяє створити умови, за яких виникнення, скажімо, процесу неконтрольованого горіння мінімізується. Якщо ж пожежа чи інша подія все-таки виникає, реалізація таких норм дозволяє більш ефективно боротися з вогнем та його наслідками, зокрема, забезпечить безпечну евакуацію людей при пожежі і створить необхідні умови для її успішного гасіння. На сьогодні утвердилося уявлення про те, що жодна діяльність не може бути повністю безпечною, тож досягнення абсолютної безпеки є принципово неможливим.

Основна частина вимог пожежної безпеки міститься саме в Правилах пожежної безпеки в Україні, які, як зазначено в абз. 1 п. 1 розділу І, встановлюють загальні вимоги з пожежної безпеки до відповідних об'єктів – будівель, споруд різного призначення та прилеглих до них територій, іншого нерухомого майна, обладнання, устаткування, що експлуатуються, будівельних майданчиків, а також під час проведення робіт з будівництва, реконструкції,

реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення будівель та споруд [81]. Погоджуємося з професором В. Пузирним, що більшість протипожежних норм є вимогами до конструктивних об'ємно-планувальних особливостей приміщень, будівель, встановленого технологічного обладнання, інженерних систем [82, с. 23-24]. І лише незначна кількість вимог стосується безпосередньо суб'єктів, які проводять свою діяльність, експлуатуючи такі об'єкти – наприклад, щодо проходження навчання, протипожежного інструктажу і перевірки знань з питань пожежної безпеки, за організацію чого відповідає ніхто інший як роботодавець (тобто відповідний суб'єкт).

Тож оскільки вимоги пожежної безпеки встановлені у першу чергу щодо об'єктів, то і державний нагляд (контроль) у зазначеній сфері хоча і здійснюється за суб'єктами, що підлягають нагляду (контролю), однак шляхом перевірки належних їм об'єктів. Це пов'язано з тим, що ризикованість настання негативних наслідків на об'єкті, пов'язаних зі сферою техногенної та пожежної безпеки, залежить саме від характеристики такого об'єкта – його виду (приміщення, будівля, споруда, будинок, територія), площі, місткості тощо. Саме такі критерії оцінки ризиків і впливають на визначення періодичності здійснення планових заходів державного нагляду (контролю).

У той же час який саме конкретно суб'єкт здійснює на об'єкті свою діяльність такого принципового значення для забезпечення техногенної та пожежної безпеки немає. Для порівняння, для багатьох інших сфер державного нагляду (контролю), який здійснюється відповідно до Закону № 877-V (наприклад, у сфері освітньої діяльності, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю тощо) важливими є саме показники діяльності конкретного суб'єкта, а не об'єкти, які застосовуються для її провадження.

На таку особливість державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки звернув увагу законодавець при викладенні ч. 1 ст. 66 КЦЗ України у новій редакції, згідно з якою контролюючий орган «щодо суб'єктів, визначених статтею 65 цього Кодексу, здійснює заходи державного нагляду

(контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки шляхом проведення планових та позапланових перевірок земельних ділянок, будинків, будівель, споруд, у тому числі тих, що будуються, їх комплексів та/або частин будь-якого призначення та будь-якої форми власності (об'єктів нагляду)» [83]. Крім того, формулюючи визначення поняття «планова перевірка» у ч. 1 ст. 66 КЦЗ України законодавець зазначив, що такою є «перевірка, передбачена річним планом перевірок об'єктів нагляду...». Не можемо не погодитись з законодавцем, що під час заходів державного нагляду (контролю) перевіряючими дійсно визначається стан відповідності перш за все саме об'єктів вимогам законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що й раніше мало місце на практиці, однак лише сьогодні знайшло текстуальне відображення в законодавстві. У той же час законодавець, очевидно, створив підґрунтя для впровадження принципово нового підходу до планування заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки – за об'єктами нагляду, а не суб'єктами, що здійснюють господарську діяльність, що відрізняється від положень Закону № 877-V та Вимог до оформлення річних та комплексного планів здійснення заходів державного нагляду (контролю), унесення змін до них та звіту щодо їх виконання [84], згідно з якими річні плани складаються саме щодо суб'єктів господарювання, з відображенням в плані місцезнаходження (місця провадження господарської діяльності) суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, а не «об'єктів нагляду».

Вважаємо, що мета законодавчого акта пов'язувалася з вирішенням проблеми, зумовленої тією особливістю державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, що він здійснюється хоча і щодо суб'єктів, однак шляхом перевірки належних їм об'єктів. Це зумовлює можливість виникнення ситуації, коли при складанні річного плану чи припису об'єкти належать одному суб'єкту, а на момент перевірки перебувають у власності (володінні, користуванні) іншого суб'єкта. Контролюючий орган у такому випадку не має повноважень проводити перевірку та змушений обмежуватися складанням акта стосовно неможливості здійснення заходу

державного нагляду (контролю) (така причина неможливості здійснення заходу як зміна суб'єктом господарювання місця провадження господарської діяльності безпосередньо відображена у формі такого акта). Такий стан речей можуть використовувати недобросовісні суб'єкти для уникання перевірок.

Зміна підходів до організації контрольно-наглядової діяльності, очевидно, дала б змогу здійснювати перевірки об'єктів нагляду, якщо за їх місцезнаходженням на момент перевірки здійснює діяльність інший суб'єкт, ніж той, який був включений у річний план чи стосовно якого складено припис. Погоджуємося, що з точки зору забезпечення техногенної та пожежної безпеки не важливо, який саме суб'єкт використовує той чи інший об'єкт нагляду – головне, щоб на ньому були дотримані відповідні вимоги. У той же час, організація планування заходів державного нагляду (контролю) за об'єктами нагляду викликала б багато інших питань – зокрема, пов'язаних з можливою надмірною кількістю заходів державного нагляду (контролю), що проводяться щодо суб'єктів, які у провадженні своєї діяльності використовують кілька об'єктів.

Як варіант подолання проблеми уникнення недобросовісними суб'єктами перевірок пропонуємо запровадити для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки нову підставу для позапланової перевірки – необхідність проведення на об'єкті нагляду перевірки, якщо попередньо об'єкт нагляду не був перевірений у зв'язку з провадженням на такому об'єкті діяльності не тим суб'єктом, який провадив таку діяльність на момент затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю), складання припису чи виникнення інших підстав для проведення позапланової перевірки, відобразивши її в ст. 66 КЦЗ України. Це дасть змогу повторно відвідати об'єкт, який становить інтерес з точки зору забезпечення на ньому вимог техногенної та пожежної безпеки, та який попередньо не вдалося перевірити у зв'язку з тим, що він використовується для провадження діяльності не тим суб'єктом, який був включений у річний план.

З огляду на зазначене вище, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки заслуговує на диференційоване правове регулювання, коли він здійснюється у встановленому Законом України № 877-V порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених законом у відповідній сфері – КЦЗ України. До речі, така норма з'явилася в ч. 6 ст. 2 Закону № 877-V у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» [45]. Дзеркально така норма відображена і в ч. 3 ст. 65 КЦЗ України. Переконані, що віднесення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки до тих сфер, в яких Закон діє з урахуванням особливостей, доцільно зберегти і в подальшому. Такого підходу до диференційованого правового регулювання державного нагляду (контролю) у досліджуваній нами сфері не дотримуються автори законопроєкту № 5837 від 05.08.2021. Відповідні пропозиції щодо збереження диференційованого правового регулювання нами були надані Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку для використання у подальшій роботі над законопроєктом.

Не слід ігнорувати той факт, що специфіка функціонування окремих суб'єктів унеможливлює застосовувати до них загальні вимоги з пожежної безпеки, що передбачає встановлення для них особливого правового регулювання. Зокрема, для врахування специфічних умов та особливостей щодо забезпечення пожежної безпеки об'єктів центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких вони перебувають, наділяються правом видавати галузеві правила пожежної безпеки (п. 3 розділу І Правил) [81]. Щодо забезпечення пожежної безпеки таких об'єктів встановлено подвійне правове регулювання – на них поширюються як загальні Правила пожежної безпеки, так і галузеві правила. Однак останні можуть встановлювати стандарти, не нижчі ніж в загальних правилах, та не можуть суперечити їм. Так, зокрема, Правила пожежної безпеки для навчальних закладів та установ системи освіти України вимагають, щоб будівлі закладів та установ були обладнані засобами

оповіщення людей про пожежу (внутрішня телефонна та радіотрансляційна мережі; спеціально змонтовані мережі мовлення; дзвінки та інші звукові сигнали) [85], що, однак, не заміняє необхідність обладнання об'єкта системою протипожежного захисту.

Упродовж кількох десятків років у більшості передових промислово розвинених країнах відбувається зміна моделі обов'язковості всіх прийнятих протипожежних вимог (тобто відхід від жорсткого нормування вимог безпеки) і перехід до розподілу таких вимог за ступенем важливості та впливу на безпеку (який пожежною наукою прийнято називати гнучким або об'єктивно орієнтованим). У нашій державі вимоги техногенної та пожежної безпеки є доволі диференційованими та враховують специфіку функціонування суб'єктів, різницю в ризиках негативних наслідків на об'єктах різних типів, що в підсумку забезпечує певний рівень гнучкості та ефективності в державному регулюванні техногенної та пожежної безпеки.

Крім того, відповідно до вимог вітчизняного законодавства у разі виявлення порушень, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, контролюючий орган наділений повноваженням звертатися до суду з позовом про застосування заходів реагування, що все-таки означає, що порушення різних вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки може мати різні юридичні наслідки. Відповідно, існують і інші порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які не створюють загроз.

Важливо відмітити, вимоги техногенної та пожежної безпеки є динамічними та постійно розвиваються з урахуванням досягнень науки пожежної безпеки, роль якої у забезпеченні як техногенної, так і пожежної безпеки очевидна і не викликає жодних сумнівів. Незважаючи на відносно нетривалий час існування такої науки, досягнення її вражаючі; вона пояснює складні механізми процесів та явищ, без розуміння яких вирішення завдань, продиктованих практикою, суспільством, державою, приречене на провал, завдяки розвитку науки і техніки розроблено різні засоби як пожежогасіння, так

і запобігання неконтрольованому горінню. Впровадження досягнень такої науки створює міцний фундамент для хоч і не повної перемоги над пожежами, але принаймні дозволяє зменшити їх кількість і мінімізувати негативні наслідки від них. В той же час не викликає сумніву, що досягнення пожежної науки можуть залишитися непоміченими без належного правового забезпечення їх реалізації. Ефективність такої реалізації пов'язана з потенціалом юриспруденції, зокрема науки адміністративного права. Саме тут спостерігається тісний зв'язок науки пожежної безпеки із юриспруденцією [86, с. 393].

Безперечно, розробка вимог, виконання яких дозволяє забезпечити техногенну та пожежну безпеку, є справою фахівців з пожежної безпеки, роль правової науки обмежується вираженням їх юридичною мовою. Не викликає сумнівів і те, що відповідні норми повинні йти в ногу з часом, а також підтримувати відповідний рівень безпеки, що, однак, не завжди досягається. Це, на нашу думку, пов'язано як з недостатньою взаємодією юриспруденції та протипожежної науки, так і з відсутністю волі суб'єктів нормотворення удосконалювати чинне законодавство. Як наслідок, деякі чинні на сьогодні вимоги є застарілими, а деякі правила із запізненням стають вимогами техногенної та пожежної безпеки.

Важливо відмітити, що сучасна парадигма державного нагляду (контролю) не обмежується перевірками дотримання вимог законодавства, адже в ході такої діяльності досягається також зворотний зв'язок з підконтрольними суб'єктами [87, с. 118-119]. Так, в ході перевірок суб'єкти мають змогу оцінити вимоги, дотримання яких перевіряється, на предмет створення їх виконанням навантаження адміністративного, фінансового або будь-якого іншого характеру. Отримані результати можуть використовуватись в процесі прийняття відповідних управлінських рішень.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можемо вважати об'єктом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки діяльність підконтрольних суб'єктів у напрямі забезпечення

техногенної та пожежної безпеки на відповідних об’єктах (земельних ділянках, будинках, будівлях, спорудах, їх комплексах та/або частинах), а предметом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки – дотримання і виконання підконтрольними суб’єктами визначених державою вимог до забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об’єктах в межах переліку питань, відображених у відповідній уніфікованій формі акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-правових аспектів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки дозволило нам сформулювати деякі висновки.

1. Контрольно-наглядова діяльність (як і її правове регулювання) виникла на певному етапі розвитку протипожежного законодавства. У міру історичного розвитку, накопичення знань про природу, у тому числі про вогонь, людство усвідомило, що з вогняною стихією можна і потрібно боротися – як в напрямку організації пожежогасіння, так і в напрямку запобігання пожежам. Саме останній відіграє особливо важливе значення в діяльності сучасної держави.

Запропоновано розглядати становлення та розвиток законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки в межах семи етапів. Особливу увагу приділено тим періодам, що почалися з проголошенням незалежності України, оскільки вони ознаменували новий виток розвитку законодавства щодо запобігання пожежам, характеризувалися не лише кількісними, але і якісними змінами законодавства, на порядок денний було поставлено питання вдосконалення правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

2. Тенденціями розвитку вітчизняного законодавства, що регламентує державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, на сьогодні є модернізація контрольно-наглядової діяльності в напрямку підвищення її дієвості та водночас прозорості, пошуку оптимального балансу між забезпеченням ефективності державного нагляду (контролю) та дотриманням інтересів підконтрольних суб'єктів. Вектор подальшого можливого розвитку обумовлюється перспективою прийняття законопроєкту «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021, зареєстрованого за № 5837.

3. Хоча чинне законодавство використовує багатокомпонентний термін «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки», в юридичній науці сформульовані різні критерії для розмежування понять «державний нагляд» і «державний контроль». Вважаємо, що застосування такої термінології щодо діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки є виправданим. Це пов'язано з відсутністю в юридичній доктрині традиційного розуміння співвідношення понять «нагляд» і «контроль».

Державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки визначений автором як врегульована законом превентивна діяльність уповноваженого державного органу щодо виявлення фактичного стану дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб'єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється, запобігання та реагування на виявлені порушення, метою якої є забезпечення інтересів суспільства щодо безпечних умов для життя та здоров'я людей, навколишнього природнього середовища та майна.

5. Зроблено висновок, що об'єктом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки слід вважати діяльність підконтрольних суб'єктів у напрямі забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах (земельних ділянках, будинках, будівлях, спорудах, їх комплексах та/або частинах). У межах даного об'єкта можна виділити предмет, яким є дотримання і виконання підконтрольними суб'єктами визначених

державою вимог до забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об’єктах в межах переліку питань, відображених у відповідній уніфікованій формі акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Акцентовано увагу, що дотримання і виконання не будь-яких вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які хоча і є загальнообов’язковими для їх адресатів, складає предмет державного нагляду (контролю) у відповідній сфері. Хоча питання для перевірки, які відображені в уніфікованій формі акта, мають максимально відповідати тим вимогам техногенної та пожежної безпеки, дотримання і виконання яких вимагається від суб’єктів, така узгодженість не завжди забезпечується в законодавстві.

6. Визначення предмета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є важливим не лише з теоретичної точки зору, а й з практичних міркувань, оскільки дозволяє виявити специфіку даного виду державного нагляду (контролю), а відтак – сформулювати правила, згідно з якими він повинен здійснюватися для забезпечення дієвості останнього. Зважаючи на те, що вимоги пожежної безпеки встановлені у першу чергу щодо об’єктів, то і державний нагляд (контроль) у зазначеній сфері хоча і здійснюється за суб’єктами, що підлягають нагляду (контролю), однак шляхом перевірки належних їм об’єктів. З точки зору забезпечення техногенної та пожежної безпеки те, який саме конкретно суб’єкт здійснює на об’єкті свою діяльність, принципового значення не відіграє.

Запропоновано варіант подолання проблеми уникнення недобросовісними суб’єктами перевірок – запровадження для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки нової підстави для позапланової перевірки.

6. Ефективний державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не може «вписатись» в загальну процедурну форму, передбачену Законом України № 877-V, тому для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки повинно бути збережене

диференційоване правове регулювання, коли останній здійснюється у встановленому Законом № 877-V порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених КЦЗ України.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Суб'єкти, щодо яких здійснюються заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки

Наукове забезпечення адміністративно-правового регулювання відносин державного нагляду (контролю) щодо дотримання і виконання вимог законодавства у даній сфері видається неможливим без визначення суб'єктів, відносно яких він здійснюється. При цьому, очевидно, під державний нагляд (контроль) повинні підпадати ті суб'єкти, на яких покладено обов'язок виконувати відповідні вимоги. Лише за таких умов державний нагляд (контроль) можна вважати таким, що дає повну інформацію про стан справ щодо виконання законодавчих вимог у сфері техногенної та пожежної безпеки, дозволяє виявити існуючі «прогалини» в їх дотриманні, вчасно зреагувати на порушення, сприяти їх запобіганню, а відтак – забезпечити утвердження законності [88, с. 34].

У той же час контрольно-наглядова діяльність не повинна здійснюватися щодо суб'єктів, які не підлягають відповідному державному нагляду (контролю), оскільки останній повинен мати чітко окреслені межі, порушення яких неприпустиме в правовій державі. Цілком погоджуємося з А. Мельник, що надмірний контроль (а таким і є контроль щодо суб'єктів, які не перебувають у сфері його здійснення) може призводити до порушення прав людини і громадянина [89, с. 25].

Тож крайнощі у здійсненні контрольно-наглядової діяльності – неприпустимі. Як недостатній, так і надмірний контроль не сприяє одночасному забезпеченню інтересів суб'єктів права та допустимого рівня небезпеки. Таке твердження повинно знаходити адекватне відображення у чинному законодавстві про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та

пожежної безпеки в контексті визначення суб'єктів, що підлягають такому нагляду (контролю), та регулювання порядку його здійснення.

Назва Закону України № 877-V дає підстави припустити, що його дія обмежується сферою господарювання. Таке припущення не спростовується аналізом нормативного наповнення даного документа – він регулює відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю) саме щодо суб'єктів господарювання. Не викликає сумніву, що він поширює свою дію і на відносини, які складаються при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, про що прямо наголошується у самому Законі. Додатковим підтвердженням цього є положення ч. 3 ст. 65 КЦЗ України, в якій зазначається, що державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки здійснюється у встановленому Законом України № 877-V порядку з урахуванням особливостей, визначених цим Кодексом [27].

Безперечно, деякі вимоги, які перевіряються у ході державного нагляду (контролю) в окремих сферах, встановлюються виключно для господарюючих суб'єктів. Однак існують і такі сфери життєдіяльності, де для забезпечення інтересів держави, суспільства, окремих індивідів дотримання відповідних встановлених законодавчих норм об'єктивно слід вимагати і від інших суб'єктів. Очевидно, що такою є і сфера техногенної та пожежної безпеки. Державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не повинен вичерпуватися сферою господарської діяльності. Для цього пропонуємо дослідити, що ж являє собою власне господарська діяльність, і які суб'єкти здійснюють таку діяльність.

Поняття господарської діяльності розкривається в ГК України. Відповідно до ч. 1 ст. 3 під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Суб'єктами ж господарювання згідно з ч. 1 ст. 55 визнаються учасники

господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [52]. Серед суб'єктів господарювання кодифікований акт виокремлює господарські організації та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності.

У межах нашого дослідження необхідно уточнити, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, про що прямо вказується у ч. 1 ст. 8 ГК України, хоча, безумовно, і є учасниками господарських відносин.

У юридичній науці звертається увага на проблему відмежування суб'єктів господарювання від негосподарюючих суб'єктів. На сьогодні відсутні чіткі законодавчі критерії розподілу суб'єктів некомерційного господарювання та негосподарюючих суб'єктів. Останні з урахуванням ч. 3 ст. 3 ГК України можуть здійснювати діяльність, спрямовану на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, за участі або без участі суб'єктів господарювання, яка в кодифікованому акті іменується як господарче забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів [52].

Свого часу В. Ротань зауважив, що це, зокрема, стосується господарсько-правового статусу суб'єктів, що фінансуються з бюджету, надають освітні, медичні та інші соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, діяльність яких не може вважатися господарською, а власне ці установи – суб'єктами господарювання. При цьому науковець відокремлював бюджетні установи, що є органами влади і які за законом не можуть здійснювати господарської діяльності будь-яких видів, і бюджетні установи, що не є органами влади і мають право на некомерційну господарську діяльність [90, с. 60].

У свою чергу В. Пашков стверджує, що освітні, медичні та інші подібні послуги є такими, що мають цінову визначеність, а суб'єкти, які їх надають систематично, попри те, що фінансуються з бюджету, не можуть мати іншого господарсько-правового статусу як суб'єкти некомерційного господарювання

[91, с. 149]. Також він звертає увагу, що Закон України № 877-V стосується виключно суб'єктів господарювання, і тут же порушує питання, чи можна віднести до суб'єктів господарювання суб'єктів публічного права, які фінансуються з бюджету. Відповідь науковця на це питання є ствердною, за умови, що суб'єкт публічного права надає будь-які послуги, у зв'язку з чим виконує договірні зобов'язання [91, с. 152].

Подібна думка висловлюється і К. Косяченко, яка вважає, що бюджетні установи є суб'єктами господарювання, оскільки вони надають певні публічні послуги залежно від сфери їх діяльності [92, с. 186]. Ми також поділяємо таку позицію, до того ж саме про такий господарсько-правовий статус зазначених суб'єктів йде мова у відповідних законодавчих актах (зокрема, в ч. 2 ст. 22 Закону України «Про освіту» зазначено, що «заклад освіти як суб'єкт господарювання може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; неприбутковий заклад освіти; прибутковий заклад освіти» [93]).

Як засвідчує правозастосовна практика, суб'єкти, щодо яких вирішується питання щодо застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, і які належать до таких, що фінансуються з бюджету, інколи використовують неоднозначність питання розмежування суб'єктів господарювання та негосподарюючих суб'єктів на свою користь, апелюючи до того, що вони не належать до суб'єктів господарювання. Відтак на них нібито не поширюється Закон України № 877-V, і, відповідно, щодо них не можуть бути проведені протипожежні перевірки. Втім, ми вважаємо, що господарсько-правовий статус не повинен ставати на заваді забезпечення техногенної та пожежної безпеки, більше того, справедливо, аби перевірки відносно усіх суб'єктів здійснювалися за єдиними підходами. На наше переконання, дошкільним та загальноосвітнім навчальним закладам, закладам охорони здоров'я, соціального захисту тощо повинна приділятися особлива увага з боку контролюючих органів, оскільки в них перебувають маломобільні групи (діти, особи похилого віку, особи з інвалідністю), які є особливо вразливими при пожежах та інших небезпечних подіях.

Видається цілком логічним, щоб перелік суб'єктів, щодо яких ставиться вимога виконувати вимоги техногенної та пожежної безпеки, відповідав переліку суб'єктів, щодо яких держава в особі уповноважених органів вживає заходів щодо забезпечення їх виконання (у тому числі через контрольно-наглядову діяльність). Крім того, порядок проведення заходів державного нагляду (контролю) також має бути законодавчо визначеним щодо усіх суб'єктів, які підлягають державному нагляду (контролю).

Сфера дії норм, що встановлюють вимоги техногенної та пожежної безпеки, є надзвичайно широкою. Зокрема, Правила пожежної безпеки встановлюють, що вони є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах [81] (однак, очевидно, вони мають бути обов'язковими для виконання і іншими негосподарюючими суб'єктами). Як бачимо, коло осіб, на яких покладається обов'язок дотримуватись вимог пожежної безпеки, не вичерпується суб'єктами господарювання. Такому стану речей є цілком зрозуміле пояснення – ризик виникнення пожеж існує на різних об'єктах, які можуть належати й негосподарюючим суб'єктам. Саме тому держава визнала за необхідне встановити вимоги протипожежної безпеки щодо різноманітних будівель, споруд різного призначення та прилеглих до них територій, іншого нерухомого майна, обладнання, устаткування, що експлуатуються, будівельних майданчиків, а також під час проведення робіт з будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення будівель та споруд, про що наголошено в Правилах пожежної безпеки (п. 2 розділу I) [81].
Це, у свою чергу, актуалізує питання – чи співпадає коло осіб, зобов'язаних виконувати протипожежні вимоги з колом осіб, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки? Відповідь на питання про те, які суб'єкти перевіряються у ході здійснення

заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки можна знайти в КЦЗ України.

Так, ст. 65 КЦЗ України визначає перелік суб'єктів, щодо яких здійснюються заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Відповідна норма зазнала суттєвих змін з набранням 27.11.2023 чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» [83]. Відповідно до норми, закріпленої в даній статті в редакції до 27.11.2023, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснювався щодо:центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, інших державних органів та органів місцевого самоврядування; суб'єктів господарювання; аварійно-рятувальних служб [94].

Як бачимо, спеціальний законодавчий акт не обмежувався необхідністю здійснювати контрольно-наглядові заходи лише щодо господарюючих суб'єктів. У той же час не важко помітити, що перелік суб'єктів, щодо яких здійснювався державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, вужчий за коло осіб, на яких покладено обов'язок виконувати вимоги техногенної та пожежної безпеки.

Для порівняння зазначимо, що свого часу Інструкція з організації роботи органів державного пожежного нагляду зазначала, що «державний пожежний нагляд здійснюється за виконанням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні» (пп. 3.3.1) [17]. Тож нагляд, відповідно до даної норми, поширювався і на фізичних осіб, які не є суб'єктами підприємницької діяльності (хоча яким

чином такий нагляд здійснювався у нормативному акті не визначалося). У пп. 3.3.2 конкретизувалося, що перевіркам підлягали об'єкти в населених пунктах і об'єкти, які належать до сфери управління суб'єктів господарювання, та інші підконтрольні об'єкти. Під останніми нормотворець вважав рухоме та нерухоме майно підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також інших об'єктів, які належать до сфери управління суб'єктів господарювання або фізичних осіб-підприємців, щодо якого встановлені вимоги пожежної безпеки, за виконанням і додержанням яких здійснюється нагляд (контроль) органами держпожнагляду (абз. 17 п. 1.2) [17].

Отже, пожежний нагляд за фізичними особами здійснювався не шляхом проведення перевірок, а деяким іншим способом, визначеним законодавством. Погоджуємося, що держава може використовувати різноманітні механізми для забезпечення дотримання заборон та виконання обов'язків та уповноважена організовувати контрольно-наглядову діяльність за відповідною сферою, наділяючи уповноважені органи контрольно-наглядовими повноваженнями. При цьому у будь-якому випадку незалежно від того, хто скоїв правопорушення, останнє не повинно залишитися без відповідної реакції (правопорушення має бути виявлене, припинене, протиправному діянню має бути дано правову оцінку тощо).

У свою чергу раніше діючий Порядок № 1337 в п. 1 розділу І зазначав, що він визначає основні вимоги щодо організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки як суб'єктами господарювання, так і іншими суб'єктами – міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та підприємствами, установами і організаціями, що належать до сфери їх управління [28]. Як бачимо, в Порядку № 1337 йшла мова про органи державної влади різних рівнів, тоді як в КЦЗ України зазначалося про державні органи. Останнє поняття, на нашу думку, є ширшим і не вичерпується органами державної влади. Таке наше твердження

підтверджується запропонованим в Законі України «Про запобігання корупції» визначенням поняття «державний орган».

За переконанням деяких науковців, якщо статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, то статус органу державної влади визначається виключно Конституцією і (або) законами України. Тим самим органи державної влади можуть вважатися різновидом державних органів, які мають вищий рівень правового забезпечення статусу [95, с. 52-53]. Втім, на нашу думку, критерієм відмежування державних органів від органів державної влади є неможливість віднесення окремих з державних органів до однієї з гілок державної влади. Саме на це вказується в наказі Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383, де зазначається, що до інших державних органів належать державні органи України, які створені в установленому порядку, мають відповідні повноваження, але за особливістю правового статусу не можуть бути віднесені до органів законодавчої, виконавчої або судової влади [96].

Тож при визначенні суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, має принципове значення розмежування між поняттями «орган державної влади» та «державний орган», оскільки якщо до підконтрольних суб'єктів віднести лише першу категорію, частина суб'єктів, щодо яких об'єктивно має здійснюватися контрольно-наглядова діяльність, залишиться поза увагою.

Проблема віднесення до суб'єктів, щодо яких здійснюються заходи державного нагляду (контролю), органів державної влади та органів місцевого самоврядування, піднімалося ще під час роботи над законопроєктом «Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні» від 24.02.2003 № 3154. Так, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України заперечувало «щодо вилучення із переліку суб'єктів господарювання, які мають перевірятись згідно з цим Законом, органів державної влади та органів місцевого самоврядування», та наголошувало, що «ці органи у разі здійснення господарської діяльності

зобов'язані дотримуватись законів України так само, як і інші суб'єкти господарювання». У експертному висновку зазначено, що «непоширення на ці органи вказаного Закону означає необхідність встановлення для них якогось особливого порядку державного контролю», що, однак, «не узгоджується зі ст. 13 Конституції України...» [97].

Погоджуємося з таким висновком щодо того, що такі органи при здійсненні своєї діяльності зобов'язані дотримуватись законів України на рівні з іншими суб'єктами, однак уточнимо, що виходячи з положень господарського законодавства до суб'єктів господарювання вони не належать.

Виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки органами державної влади та органами місцевого самоврядування також було і залишається предметом контролю ДСНС України та її територіальних органів. Однак предметом такого контролю є не дотримання вимог техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах (будівлях, спорудах тощо), а питання наявності матеріальних резервів для запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, стану приміщень, будівель, готовності сил та засобів цивільного захисту до реагування на надзвичайні ситуації тощо [98].

Необхідно відмітити, що зі скасуванням Порядку № 1337, який регламентував питання організації та здійснення державного нагляду (контролю) та поширювався на всіх суб'єктів, щодо яких він має здійснюватися, єдиним актом, що містить процедурні норми щодо підготовки, проведення та завершення перевірок, залишився Закон України № 877-V.

Отже, хоча до 27.11.2023 норми КЦЗ України і встановлювали, що коло суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, не обмежувалося суб'єктами господарювання, фактично єдиним нормативно-правовим актом, що регламентує процедуру державного нагляду (контролю), залишався Закон України № 877-V. Останній передбачає здійснення державного нагляду (контролю) виключно щодо суб'єктів господарювання. Разом із цим специфіка

державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є такою, що фактично протипожежні вимоги висуваються до об'єктів – будівель, споруд тощо. Такі вимоги є однаковими незалежно від того, кому належить такий об'єкт – суб'єкту господарювання чи негосподарюючому суб'єкту. З огляду на це і процедура проведення перевірок, скажімо, органів державної влади та органів місцевого самоврядування жодним чином не повинна відрізнятися від процедури перевірок суб'єктів господарювання. Іншими словами, виправданим є підхід щодо єдиного порядку проведення перевірок для усіх суб'єктів, що перебувають у сфері державного нагляду (контролю).

Невідповідність у правовому регулюванні (коли норми права встановлюють коло суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), однак процедурні норми стосуються лише окремих суб'єктів) виникла зі скасуванням Порядку № 1337. Однак це не означає, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо негосподарюючих суб'єктів не здійснювався. Правозастосовна практика підтверджує, що фактично посадові особи контролюючого органу керувалися під час перевірки негосподарюючих суб'єктів Законом № 877-V, який, як наголошувалося, цілком придатний для регулювання таких відносин. На необхідність його застосування вказувала і норма, закріплена ч. 1 ст. 47 КЦЗ України, де було зазначено, що державний нагляд (контроль) здійснюється відповідно до Закону України № 877-V, цього Кодексу та інших законодавчих актів [27].

Таким чином, державний нагляд (контроль) щодо дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до 27.11.2023 здійснювався як щодо суб'єктів господарювання, так і щодо інших суб'єктів, визначених ст. 65 КЦЗ України. Хоча Закон України № 877-V спрямований на регулювання проведення перевірок суб'єктів господарювання, однак він об'єктивно придатний і для застосування до відносин, які виникають у ході державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки за негосподарюючими суб'єктами.

Як уже зазначалося, принципове значення для вирішення питання про віднесення конкретного суб'єкта до таких, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, було розмежування суб'єктів господарювання та негосподарюючих суб'єктів. Нагадаємо, що останні (за винятком органів державної влади та органів місцевого самоврядування) не відносилися законодавцем до таких, відносно яких здійснюється державний нагляд (контроль) у відповідній сфері. Водночас щодо деяких суб'єктів питання їх господарського-правового статусу остаточно не вирішене ні в законодавстві, ні в науковій літературі, ні в правозастосовній практиці.

Зокрема, це можна сказати про адвокатів, які за термінологією Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» здійснюють «незалежну професійну діяльність» (п. 1, 2 ч. 1 ст. 1) [99]. Зауважимо, що визначення незалежної професійної діяльності запропоновано пп. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14 ПК України як «участь фізичної особи у науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою-підприємцем (за виключенням випадку, передбаченого пунктом 65.9 статті 65 цього Кодексу) та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб» [100].

Специфіка адвокатської діяльності передбачає потребу в організації адвокатами свого робочого місця, яке може знаходитись як за місцем проживання адвоката, так і в спеціально організованому приміщенні. Окрім того, адвокат може здійснювати адвокатську діяльність як індивідуально, будучи самозайнятою особою (ст. 13), так і створювати адвокатське бюро (ст. 14) чи адвокатське об'єднання (ст. 15), які є юридичними особами. Видається, що об'єкти, де розташоване робоче місце адвоката (якщо це не його житло), а

також об’єкти, за місцезнаходженням яких здійснюється адвокатська діяльність в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об’єднання, об’єктивно повинні підлягати державному нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Співставлення положень Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та ГК України дає нам підстави зробити висновок про схожість адвокатської та господарської діяльності. Як зазначив І. Головань, зміст діяльності суб’єктів господарювання, які займаються юридичною практикою, та адвокатської діяльності є близьким, за винятком того, що адвокатура наділена особливим правовим статусом, який виявляється у професійних правах, професійних обов’язках та гарантіях адвокатської діяльності [101, с. 22].

Однак дещо іншу позицію свого часу висловлено в роз’ясненні Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури від 21.03.2008, де зазначено, що «адвокатська діяльність не є господарською і зокрема підприємницькою у сенсі ст. 3 ГК України, а адвокат не є суб’єктом господарювання, який здійснює підприємницьку діяльність», та вказано, що «адвокатська діяльність є незалежною професійною діяльністю» [102]. У той же час в своїх Рекомендаціях щодо оподаткування адвокатських об’єднань та адвокатів як самозайнятих осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, затверджених рішенням від 18.03.2011 № VI/4-97, цей же орган повторив зазначене вище і вказав, що «адвокатське об’єднання здійснює некомерційне господарювання» [103]. Тим самим позиція даного органу щодо господарсько-правового статусу адвоката залишається невизначеною, оскільки містить суперечності – останній не відносить адвокатську діяльність до господарської, однак вважає її некомерційним господарюванням.

Що ж стосується позиції контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки, то, очевидно, він розглядав адвокатську діяльність як господарську, а різні організаційні форми адвокатської діяльності – суб’єктами господарювання, оскільки суб’єкти, що займаються адвокатською діяльністю,

включались ним до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) [104].

Цілком логічно, що на рівні з об'єктами, де здійснюють нотаріальну діяльність державні нотаріуси, мають перевірятися і робочі місця (контори) приватних нотаріусів, які, як видається, не є державними органами. Що ж до віднесення їх до суб'єктів господарювання в розумінні ст. 55 ГК України, то це питання також не є до кінця визначеним в чинному на сьогодні законодавстві про нотаріат. У ст. 1 Закону України «Про нотаріат» вказано, що «нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб», а в ст. 3 йде мова про те, що приватний нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює «незалежну професійну нотаріальну діяльність» [105].

Зазначимо, що Положення про вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23.03.2011 № 888/5, не містить вимог, які безпосередньо стосуються протипожежної безпеки [106]. У той же час документ в пп. 9.4 п. 9 встановлює, що відомості про наявність функціонуючих засобів пожежної сигналізації фіксуються в акті про сертифікацію відповідності робочого місця (контори), який складається відповідним територіальним органом Міністерства юстиції за результатами перевірки. Безумовно, перевірка виконання вимог техногенної та пожежної безпеки не вичерпується даним питанням, а тому для забезпечення безпеки на об'єкті і існує потреба в проведенні саме державного нагляду (контролю).

Відмітимо, що приватних нотаріусів контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки також включав до річних планів своїх перевірок.

Невирішеним є і питання віднесення до суб'єктів господарювання ОСББ. Наперед зазначимо, що контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки на практиці здійснює контрольно-наглядову діяльність щодо таких суб'єктів. ОСББ не лише фіксувалися в річних планах здійснення заходів

державного нагляду (контролю), а й непоодинокими є позови контролюючого органу до таких об'єднань про застосування щодо них заходів реагування.

На нашу думку, за своїм правовим статусом ОСББ є негосподарюючим суб'єктом, однак на сьогодні не склалася однозначна судова практика щодо державного нагляду (контролю) щодо таких суб'єктів. З одного боку, Верховний Суд в постанові по справі № 826/6397/17 зробив висновок, що Закону України № 877-V не поширює свою дію на ОСББ, так як об'єднання не є суб'єктом господарювання. Тож зроблено висновок про безпідставність включення останнього до плану перевірок, а проведена перевірка та виданий припис визнані незаконними [107].

У той же час в Єдиному державному реєстрі судових рішень представлено немало рішень у справах за позовами до ОСББ про застосування заходів реагування. Судова практика засвідчує, що контролюючий орган звертається з позовами про застосування заходів реагування з приводу зупинення експлуатації різних об'єктів, які мають відношення до ОСББ. При цьому в одних випадках позивач як предмет позову називає зупинення експлуатації допоміжних приміщень багатоквартирного будинку (інколи – усіх нежитлових приміщень, а інколи лише окремих, зокрема, паркінгу, приміщень підвального поверху – наприклад, у справі № 420/4009/19) [108]. Мають місце і позови, коли контролюючий орган просить застосувати заходи реагування щодо усього багатоквартирного будинку (справа № 520/14473/19 [109], № 420/1984/20 [110], № 420/17125/21 [111]).

Інколи предметом позову є повне зупинення експлуатації житлового будинку, у зв'язку з чим позивач просить зобов'язати ОСББ припинити його використання з метою проведення будь-якої діяльності, не пов'язаної з усуненням порушень. Часом позивачі обирають інший порядок такого зупинення – шляхом відключення за допомогою фахівців енергопостачальних організацій житлового будинку від джерел електропостачання (або інших електромереж, електроприладів, пристроїв, обладнання, установок).

Вжиття таких заходів реагування стосується приміщень, які по суті не належать ОСББ, а перебувають у власності власників квартир та нежитлових приміщень. Реалізація таких заходів реагування не може не вплинути на співвласників багатоквартирного будинку. На це часто звертають увагу суди, які знаходять підстави лише для часткового задоволення таких позовних вимог (шляхом застосування відповідних заходів реагування виключно щодо приміщень загального користування будинку).

Досліджуючи практику розгляду справ даної категорії, примітним є і той факт, що в якості заперечень на позов відповідачі наводять доводи про нерозповсюдження на ОСББ дії Закону України № 877-V (це, зокрема, мало місце у справі № 320/2963/20 [112]), хоча такі доводи судами далеко не завжди приймаються.

Вважаємо, що при проведенні перевірок і підготовці позовів, відповідачами за якими є ОСББ, слід виходити з розуміння правового статусу ОСББ як суб'єкта, діяльність якого полягає у здійсненні функцій, що забезпечують, зокрема, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території. При цьому суб'єктами права власності спільного майна багатоквартирного будинку є саме власники квартир та нежитлових приміщень (ст. 4 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [113]). Очевидно, що заходи реагування щодо ОСББ мають стосуватися лише об'єктів, належних ОСББ на певному праві [114, с. 144-145].

Повертаючись до визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, зазначимо, що дещо інший підхід, аніж на сьогодні запропонований в 65 КЦЗ України, ініціювався законопроєктом від 22.10.2021 № 6203. До таких початковою редакцією проєкту пропонувалося віднести: 1) міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) суб'єктів господарювання-юридичних осіб [115].

Зазначений законопроєкт прийнято Верховною Радою України, а відповідний Закон набрав чинності 27.11.2023. Однак тексти зареєстрованого у парламенті законопроєкту та прийнятого Закону суттєво відрізняються з даного питання.

Так, на сьогодні КЦЗ передбачає, що державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки здійснюється щодо суб'єктів господарювання, крім суб'єктів господарювання, які займаються незалежною професійною діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю, аварійно-рятувальних служб [27].

Як бачимо, поза увагою законодавця залишилися, зокрема, державні органи та органи місцевого самоврядування. У світлі викладеного вище, неоднозначним є і формулювання «суб'єкти господарювання, які займаються незалежною професійною діяльністю», оскільки участь особи у такій діяльності не є господарюванням. До того ж КЦЗ України на сьогодні допускає перевірки житла суб'єктів незалежної професійної діяльності, якщо вони займаються такою діяльністю за місцем проживання за умови використання найманої праці.

Між іншим, у КЦЗ України з'явилася норма про те, що контролюючий орган не здійснює заходи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки щодо «приватного житла, індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, індивідуальних гаражів та територій, на яких вони розташовані, у тому числі які будуються (крім тих, що використовуються для провадження господарської діяльності)». Також Законом № 3063-IX [83] внесено зміни до Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності», що уможливлюють здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо таких суб'єктів.

Тож, як бачимо, ДСНС України та її територіальні органи уповноважені здійснювати заходи державного нагляду (контролю) щодо широкого кола

суб'єктів, відтак і кількісний склад об'єктів, які обслуговуються системою державного нагляду (контролю), досить значний. До того ж розвиток ринкової економіки сприяє збільшенню цієї кількості. Такий стан речей створює колосальне навантаження на інспекторський склад контролюючого органу, коли в сфері відповідальності одного перевіряючого перебуває велика кількість різноманітних об'єктів. Таке співвідношення аж ніяк не сприяє підвищенню якості заходів державного нагляду (контролю) та ефективній діяльності в напрямку превенції пожеж. Тож на порядку денному перебуває питання побудови раціональної та ефективної системи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, яка б дозволила в ході здійснення перевірок приділяти більше уваги суб'єктам з підвищеним ступенем ризику.

До того ж як свідчить проведене нами опитування посадових осіб контролюючого органу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, сучасний стан правового регулювання державного нагляду (контролю) не забезпечує контролюючий орган можливістю отримувати повну інформацію про усі підконтрольні суб'єкти та об'єкти нагляду (Додаток В). Це, зокрема, пов'язано з тим, що не усі суб'єкти, які відповідно до вимог чинного законодавства зобов'язані подавати декларацію відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, виконують такий обов'язок. При цьому хоча контролюючий орган наділений повноваженням отримувати від суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб в установленому порядку інформацію, необхідну для виконання повноважень (п. 59 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України), відповідні запити нерідко ігноруються останніми. Відтак, досить часто інформація, необхідна для постановки об'єкта на облік та подальшого планування заходів державного нагляду (контролю), отримується інспекторським складом в «позапроцедурний спосіб» – при спілкуванні з представниками підконтрольного суб'єкта, в результаті пошуку даних в відкритих джерелах, або ж взагалі про такі об'єкти стає відомо у зв'язку з надходженням інформації про пожежу. Вважаємо, що

певною мірою ця проблема могла б бути вирішена завдяки створення Реєстру суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної безпеки, який би акумулював відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (із забезпеченням можливості отримувати через інформаційні системи контролюючого органу відомості про проведення відповідних реєстраційних дій).

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо необґрунтованим зменшення переліку суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та вбачаємо за доцільне повернути державні органи та органи місцевого самоврядування до переліку тих суб'єктів, щодо яких державний нагляд (контроль) здійснюється. До того ж окрім зазначених органів, суб'єктів незалежної професійної діяльності та суб'єктів господарювання, до підконтрольних суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, доцільно віднести і інших юридичних осіб. Це пов'язано з тим, що діяльності юридичних осіб певною мірою притаманний публічний характер: основні відомості про них та їх діяльність є відкритою, вони задовольняють не лише приватні, а й суспільні інтереси – потреби населення у товарах, роботах чи послугах, створенні робочих місць. З огляду на це, пропонуємо ч. 2 ст. 65 КЦЗ України викласти у новій редакції (Додаток К).

При цьому, враховуючи прийнятність здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо усіх зазначених суб'єктів за єдиними правилами, в законопроєкті «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837 варто уточнити сферу дії відповідного нормативно-правового акта, виклавши абз. 1 ст. 2 у такій редакції: «Дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю).», тобто без вказівки на обмеження його дії виключно господарською діяльністю. До речі, така пропозиція була

надана нами профільному Комітету з питань економічного розвитку для врахування у подальшій роботі над законопроєктом.

2.2. Особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) та аудиту пожежної та техногенної безпеки

Серцевиною контрольно-наглядової діяльності будь-якого контролюючого органу є власне проведення відповідних заходів державного нагляду (контролю), котрі в залежності від специфіки об'єкта нагляду (контролю) можуть набувати різноманітних форм. Для сфери техногенної та пожежної безпеки такою формою є перевірка, яка може бути плановою та позаплановою.

У той же час діяльність контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки не вичерпується лише проведенням перевірки. Погоджуємося з І. Ореховою, що зміст процедури державного контролю у сфері господарської діяльності розкривається через структурні елементи, найбільшим з яких є стадія. Вчена переконана, що процедура державного контролю господарської діяльності складається з підготовчої стадії (підготовка й організація проведення перевірки), інформаційно-аналітичної стадії (проведення перевірки) і стадії коригування (розгляд матеріалів перевірки та прийняття необхідних заходів) [116, с. 8-14]. Такі стадії, безумовно, властиві і контрольно-наглядовій діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки. Однак вважаємо, що процедура державного нагляду (контролю) насправді не завершується стадією коригування, оскільки включає в себе також стадію оскарження рішення органу державного нагляду (контролю) (яка ініціюється підконтрольним суб'єктом, якщо той вважає, що його права порушені) та стадію його виконання.

Зауважимо, що відмінності між плановими та позаплановими перевірками полягають у різних підставах їх проведення. Якщо проведення перших відбувається у зв'язку з включенням відповідного суб'єкта до річного плану,

затвердженого органом державного нагляду (контролю) (з дотриманням нормативів щодо періодичності здійснення таких заходів та урахуванням наданих окремим суб'єктам заохочень щодо збільшення періоду між плановими перевірками), то здійснення других відбувається у зв'язку з існуванням певних підстав, встановлених законодавством.

Установлюючи правила здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, законодавець прагне досягти належний баланс між публічними інтересами (який знаходить свій вияв у ефективному державному нагляді (контролі), що здатен забезпечувати отримання об'єктивної, повної та своєчасної інформації про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єктах нагляду) та приватними інтересами (тобто інтересами суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль). Недооцінка публічних інтересів може негативно вплинути на стан забезпечення техногенної та пожежної безпеки, в той же час як применшення значення приватних інтересів заважає провадженню господарської діяльності та розвитку підприємництва. Водночас, на нашу думку, законодавець не завжди вдало розставляє пріоритети, непропорційно надаючи перевагу першим чи другим.

Проявом невиправданої диспропорції забезпечення публічних та приватних інтересів на користь останніх є норми, які вимагають заздалегідь інформувати підконтрольних суб'єктів про проведення планової перевірки. Таке інформування забезпечується оприлюдненням плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) та додатково направленням повідомлення підконтрольному суб'єкту, яке містить дату початку здійснення заходу. При цьому орган державного нагляду (контролю) вільний у виборі варіанта доведення змісту такого повідомлення до підконтрольного суб'єкта серед тих, які визначені абз. 6 ч. 4 ст. 5 Закону України № 877-V. Неодержання ж такого повідомлення про здійснення планового заходу дозволяє підконтрольному суб'єкту не допускати посадову особу органу державного нагляду (контролю) до здійснення планового заходу (абз. 7 ч. 4 ст. 5 Закону України № 877-V) [21].

Вважаємо, що такий порядок доведення інформації про строки проведення планових перевірок є дещо обтяжливим для контролюючого органу, адже вимагає не просто у встановлений строк оприлюднити план перевірок, а й додатково адресувати відповідне повідомлення. До того ж, як звертається увага в науковій літературі, така система державного нагляду (контролю), коли обов'язковим є попередження про планову перевірку, дає можливість підконтрольному суб'єкту показово продемонструвати дотримання вимог законодавства у період проведення такого заходу, після чого отримати «індульгенцію» на порушення відповідних правил щонайменше на мінімальний інтервал, з яким такі перевірки здійснюються (звісно, якщо при цьому не з'являються підстави для його позапланової перевірки). Складається парадоксальна ситуація, коли бізнес може імітувати виконання встановлених державою вимог, а держава – перевірку такого виконання [117, с. 98].

Проблема доцільності інформувати підконтрольні суб'єкти про проведення планових заходів підіймалася в науковій літературі і зарубіжними авторами. Так, законодавство Республіки Польща також вимагає від контролюючих органів повідомляти про проведення перевірок. З цього приводу A. Żywicka зазначає, що раціональність здійснення такого повідомлення продиктована прагненням законодавця реалізувати принцип мінімізації обтяжливості процедури перевірки для підприємця, який перевіряється. Повідомлення про намір провести перевірку із зазначенням дати її початку є вигідними з точки зору підприємця, який виграє час для підготовки до процедури перевірки. Однак оцінюючи такий підхід до регулювання процедури перевірок з точки зору суспільних інтересів, дослідниця робить висновок, що завчасне повідомлення може знизити ефективність даної діяльності [118, с. 356-357].

Погоджуємося з представленими поглядами – вимога повідомляти про проведення планових заходів робить їх «перевірками заради перевірки», надає їм ознак плановості, однак не забезпечує отримання об'єктивної інформації про стан дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та

пожежної безпеки підконтрольними суб'єктами. З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне відмовитися від такої організації здійснення планових перевірок. Разом з тим, змушені констатувати, що хоча законопроєктом від 05.08.2021 № 5837 і запропоновано спростити порядок організації планових перевірок (що виражається у відсутності вимог адресувати повідомлення про їх проведення), однак зберігається гласність планів здійснення заходів державного нагляду (контролю), які розміщуються у відкритому доступі в інтегрованій автоматизованій системі державного нагляду (контролю) та оприлюднюються контролюючими органами на своїх офіційних веб-сайтах.

Як уже зверталася увага у роботі, правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, відбувається на основі загального для багатьох сфер Закону України № 877-V. КЦЗ України хоча і не містить деталізованих процедурних норм, які б регламентували порядок проведення перевірок, але закріплює повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, на здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки та інші супутні повноваження. Більше того, ч. 3 ст. 65 КЦЗ України містить пряму вказівку, що державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки здійснюється у встановленому Законом України № 877-V порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених цим Кодексом. Це означає, що норми КЦЗ України мають пріоритет над загальними нормами Закону № 877-V, оскільки є спеціальними. Проте вони не повністю врегульовують процедуру здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а містять лише особливості, які відрізняють її від загального порядку. Натомість з питань, які не врегульовані спеціальними нормами, слід керуватися нормами Закону № 877-V.

Процедурні норми, які регламентують здійснення перевірок саме у сфері техногенної та пожежної безпеки, деякий час були згруповані на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Погоджуємося з Д. Баштовою та О.

Савченком, що «неузгодженість та велика кількість нормативних документів, що регулюють проведення перевірок контролюючими органами, є чинником, що призводить до суперечок між господарюючими суб'єктами та контролюючими органами» [119, с. 16]. Дійсно, множинність актів, що визначають як вимоги техногенної та пожежної безпеки, так і порядок проведення перевірок, можуть викликати законодавчі колізії та прогалини, які з урахуванням принципу презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання мають вирішуватися на користь останнього.

Особливості ж здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, що встановлені спеціальним законодавством виявляються, зокрема, у дещо відмінних процедурних вимогах до проведення позапланових перевірок. Хоча у цілому підстави для їх проведення є аналогічними для обох нормативно-правових актів, а саме:

- *бажання самого суб'єкта, об'єктивізоване у відповідній заяві* (абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V та абз. 5 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України). Варто звернути увагу, що норми обох законодавчих актів не відповідають потребам забезпечення приватних інтересів, адже не визначають термінів початку проведення таких заходів. Це може призводити до ситуації правової невизначеності, коли підконтрольний суб'єкт не знає, протягом якого часу орган державного нагляду (контролю) приступить до проведення перевірки, а відтак – коли той зможе відновити свою повноцінну діяльність на об'єкті, роботу (експлуатацію) якого зупинено у зв'язку з застосуванням заходів реагування. Пропонуємо усунути таку законодавчу прогалину, уточнивши, що проведення такого позапланового заходу має бути розпочато не пізніше трьох робочих днів з моменту подання відповідної заяви;

- *виявлення та підтвердження контролюючим органом недостовірності даних* (абз. 3 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V – у документі обов'язкової звітності; абз. 6 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України – у декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки);

- *потреба у перевірці виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попередньої перевірки* (абз. 4 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V та абз. 9 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України).

При цьому якщо Закон не встановлює жодних часових обмежень для проведення перевірки за даною підставою, то КЦЗ України містить імперативну вимогу, згідно з якою така проводиться «не раніше останнього дня строку для усунення порушення, визначеного приписом або іншим розпорядчим документом, та не пізніш як через два місяці із зазначеного дня»). На нашу думку, зазначене положення КЦЗ України є тим випадком, коли законодавець в пошуку балансу між ефективністю державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та захистом прав підконтрольних суб'єктів віддає перевагу останньому. У цілому підхід визначити часові межі проведення перевірки є правильним. Окрім того, що у цьому заінтересовані підконтрольні суб'єкти, він також відповідає і належному захисту суспільних інтересів (адже об'єкт нагляду, де виявлені порушення, не залишатиметься невизначено довго без уваги контролюючого органу). Однак зважаючи на значну завантаженість інспекторського складу існує ризик недотримання такого строку, відтак – представник контролюючого органу до перевірки може бути не допущений. Можемо припустити, що такий вибір законодавця обумовлений встановленим ч. 1 ст. 38 КУпАП строком накладення адміністративного стягнення (адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення) та помилковим віднесенням адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 188-8 КУпАП (невиконання приписів, розпоряджень та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки), до одиничних, що інколи трапляється в правозастосовній практиці. У той же час, є усі підстави вважати зазначене правопорушення триваючим, для якого відлік строку накладення адміністративного стягнення обчислюється з дня виявлення правопорушення

(зокрема, в постанові Верховного Суду по справі №489/4756/16-а зазначається, що «невиконання припису є триваючим правопорушенням, яке вчиняється постійно до моменту усунення порушення». При цьому «триваюче правопорушення – це проступок, пов'язаний з тривалим, неперервним невиконанням обов'язків, передбачених законом, триваючі правопорушення характеризуються тим, що особа, яка вчинила якісь певні дії чи бездіяльність, перебуває надалі у стані безперервного продовження цих дій (бездіяльності). Іноді такий стан продовжується значний час і увесь час винний безперервно вчиняє правопорушення у вигляді невиконання покладених на нього обов'язків. Триваюче правопорушення припиняється лише у випадку усунення стану за якого об'єктивно існує цей обов'язок, виконанням обов'язку відповідним суб'єктом або припиненням дії відповідної норми закону» [120]).

Вважаємо, що помилкова практика окремих суб'єктів правозастосування не повинна слугувати підставою для встановлення саме таких часових рамок здійснення зазначеного позапланового заходу. Враховуючи зазначене, доцільно збільшити строк проведення заходів державного нагляду (контролю). До того ж нелогічним є формулювання «не раніше останнього дня строку...», оскільки виконання вимог в останній день строку не може розцінюватися як їх невиконання. З огляду на це, пропонуємо друге речення абз. 9 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України викласти таким чином: «Така позапланова перевірка проводиться не раніше дня, наступного за останнім днем строку для усунення порушення, визначеним приписом або іншим розпорядчим документом, та не пізніш як через чотири місяці із зазначеного дня.»;

- *звернення третіх осіб про порушення підконтрольними суб'єктами вимог законодавства у відповідній сфері, що заподіяло шкоду її правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави* (при цьому якщо згідно з абз. 5 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V ініціювати питання про проведення перевірки можуть лише фізичні особи, то відповідно до абз. 10 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України – також і юридичні особи. До того ж за такою підставою позапланова протипожежна перевірка

може бути проведена і тоді, коли шкоду порушенням не заподіяно, а існує лише загроза її настання);

- *доручення Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив* (абз. 8 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V та абз. 15 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України);

- *виникнення аварії, пожежі, настання іншої небезпечної події чи надзвичайної ситуації, травми або смерті потерпілого внаслідок такої події чи надзвичайної ситуації, що пов'язано з діяльністю суб'єктів господарювання* (абз. 9 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V та абз. 16 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України);

- *рішення суду* (абз. 10 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V та абз. 17 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України).

Інакше порівняно з Законом № 877-V врегульовано і питання забезпечення допуску уповноважених посадових осіб контролюючого органу до проведення планових або позапланових перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки. Так, Закон України № 877-V закріплює обов'язок допускати посадових осіб до здійснення заходів державного нагляду (контролю), однак «за умови дотримання ними порядку здійснення державного нагляду (контролю)» (абз. 2 ст. 11) [21].

У той же час аналіз чинного законодавства дозволяє встановити такі підстави для недопуску контролюючого органу до здійснення перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки: порушення передбачених законом вимог щодо періодичності проведення заходів державного нагляду (контролю); ненадання представником органу державного нагляду (контролю) копій наказу про проведення перевірки, посвідчення (направлення), погодження на здійснення позапланового заходу; непред'явлення службового посвідчення; неодержання підконтрольним суб'єктом повідомлення про здійснення планового заходу в порядку, передбаченому цим Законом; невнесення посадовою особою запису про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю)

(якщо такий журнал є у підконтрольного суб'єкта); перевищення встановленої законом тривалості заходу; здійснення повторного позапланового заходу державного нагляду (контролю) за одним і тим же фактом (фактами); незатвердження та не оприлюднення органом державного нагляду (контролю) на власному офіційному веб-сайті уніфікованої форми акта, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику [21].

Очевидно, що встановлюючи підстави для правомірного недопуску законодавець прагнув захистити суб'єктів від зловживань з боку перевіряючих. Однак як свідчить практика, підконтрольні суб'єкти нерідко нехтували своїм обов'язком та неправомірно не допускали посадових осіб контролюючих органів. У зв'язку з цим виникає цілком логічне питання – які дії мають вжити посадові особи контролюючого органу у такому випадку?

Зазначимо, що Закон України № 877-V залишив поза своєю увагою питання правового регулювання наслідків неправомірного недопуску до перевірки. Свого часу Порядок № 1337 передбачав складання відповідного акта про недопущення до проведення перевірки [28]. Без сумніву, проста констатація факту недопуску шляхом його документування не може забезпечити отримання об'єктивної інформації про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті, а відтак – гарантувати захищеність людей, що перебувають на ньому. Натомість для оцінки стану пожежної безпеки необхідним є проведення відповідного заходу.

З цією метою згаданим вище Порядком передбачалася можливість для посадових осіб ДСНС України або її територіальних органів звертатися у встановленому законом порядку до суду у випадку недопущення посадових осіб до проведення перевірки з вимогою щодо зобов'язання суб'єкта господарювання забезпечити такий допуск [28]. Наріжним каменем для реалізації такого повноваження контролюючого органу стало положення ч. 2 ст. 19 Основного Закону нашої держави, яке встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені

Конституцією та законами України [73]. Водночас ч. 4 ст. 5 КАС України обмежує право суб'єктів владних повноважень звертатися до адміністративного суду лише випадками, прямо передбаченими Конституцією та законами України [121]. Очевидно, під «законами» тут мається на увазі нормативно-правовий акт вищої юридичної сили. Однак ні Закон України № 877-V, ані КЦЗ України такого права не передбачав. Таким чином, відповідні норми Порядку № 1337 вважалися недостатніми правовими підставами для можливості подання позовів контролюючим органом [122, с. 371].

Неможливість реалізації норм щодо подання позову про зобов'язання суб'єкта забезпечити допуск перевірки підтверджувалася і наявною судовою практикою. Зокрема, у справі № 826/6838/17 Верховний Суд прийшов до висновку, що територіальний орган ДСНС України не має правових підстав для звернення до суду з позовом про зобов'язання суб'єкта господарювання допустити його посадових осіб до здійснення перевірки [123]. Хоча можемо спостерігати і протилежну практику – у справі № 826/9222/16 касаційна скарга підконтрольного суб'єкта, якою останній просив скасувати рішення судів попередніх інстанцій про задоволення позову контролюючого органу щодо зобов'язання допустити до здійснення перевірки додержання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, залишилась без задоволення [124].

І лише нещодавно дана проблема, хоча і не до кінця, була вирішена на законодавчому рівні. З прийняттям Закону України від 06.10.2022 № 2655-IX [45] п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України був доповнений новим повноваженням – «звертатися до адміністративного суду щодо допущення уповноважених посадових осіб до проведення планових або позапланових перевірок (у разі їх недопущення з підстав інших, ніж передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»)». Однак, механізм реалізації такого повноваження не є завершеним – доречно також передбачити і відповідне повноваження суду у разі задоволення позову. Ч. 2 ст. 245 КАС України містить вичерпний перелік можливих рішень, які

може прийняти суд у разі задоволення позову (до речі, в такому переліку відсутнє і відповідне повноваження суду приймати рішення про застосування заходів реагування). Тож пропонуємо усунути таку прогалину шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 245 КАС України, закріпивши відповідні повноваження суду.

Не менш важливим кроком у напряму створення правових механізмів запобігання недопуску посадових осіб контролюючого органу до перевірок стало встановлення адміністративної відповідальності за створення перешкод для діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, пов'язаної з проведенням перевірок [31].

Що ж стосується документування факту недопуску, то наразі наказом МВС України від 17.01.2019 № 22 затверджено форму акта, складеного стосовно неможливості здійснення заходу, яка пропонує перевіряючим зазначити причини із запропонованих варіантів або ж вказати власний.

Зокрема, серед можливих причин зазначається: недопущення уповноваженої посадової особи до проведення заходу державного нагляду (контролю); відсутність під час проведення заходу керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи (однак наперед зазначимо, що в світлі внесених до КЦЗ України змін такий факт не може розглядатися як причина неможливості здійснення перевірки); зміна суб'єктом господарювання місця провадження господарської діяльності; припинення експлуатації об'єкта, на якому суб'єкт господарювання проваджує господарську діяльність; зміна у суб'єкта господарювання ступеня ризику [70]. Таким чином, розробниками форми акта припускається, що перевірка може не відбутися з різноманітних причин, які не вичерпуються фактичним недопуском.

Безперечно, фактичний недопуск представників контролюючих органів є лише одним із проявів перешкоджання проведенню перевірок, однак не єдиним. Опосередковано це підтверджується закріпленням в Законі України № 877-V поряд з обов'язком допускати посадових осіб до здійснення законних перевірок обов'язку «не створювати перешкоди ... при здійсненні ними заходів

державного нагляду (контролю), за умови що зазначені заходи здійснюються такими особами відповідно до вимог закону» [21]. На жаль, чинне законодавство не містить чітких вказівок щодо розуміння того, які дії (або бездіяльність) суб'єкта свідчать про недопуск, які – про перешкоджання проведенню перевірок, а які обставини зумовлюють неможливість здійснення перевірки внаслідок інших юридичних фактів.

«Словник української мови» пояснює слово «допускати» як «давати змогу, дозволяти кому-небудь увійти кудись, підійти до кого-, чого-небудь» [125]. Цілком очевидно, що однозначно недопуском до перевірки є фактичний недопуск перевіряючого до об'єкта, де мала відбутися перевірка. При цьому недопуск може стосуватися проведення перевірки у цілому чи окремого об'єкта (його частини).

Видається, що недопуском слід також визнавати умисне створення перешкод, через які посадова особа контролюючого органу не може розпочати перевірку. Зокрема, до недавнього часу перевірка не могла бути проведеною у зв'язку з незабезпеченням присутності керівника юридичної особи або особи, уповноваженої керівником, незабезпеченням присутності фізичної особи-підприємця чи уповноваженої ним особи. Це пов'язано з тим, що Закон № 877-V вимагає здійснювати планові та позапланові заходи за їх присутності (ч. 11 ст. 4 Закону) [21]. Однак кваліфікувати такі дії як створення перешкод до проведення перевірки не видавалося за можливе, адже жоден нормативно-правовий акт не покладав на суб'єкта господарювання обов'язку забезпечити присутність керівника або уповноваженої ним особи. Це давало можливість суб'єктам ухилятися від проведення перевірок, а представники органу державного нагляду (контролю) у зв'язку з незабезпеченням присутності керівника (уповноваженої особи) обмежувалися складанням відповідного акта.

Такий недолік запропоновано вирішити законопроєктом від 05.08.2021 № 5837, де зазначено, що на суб'єктів господарювання покладається обов'язок «у разі неможливості бути присутнім під час здійснення державного нагляду (контролю), забезпечити присутність уповноваженої особи, що буде

представляти його інтереси при здійсненні заходу державного нагляду (контролю), у тому числі підписувати акт, складений за результатами здійснення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю)» [51].

На крок попереду в цьому аспекті перебуває спеціальне законодавство – КЦЗ України з 27.11.2023 вже передбачає обов'язок суб'єктів у разі відсутності керівника визначити уповноважену особу, яка має бути присутньою під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки (п. 21-1 ч. 1 ст. 20 КЦЗ України) [27]. Зауважимо, однак, що обов'язок визначення такої особи не є тотожним обов'язку забезпечити присутність керівника (уповноваженої особи) під час проведення перевірки. Більше того, законодавець радикально відступив від загального для Закону № 877-V правила про те, що захід державного нагляду (контролю) має здійснюватися виключно за присутності керівника (уповноваженої особи), встановивши для підконтрольних суб'єктів обов'язок забезпечити безперешкодний доступ уповноважених посадових осіб для здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки незалежно від присутності керівника (уповноваженої особи) (п. 14 ч. 1 ст. 20 КЦЗ України) [27]. Як бачимо, дані норми відрізняються від загальних положень Закону № 877-V тим, що, по-перше, покладають на підконтрольний суб'єкт обов'язок визначення уповноваженої особи, яка буде присутньою під час перевірки у разі відсутності керівника, а по-друге, не розглядають відсутність керівника (уповноваженої особи) як перешкоду для початку перевірки.

Правовим підґрунтям норми Закону № 877-V, яка вимагає проводити заходи державного нагляду (контролю) у присутності керівника (уповноваженої особи), є, на нашу думку, прагнення законодавця забезпечити прозорість процедури державного нагляду (контролю), дотримання принципу законності в діяльності органів державного нагляду (контролю) та, як наслідок, гарантувати дотримання прав та інтересів підконтрольних суб'єктів.

Разом з цим за такого регулювання відносин державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, як це на сьогодні запропоновано в КЦЗ України, останній неспроможний виконувати своє призначення, яке полягає у виявленні фактичного стану виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб'єктами, запобігання порушенням та реагування на них. Дійсно, проведення перевірки без присутності керівника (уповноваженої особи) створює умови для порушення інтересів підконтрольних суб'єктів, які несуть тягар доказування відсутності порушень. Відтак, проводячи таку перевірку без взаємодії з підконтрольним суб'єктом, інспектор у зв'язку з неотриманням відповідної інформації та документів, які могли б спростувати існування порушень, обмежиться констатацією їх наявності (хоча у дійсності таких порушень може і не бути), застосує до підконтрольного суб'єкта (його посадових осіб) відповідні заходи реагування та адміністративного примусу. До того ж, незважаючи на те, що метод переконання є визначальним методом забезпечення правопорядку, інспектор, який проводитиме захід без присутності керівника (уповноваженої особи), фактично буде позбавлений можливості провести роз'яснювальну роботу щодо необхідності дотримання протипожежного законодавства з доведенням до таких осіб можливих наслідків допущених порушень.

Враховуючи зазначене, реалізований на сьогодні в КЦЗ України варіант вирішення проблеми неможливості проведення перевірки за відсутності керівника (уповноваженої особи), яка досить довго існувала на практиці, не відповідає ані приватним, ані публічним інтересам. На нашу думку, щодо цього питання важливо встановити такий механізм правового регулювання, за якого підконтрольний суб'єкт, по-перше, матиме обов'язок забезпечити присутність керівника (уповноваженої особи) під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), по-друге, не матиме заінтересованості уникати виконання такого обов'язку. Для цього пропонуємо:

- поширити на державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки загальне правило, визначене Законом № 877-V, що захід

державного нагляду (контролю) має здійснюватися у присутності керівника (фізичної особи-підприємця) або уповноваженої особи (для цього необхідно вилучити з КЦЗ України п. 14 ч. 1 ст. 20);

- передбачити обов'язок підконтрольних суб'єктів забезпечити присутність особи, яка представлятиме інтереси підконтрольного суб'єкта під час здійснення заходів. При цьому зважаючи на те, що фактичні наслідки від відмови у допуску до проведення перевірки є аналогічними до тих наслідків, що спричиняються створенням інших перешкод для проведення заходів – неотримання контролюючим органом повної інформації про стан додержання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, – то і юридичні наслідки також мають бути однаковими [126, с. 148-151]. Тож вважаємо, що контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки повинен бути наділений повноваженням реагувати як на факти фактичного недопуску до перевірки, так і на випадки створення інших перешкод для її проведення. Для цього необхідно доповнити КЦЗ України в ч. 1 ст. 20 п. 21-2 наступного змісту: «забезпечення присутності при здійсненні заходу державного нагляду (контролю) керівника юридичної особи, або фізичної особи-підприємця, або особи, уповноваженої керівником чи фізичною особою-підприємцем. Невиконання такого обов'язку упродовж трьох годин першого дня перевірки вважається відмовою у допуску до здійснення заходів державного нагляду (контролю);»);

- для своєчасного реагування на недопущення до перевірки визначити в КАС України прискорену процедуру провадження у справах про зобов'язання суб'єктів допустити посадових осіб контролюючих органів до здійснення заходів державного нагляду (контролю) (більш детально дане питання буде висвітлено у наступному розділі нашої роботи).

Як уже зверталася увага вище, порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого цим Законом, може відбуватися і з боку контролюючого органу. І, безперечно, недопуск представників контролюючого органу до проведення перевірки при недотриманні ними

порядку здійснення державного нагляду (контролю) – не єдиний спосіб захисту прав та законних інтересів. Зокрема, абз. 17 ст. 10 Закону № 877-V передбачає право підконтрольного суб'єкта надавати органу державного нагляду (контролю) в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта [21]. У той же час форма акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю), передбачає можливість відображення в ньому пояснень, зауважень або заперечень і щодо проведеного заходу. За справедливим зауваженням професора С. Ніщимної, такому праву підконтрольного суб'єкта повинен кореспондувати відповідний обов'язок контролюючого органу розглянути останні та врахувати в подальшій діяльності під час ухвалення рішення за результатами перевірки. Хоча чинне законодавство і не містить прямої вказівки про обов'язок органу державного нагляду (контролю) враховувати отримані зауваження в подальшій діяльності, принцип об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю) вимагає брати їх до уваги [127, с. 88-89]. Розвиваючи таку думку, додамо, що було б не зайвим передбачити в Законі № 877-V обов'язок уповноважених посадових осіб контролюючого органу надавати відповідь щодо таких пояснень, зауважень або заперечень.

Очевидно, що внаслідок незнання вимог нормативних актів чи з інших суб'єктивних причин підконтрольний суб'єкт може допустити перевіряючих до перевірки за умови наявності законних підстав для недопуску. Право оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб визначене абз. 18 ст. 10 Закону № 877-V. Як звертають увагу Я. Крупко та С. Царюк, правозастосовна практика свідчить, що для реалізації такого права підконтрольні суб'єкти звертаються до суду з різноманітними позовними вимогами – зокрема, про скасування наказу контролюючого органу про проведення перевірки, скасування акта, складеного за результатами проведення заходу державного нагляду (контролю), скасування припису [128, с. 68]. Інколи підконтрольні

суб’єкти викладають свої заперечення щодо предмета спору у справах про застосування заходів реагування.

У контексті доктрини «плоди отруйного дерева» статус відомостей про стан техногенної та пожежної безпеки, отриманий за наслідками перевірки, проведеної з порушенням порядку здійснення державного нагляду (контролю), становить науковий інтерес.

Розглянемо судову практику з питання правових наслідків порушення контролюючим органом вимог щодо організації та проведення перевірки. Так, предметом розгляду у справі № 420/6708/19 стало застосування до відповідача заходів реагування у сфері техногенної пожежної безпеки. Заперечуючи проти позову, відповідач посилався на порушення своїх прав при проведенні перевірки (керівник чи уповноважена особа не були присутні при проведенні перевірки) та звернувся до суду з позовом про визнання протиправним та скасування припису (справа № 420/1105/20). Суд апеляційної інстанції прийняв рішення, яким припис скасував (аргументуючи це тим, що порушення контролюючим органом вимог щодо призначення та проведення перевірки призводить до відсутності правових наслідків такої). Законність та обґрунтованість рішення суду апеляційної інстанції підтвердив і Верховний Суд [129]. Після касаційного перегляду провадження у справі № 420/6708/19 було поновлено, а у застосуванні заходів реагування відмовлено [130]. Тож зазначене порушення судом було оцінене як таке, що має юридичні наслідки (хоча в світлі законодавчих змін наразі перевірка може бути проведена і за відсутності уповноваженої особи).

У іншій справі № 440/3360/19 підконтрольний суб’єкт оскаржував наказ про проведення позапланової перевірки, акт, складений за результатами проведення заходу та припис. Як підстава позову було визначено те, що відповідач вийшов за межі своїх повноважень, оскільки не зазначив у спірному наказі предмет перевірки, яка мала стосуватися питань, викладених у заяві про здійснення позапланового заходу за бажанням суб’єкта (виконання всіх недоліків по попередньому припису), та перевищив граничні строки

проведення перевірки. На переконання позивача, у подальшому це призвело до складення незаконного акта перевірки, висновки якого покладено в основу спірного припису. За наслідками дослідження доказів суд встановив, що заява підконтрольного суб'єкта не містила ознак бажання позивача на здійснення позапланового заходу перевірки протипожежного стану об'єкта в цілому, натомість містила чітку вказівку про причини її подання – «у зв'язку з виконанням всіх недоліків по припису». Відтак суд розцінив дії контролюючого органу як порушення законодавчої вимоги, передбаченої абз. 11 ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V, скасував спірні наказ та припис. У той же час для задоволення позовної вимоги про скасування акта перевірки суд підстав не знайшов з огляду на те, що на переконання суду «акт перевірки не є рішенням суб'єкта владних повноважень, оскільки такий акт є службовим документом, що лише підтверджує факт проведення перевірки і є носієм доказової інформації про виявлені порушення, а відтак не породжує для осіб, яких стосується перевірка, настання будь-яких юридичних наслідків та не впливає на права цих осіб, їх обов'язки чи законні інтереси» [131].

У справі № 560/3251/19 розглядався позов про застосування заходів реагування та зустрічний позов про визнання протиправним та скасування акта. Суд першої інстанції погодився з підконтрольним суб'єктом, що посадовими особами контролюючого органу порушено порядок проведення перевірки, а саме позбавлено фізичну особу-підприємця можливості бути присутньою при проведенні заходу, не вручено посвідчення про проведення заходу та примірника акта. Крім того, суд першої інстанції відхилив посилання представника контролюючого органу про неможливість оскарження акта перевірки, оскільки той, на думку суду, є єдиним доказом у даній справі, тягне за собою негативні наслідки для суб'єкта господарювання та є єдиною підставою для звернення контролюючого органу з позовом про застосування заходів реагування [132]. Однак суд апеляційної інстанції прийшов до висновку, що «акт перевірки, в якому відображено узагальнений опис виявлених порушень законодавства, не є рішенням суб'єкта владних

повноважень в розумінні КАС України, який безпосередньо породжує правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин і носить обов'язковий характер. Натомість акт перевірки є тільки службовим документом, який фіксує факт проведення перевірок і є носієм доказової інформації про виявлені порушення, а висновки, викладені у ньому, не породжують обов'язкових юридичних наслідків. Зафіксовані у акті факти можуть бути підтверджені або спростовані судом у разі спору про законність рішень суб'єкта владних повноважень, в основу яких покладені зазначені у ньому висновки. Водночас, обов'язковою ознакою дій суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин і мають обов'язковий характер» [133].

Як бачимо, вітчизняні суди переважно відмовляють у задоволенні позовів про визнання протиправними та скасування актів перевірки, керуючись наведеними вище мотивами.

На важливість дотримання встановленої законом процедури перевірки і порядку оформлення її результатів звернено увагу в постанові Верховного Суду від 08.02.2023 (справа № 280/9183/21). Підставою касаційного оскарження стала відсутність висновку Верховного Суду щодо застосування абз. 10 ч. 6 ст. 7 Закону № 877-V у подібних правовідносинах, а саме чи впливає на правомірність (допустимість) акта, а відтак і на правомірність припису той факт, що акт підписали не всі посадові особи органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід. Колегія суддів дійшла висновку, що відсутність в акті за наслідками перевірки автозаправних станцій позивача підписів усіх посадових осіб контролюючого органу, які мали проводити перевірку, спричинила недостовірність результатів проведеного заходу. Більше того, такі порушення Суд вважає «суттєвими, причому настільки, що дають підстави вважати неправомірними такі дії щодо здійснення державного нагляду (контролю)». У результаті дії контролюючого органу щодо складання акта були визнані протиправними, а припис – скасовано [134].

У інших сферах державного нагляду (контролю) доктрина «плоди отруйного дерева» вже достатньо розроблена у судовій практиці, при цьому за відносно короткий проміжок часу правова позиція Верховного Суду зазнала суттєвих змін. Так, Велика Палата Верховного Суду своєю постановою від 08.09.2021 у справі 816/228/17 відступила від попереднього висновку, та зазначила, що наказ про призначення перевірки, який видано з порушенням вимог законодавства, може бути оскаржений лише до моменту його реалізації, зокрема у тому разі, коли представник контролюючого органу не був допущений до проведення перевірки. Це пов'язується з тим, що допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених контролюючим органом при організації та проведенні відповідної перевірки. Скасування реалізованого наказу не є належним та ефективним способом захисту права, оскільки не може призвести до його відновлення. Як зазначено у постанові, що хоча неправомірність дій контролюючого органу при призначенні і проведенні перевірки не може бути предметом окремого позову, однак може бути підставами позову про визнання протиправними рішень, прийнятих за наслідками такої перевірки. При цьому колегія суддів не надає однакового юридичного значення різним видам правопорушень: лише ті порушення можуть бути підставою для скасування рішень, які «вплинули або об'єктивно могли вплинути на правильність висновків контролюючого органу за результатами такої перевірки та відповідно на обґрунтованість і законність прийнятого за результатами перевірки рішення» [135].

Відмітимо, що у даній справі п'ять суддів Великої Палати висловили окрему думку, зазначивши, що «предметом судового оскарження може бути будь-який індивідуальний адміністративний акт, що порушує права особи, яка звернулася до суду за захистом, безвідносно до факту його виконання (реалізації)», крім того, «право на судовий захист пов'язане із самою протиправністю оскаржуваного рішення і не ставиться у залежність від наслідків його реалізації, а виконання адміністративного акта не може виправдовувати протиправності останнього» [136].

Як зауважує В. Карелін, найважливішою умовою виконання державної функції з нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання є точне дотримання органами влади вимог закону [137, с. 26]. На наше переконання контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки повинен дотримуватися встановленої процедури проведення перевірок. Разом з тим правові наслідки проведення перевірки з порушенням процедурних норм мають залежати від характеру таких порушень та можливості їх впливу на визначення дійсного стану справ з дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на об'єкті нагляду. Таку ж думку поділяє і 87,8% опитаних нами респондентів – суддів окружних адміністративних судів (Додаток Б).

Важливе практичне значення при здійсненні перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки є і розподіл тягаря доказування наявності/відсутності порушень між контролюючим органом та підконтрольним суб'єктом. Значна частина порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки проявляється у відсутності певних елементів, які необхідні для забезпечення безпеки на об'єкті, непроведенні певних дій (наприклад, відсутність системи протипожежного захисту (системи пожежної сигналізації), захисних ковпаків на світильниках з лампами розжарювання, повної комплектації пожежних щитів первинними засобами пожежогасіння, евакуаційного освітлення на шляхах евакуації, блискавкозахисту, непроведення замірів опору ізоляції електромереж і перевірки спрацювання приладів захисту електричних мереж та електроустановок від короткого замкнення). Як справедливо зауважує А. Радчук, доказування відсутності чого-небудь для органу державного нагляду (контролю) вичерпується констатацією відповідного стану та відображенням його належним чином у документальній формі. Навпаки, доказування наявності потребує представлення відповідних документів, приладів, апаратури, засобів тощо. Дійсно, неможливо вимагати довести відсутність чого-небудь, однак підконтрольний суб'єкт зобов'язаний довести зворотне, якщо не погоджується з констатацією відсутності певних елементів протипожежного захисту. Тож

фактично тягар доказування в таких ситуаціях покладається на підконтрольний суб'єкт, щодо якого здійснюється захід державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки [138, с. 95].

Деякі порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки виявляються у невідповідності елементів об'єктів, що перевіряються, певним властивостям, і не є такими очевидними (наприклад, використання матеріалів, які не відповідають показникам пожежної небезпеки, що встановлені нормативно). Такими показниками відповідно до вітчизняної пожежної класифікації будівельних матеріалів є горючість, займистість, поширення полум'я поверхнею, димоутворювальна здатність та токсичність продуктів згоряння.

Зрозуміло, що для оцінки наявності або відсутності порушення інспектор повинен розуміти, до якої групи за певним показником відноситься матеріал, з якого виконано опорядження (облицювання) стін та стель, покриття підлоги. На нашу думку, представники контролюючого органу при проведенні перевірки дотримання таких вимог повинні обмежуватися констатацією існування порушення, якщо підконтрольний суб'єкт не надасть доказів протилежного, та не повинен вчиняти жодних дій для встановлення фактичних властивостей складових об'єктів. У наведених випадках перевіряючому повинні бути надані докази того, що матеріали відповідають встановленим показникам, у протилежному випадку в акті перевірки він зафіксує порушення – виконання опорядження (облицювання) стін, покриття підлоги з матеріалів з невизначеними показниками.

Такий розподіл тягаря доказування, на нашу думку, обумовлений тим, що відповідно до ч. 3 ст. 55 КЦЗ України саме власники або наймачі (орендарі) об'єкта нерухомого майна, якщо це обумовлено договором найму (оренди), а також керівники суб'єктів господарювання забезпечують пожежну безпеку на об'єктах [27]. Тож саме вони повинні бути впевнені, що матеріали, які використані на об'єктах, відповідають відповідним показникам пожежної небезпеки. До того ж вітчизняний законодавець не наділяє контролюючий

орган повноваженнями самостійно вчиняти дії щодо встановлення наявності чи відсутності таких порушень. Для порівняння, законодавством Республіки Польща передбачено при проведенні пожежних перевірок проведення випробувань, якщо такі визначені як необхідні. Інспектор встановлює факти на підставі доказів, зібраних у ході провадження, до яких належать документи; відомості та пояснення суб'єкта або його працівників; результати випробувань, що підтверджують належну роботу протипожежних пристроїв [140].

Як уже зверталася увага у роботі, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» [45] для окремих категорій суб'єктів з'явилася своєрідна альтернатива перевірок – укладення договорів страхування цивільної відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій.

Так, з набранням чинності даним нормативно-правовим актом ст. 66 КЦЗ України було доповнено новою ч. 2, яка встановила, що при наявності у суб'єкта господарювання із середнім та/або незначним ступенями ризику чинного договору страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій, у тому числі пожеж та аварій на території та/або об'єктах нерухомості, планова перевірка такого суб'єкта не здійснюється протягом дії такого договору, але не більше шести та десяти років поспіль – щодо суб'єктів господарювання із середнім та незначним ступенем ризику відповідно [27]. У той же час незалежно від факту страхування державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки залишається недоторканим щодо критично важливих з точки зору ризиків об'єктів, про що наголошено в ч. 2 ст. 66 КЦЗ України.

Згаданий вище законодавчий акт запровадив новий для вітчизняного законодавства захід, який дозволяє визначити стан діяльності суб'єкта щодо дотримання ним вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки

– так званий аудит пожежної та техногенної безпеки. Слід відмітити, що аудит пожежної та техногенної безпеки є «родзинкою» державного нагляду (контролю) саме у даній сфері, адже його запровадження відбулося за посередництвом внесення змін до КЦЗ України, тоді як Закон України № 877-V згадок про аудит не містить. Водночас існують передумови для запровадження аудиту і щодо інших сфер діяльності, де здійснюється державний нагляд (контроль), про що йде мова у законопроєкті № 5837 (до того ж в останньому запропоноване дещо інше бачення такого функціоналу).

Наразі КЦЗ України розглядає аудит як складовий елемент в алгоритмі механізму страхування цивільно-правової відповідальності, адже результати аудиту враховуються при визначенні розміру страхової суми за договором у встановлених Кодексом межах. Ч. 3 ст. 49 КЦЗ України містить пряму вказівку на те, що «договір страхування цивільної відповідальності ... укладається з урахуванням результатів аудиту пожежної та техногенної безпеки» [27]. Втім, з іншого боку, аудит може застосовувати і поза межами відносин зі страхування цивільно-правової відповідальності.

По справедливості аудит можна назвати одним з елементів забезпечення техногенної та пожежної безпеки, відтак він дещо схожий до перевірок, що здійснюються контролюючим органом, адже в обох випадках оцінюється стан дотримання вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки. Як за результатами перевірки, так і за результатами аудиту суб’єкт отримує об’єктивну інформацію про рівень техногенної та пожежної безпеки на власних об’єктах. Однак між ними є і суттєві відмінності – аудит проводиться виключно за заявою підконтрольного суб’єкта, тоді як бажання підконтрольного суб’єкта – це лише одна з підстав позапланової перевірки, однак, безумовно, перевірки можуть проводитися і всупереч волі суб’єкта. Виходячи з цього, аудит може використовуватися як захід самоконтролю додержання і виконання встановлених законодавством вимог техногенної та пожежної безпеки, сприяючи тим самим забезпеченню безпеки на об’єктах.

Найбільш істотна відмінність між аудитом та заходами державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки полягає в суб'єктах, які уповноважені їх здійснювати: якщо перевірки проводяться контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки, то аудит – «організаціями незалежно від форми власності, визнаними такими, що відповідають критеріям, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту» (ч. 2 ст. 46-1 КЦЗ України) [27]. Крім того, до проведення аудиту залучаються експерти у сфері пожежної та техногенної безпеки, які пройшли професійну атестацію. Тобто до сфери оцінки стану безпеки об'єктів поряд з органами державного нагляду (контролю) включаються, зокрема, недержавні організації та експерти.

Похідною від такої відмінності є й інша, що проявляється в наслідках аудиту та заходів державного нагляду (контролю) відповідно. Як зазначається в ч. 1 ст. 46-1 КЦЗ України, проведення аудиту, на відміну від заходів державного нагляду (контролю), не може мати наслідком застосування санкцій та/або інших заходів реагування. Тобто результат аудиту вичерпується описом виявлених порушень, які можуть стати основою для розробки плану заходів щодо усунення недоліків, він допомагає знайти оптимальні рішення для усунення останніх. Тож аудит можна розглядати як вид консультаційної підтримки суб'єкта, який не спричиняє для нього несприятливих наслідків та проводиться саме за його ініціативою.

Серед питань, які знайшли своє унормування на рівні кодифікованого законодавчого акта, також термін завершення проведення аудиту, строк його проведення та результати проведення аудиту, яким є акт, що зберігає дійсність протягом трьох місяців з моменту складання. Принагідно відмітимо, що результати проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки фіксуються у відповідному акті, форма якого затверджена наказом МВС України від 22.12.2022 № 838 [141].

Власне ж процедура проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки регулюється Кабінетом Міністрів України, про що наголошено у ч. 2 ст. 46-1 КЦЗ України, і такий порядок на сьогодні затверджений постановою від 02.05.2023 № 436. Встановлено, що аудит проводиться відповідно до цивільно-правового договору, укладеного між організацією, що проводить аудит, та суб'єктом аудиту або уповноваженою ним особою [142]. Крім того, постановою від 02.05.2023 № 426 затверджено Порядок проведення професійної атестації експертів у сфері пожежної та техногенної безпеки та позбавлення кваліфікаційного сертифіката [143].

Варто уточнити, що укладення договору страхування цивільно-правової відповідальності не розглядається в Законі як абсолютна альтернатива заходів державного нагляду (контролю), адже, по-перше, укладення відповідних договорів не скасовує повністю, а лише відтерміновує планові перевірки, по-друге, не виключає можливість проведення позапланових перевірок, і, по-третє, відтермінування допускається щодо обмеженого кола суб'єктів (така можливість не може бути реалізована суб'єктами господарювання з високим ступенем ризику, а також підприємствами, установами, організаціями державної та комунальної форм власності, суб'єктами господарювання, у користуванні яких є об'єкти підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного чи санітарно-епідеміологічного характеру).

Запропонований механізм дещо усуває державу від відповідальності за створення безпечного в техногенному та пожежному аспекті середовища, оскільки для укладення договору страхування вимагається попередньо здійснити аудит (а не захід державного нагляду (контролю). Таким чином держава передала частину своїх повноважень у контрольно-наглядовій сфері. До того ж законодавством встановлено, що діяльність з аудиту техногенної та пожежної безпеки фактично здійснюється без зовнішнього контролю з боку владних суб'єктів. Єдиним механізмом контролю є визнання та підтвердження

відповідності організації, що проводить аудит, встановленим критеріям (на сьогодні вони затверджені наказом МВС України від 05.04.2023 № 277 [144]) та професійна атестація експертів.

Чинне законодавство не передбачає інформування контролюючого органу про виявлені в ході аудиту порушення – ані суб'єктом, що ініціював проведення аудиту, ані організаціями, які уповноважені на його проведення. Акт, складений за результатами аудиту, містить детальний опис виявлених порушень та складається у трьох примірниках – два з яких надаються суб'єктові аудиту (уповноваженій ним особі) в останній день проведення аудиту, а третій – зберігається в організації, що проводила аудит. Надання примірника такого акта органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не передбачено.

Такий порядок проведення аудиту, який не передбачає ознайомлення контролюючого органу з актом аудиту та виключає можливість застосування санкцій та/або інших заходів реагування, на нашу думку, заохочуватиме підконтрольних суб'єктів шляхом проведення аудиту виявляти порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки з метою їх подальшого усунення [145, с. 98].

Як уже зверталася увага вище, договір страхування цивільно-правової відповідальності укладається з урахуванням результатів аудиту пожежної та техногенної безпеки. Тобто в даній нормі знаходять вираження економічні важелі впливу на суб'єктів господарювання, оскільки розмір страхової суми залежить не лише від віднесення останнього до відповідного ступеня ризику, а й від результатів аудиту, а конкретна сума визначається за домовленістю сторін договору. Іншими словами, вбачається, що розмір страхових відрахувань диференціюється залежно від стану захищеності об'єкта.

Зазначене дає підстави стверджувати, що сам по собі аудит техногенної та пожежної безпеки не створює для суб'єкта, щодо якого він здійснювався, жодних правових наслідків, у тому числі і тоді, коли за результатами його проведення не виявлено жодних порушень. Дійсно, підставою для

відтермінування заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є не належний стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті, що підтверджено актом аудиту, а страхування цивільно-правової відповідальності, обов'язковою умовою чого є проведення аудиту. Хоча, на нашу думку, законодавець міг би прирівняти аудит, за наслідками якого не виявлено порушень вимог техногенної та пожежної безпеки, принаймні до планової перевірки, з дотриманням у подальшому вимоги ч. 2 ст. 5 Закону № 877-V, де зазначається, що щодо суб'єктів господарювання, віднесених до середнього та незначного ступеня ризику планові перевірки проводяться не частіше одного разу на три та п'ять років відповідно. Дійсно, якщо держава все ж наважилася передати частину своїх функцій іншим суб'єктам, то повинна довіряти результатам їх діяльності. Для реалізації зазначеного пропонуємо наділити суб'єкт аудиту правом направляти акт аудиту контролюючому органу та встановити, що чергова планова перевірка суб'єкта, на об'єктах якого не виявлено порушень за результатами аудиту, здійснюється не раніше строків, встановлених ч. 2 ст. 5 Закону № 877-V.

Створення надійних гарантій, які дозволяють компенсувати третім особам шкоду, завдану внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій (у тому числі пожеж та аварій), варто оцінювати позитивно. Очевидно, що запровадження інституту страхування цивільно-правової відповідальності у сфері техногенної та пожежної безпеки, а разом із ним і аудиту, переслідувало кілька цілей, які не вичерпуються створенням дієвих механізмів відшкодування збитків. Про це опосередковано звертається увага і в самій назві нормативно-правового акта, яким внесено зміни до КЦЗ України, де акцентується увага, що він передбачає «перші кроки дерегуляції бізнесу».

Безперечно, дана проблема є надзвичайно важливою для нашої держави. Розробники закону вбачають в даному нормативно-правовому акті потенціал вирішити і деякі інші, не менш важливі проблеми. Так, у пояснювальній записці до відповідного законопроєкту звертається увага, що запобігання надзвичайним ситуаціям ґрунтується на проведенні перевірок, що, однак,

«негативно позначається на веденні бізнесу, створює підґрунтя для корупційних діянь, потребує залучення великої кількості осіб, що здійснюють перевірки, кваліфікація яких часто викликає великі сумніви» [146]. Тобто ідея системи взаємовідносин в галузі техногенної та пожежної безпеки, яка отримала назву аудит, полягає у суттєвому зниженні адміністративного тиску на суб'єктів господарювання під час здійснення перевірок, зменшенні корупційних проявів з боку контролюючого органу, навантаження на останнього.

Погоджуємося, що навантаження посадових осіб контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо здійснення державного нагляду (контролю) дійсно велике, можливо не всі перевіряючі відповідають очікуваним до них вимогам щодо їх компетентності та доброчесності, а корупція є системною проблемою для нашої держави у цілому. Разом з цим виникає цілком обґрунтоване запитання: чи може запровадження укладення договорів страхування цивільної відповідальності як своєрідної альтернативи плановим перевіркам (з певними застереженнями, які зазначені вище) вирішити такі проблеми та чи не призведе такий крок до інших негативних наслідків?

Аудит дійсно може зменшити кількість контактів між представниками контролюючого органу й суб'єктами господарювання, а відтак – імовірність зловживань з боку перевіряючих. Однак, видається, що боротьбу з корупцією слід реалізовувати іншими напрямами (зокрема, як варіант варто розглядати створення організаційно-технічних умов для забезпечення фіксації процесу перевірок засобами відеозапису) [147, с. 165].

Прагнення створення законодавчого підґрунтя для гарантованого відшкодування збитків можна оцінити позитивно. Що ж стосується інших наслідків реалізації нововведень, то, за деякими переконаннями, вони можуть негативно позначитися на стані пожежної і техногенної безпеки. При реалізації такої ініціативи складається парадоксальна ситуація: з одного боку, нормотворчий орган встановлює для відповідних категорій суб'єктів періодичність планових перевірок, які, на його думку, гарантуватимуть

безпечну діяльність такого суб'єкта, з іншого боку, допускається можливість суттєво збільшити таку періодичність (максимально – вдвічі) лиш на тій підставі, що у разі виникнення надзвичайних ситуацій, небезпечних подій завдані збитки будуть відшкодовані страховиком. За такий тривалий період часу, враховуючи усвідомлення суб'єктом неможливості здійснити щодо нього планову перевірку, стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті нагляду може кардинально змінитися не в кращу сторону.

Ідея розглядати страхування відповідальності як еквівалент заходів державного нагляду (контролю) не знайшла підтримки в Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України на стадії законопроєктної роботи. Свою позицію Головне управління обґрунтовує саме неоднаковою метою перевірок та страхування відповідальності: якщо «державний контроль (нагляд) спрямований на виявлення та запобігання порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства», то «метою страхування цивільної відповідальності є відшкодування шкоди, завданої суб'єктом господарювання третім особам, в тому числі їх майну, внаслідок його дій чи бездіяльності» [148].

Погоджуючись з цим додамо, що заходи державного контролю та страхування цивільно-правової відповідальності не є взаємозамінними, враховуючи різне функціональне призначення останніх, і страхування жодним чином не запобігає порушенням вимог техногенної та пожежної безпеки. Водночас слід враховувати факт, що такі порушення є потенційно загрозливими не лише для майна, а й для життя та здоров'я людей. Жодне страхове відшкодування не може бути порівняне з втратою здоров'я, а тим паче – життя. Запровадження страхування замість заходів, що сприяють збереженню життя і здоров'я людей, не узгоджується з концепцією визнання саме людини, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю, яка втілена в Основному Законі держави.

Тож вирішення питання завантаженості контролюючого органу, корупції, кваліфікації кадрів, очевидно, слід шукати не в обраному законодавцем

напрямі. У той же час створення правового підґрунтя для гарантованого відшкодування заподіяної шкоди є явищем позитивним. Спонукаючим фактором для страхування ризиків має бути не відтермінування перевірок на такий значний строк (як це передбачено сьогодні), а щось інше, що не матиме негативного впливу на запобігання порушенням (наприклад, зменшення штрафних санкцій).

Як уже зверталася увага вище, саме зі сфери техногенної та пожежної безпеки стартувало запровадження такого нового для вітчизняної системи державного нагляду (контролю) інструменту для оцінки стану забезпечення безпеки на об'єкті як аудит. У той же час проєктом № 5837 запропоновано розширити такий функціонал на значно більшу кількість сфер контрольно-наглядової діяльності, обумовивши можливість його проведення в спеціальних законах. І, що особливо важливо, законопроєкт містить дещо інше бачення концепції аудиту. Як зазначено у пояснювальній записці до законопроєкту, вбачається, що проведення аудиту буде можливе більше ніж у 43 сферах [149].

Підходи до функціонування аудиту, що знайшли відображення в законопроєкті № 5837 та КЦЗ України, відрізняються у першу чергу суб'єктами, які проводять аудит. Якщо згідно з КЦЗ України ними є виключно уповноважені організації, то в законопроєкті № 5837 ними є також і органи державного нагляду (контролю). Передбачається, що останні здійснюватимуть аудит на безоплатній основі. Однак можливості реалізувати своє право підконтрольним суб'єктом на проведення безоплатного аудиту обмежено часовими рамками – трьома роками з моменту утворення, та умовою, що суб'єкт ще не включений до плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) у поточному році.

Що ж стосується наслідків аудиту, то розробники законопроєкту № 5837 пропонують вважати достатнім для збільшення періодичності здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) суб'єкта отримання ним позитивного висновку аудиту, при цьому така періодичність збільшується в півтора рази (абз. 4 ч. 5 ст. 24), у той час як в КЦЗ України визначено, що

відтермінування планових перевірок можливе лише при наявності договору страхування відповідальності (ч. 2 ст. 66), укладенню якого передує проведення аудиту. Крім того, законопроєктом встановлено, що законом може бути встановлено більшу періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю) на період дії договору страхування.

Важливо звернути увагу і на положення законопроєкту № 5837 про те, що незалежно від того, хто проводить аудит – уповноважена організація чи орган державного нагляду (контролю), у будь-якому випадку його проведення не передбачає застосування санкцій та/або інших заходів реагування.

Разом з тим суб'єкту аудиту надається строк для реалізації письмових рекомендацій щодо проведення необхідних дій для усунення недоліків. За умови виконання рекомендацій у відведений строк передбачається, що аудит завершуватиметься наданням позитивного висновку. У протилежному випадку суб'єкту аудиту надаватиметься негативний висновок. Тож при проведенні аудиту органом державного нагляду (контролю) фактично створюється ситуація, що останньому безпосередньо відомий стан техногенної та пожежної безпеки на об'єктах суб'єктів аудиту (у тому числі і наявні порушення вимог законодавства). Аналіз положень проєкту нормативно-правового акта дає підстави стверджувати, що результати проведення аудиту ставатимуть відомі органу державного нагляду (контролю) і тоді, коли аудит проводиться уповноваженою організацією, адже відповідно до ч. 6 ст. 24 відомості про проведений аудит та надання йому як позитивного, так і негативного висновку направляються до відповідного органу державного нагляду (контролю) письмово або за допомогою електронного кабінету не пізніше 5 робочих днів. Отже, з норм законопроєкту вбачається, що незалежно від джерела обізнаності контролюючого органу про незадовільний стан забезпечення безпеки на об'єктах (зокрема, при виявлені порушень безпосередньо), останній не застосовує жодні заходи реагування, оскільки це і є однією з ключових ознак аудиту.

Слід відмітити, що за деяких умов обізнаність контролюючого органу про наявні або імовірні порушення вимог законодавства у відповідній сфері зумовлюють виникнення підстав для здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) щодо таких суб'єктів. Такий підхід запропонований і в законопроєкті № 5837. Відповідно до ст. 7 серед інших підстав позапланових заходів державного нагляду (контролю) називається виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення суб'єктом вимог законодавства у відповідній сфері державного нагляду (контролю) [51]. У досліджуваних правовідносинах відомості про проведений аудит та надання висновку, як було зазначено, направляються до контролюючого органу. Очевидно, таке повідомлення про порушення, виявлені в ході аудиту, може слугувати підставою для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) щодо таких суб'єктів та подальшого застосування санкцій та/або інших заходів реагування, якщо на момент перевірки порушення не будуть усунені. За такого підходу нівелюється «привабливість» аудиту для підконтрольних суб'єктів як заходу консультаційної підтримки. Тож, на нашу думку, питання регулювання проєктом повідомлення про негативний висновок повинно бути переглянуте [145, с. 99-100].

Переконані, що аудит пожежної та техногенної безпеки може стати важливим елементом забезпечення безпеки у досліджуваній сфері. Прийняття законопроєкту № 5837 у тому вигляді, в якому він зареєстрований зараз, зумовить зміну підходів до його регулювання і щодо сфери техногенної та пожежної безпеки, оскільки, як уже зверталася увага у роботі, дану сферу розробники законопроєкту на даний час не відносять до тих, які підлягатимуть спеціальному правовому регулюванню. У цілому вважаємо дещо нелогічними норми законопроєкту, якими до компетенції контролюючого органу відноситься питання проведення аудиту та якими передбачено інформування останнього про результати аудиту, які виявилися негативними. Що стосується чинного законодавчого регулювання, то вважаємо за доцільне щодо сфери

техногенної та пожежної безпеки позитивні результати аудиту «прирівнювати» до результатів планових перевірок, у той же час відмовитися від ідеї відтермінування перевірок за наявності діючого договору страхування на такий значний строк, як це на сьогодні визначено КЦЗ України.

2.3. Повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки

Проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не є самоціллю, вони здійснюються для досягнення певних результатів, кінцевою метою яких є забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Для цього, безумовно, контролюючий орган повинен бути наділений відповідними повноваженнями.

Погоджуємося з О. Яремою, що сьогоднішній вектор розвитку державного нагляду (контролю) спрямований на переорієнтацію контрольно-наглядової діяльності держави виключно із завдань виявлення порушень та покарання винних осіб на участь у підтримці підконтрольних суб'єктів, сервісну модель взаємодії, запобігання порушенням обов'язкових вимог у майбутньому, підвищення поінформованості та компетентності підконтрольних суб'єктів [150, с. 550]. Це значною мірою уже втілено в законодавчих положеннях. Впровадження сервісної моделі взаємодії має супроводжуватися максимальним сприянням в усуненні виявлених порушень, однак не передбачає відмову від необхідності реагування на них.

Вивчення положень КЦЗ України дає підстави стверджувати, що в його нормах втілено принцип невідворотності настання наслідків для суб'єктів у разі порушення ними вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, який передбачає реагування контролюючого органу на кожне протиправне діяння. Невідворотність таких наслідків, на нашу думку, є

важливим засобом зниження кількості порушень та стимулом їх якнайшвидшого усунення.

Певною мірою повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки окреслені ст. 68 КЦЗ України, яка має назву «Санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки». Це, у свою чергу, вимагає більш детального зупинитися на аналізі зазначеного поняття та вживання відповідного терміна в законодавстві, що регламентує здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Звертає на себе увагу той факт, що КЦЗ України не пропонує визначення терміна «санкції», однак зміст ст. 68 кодифікованого акта дає підстави припустити, що ж саме законодавець вклав у зміст відповідного поняття.

Так, ч. 1 ст. 68 КЦЗ України, по суті, покладено обов'язок на посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, застосувати санкції, визначені законом, у разі виявлення порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, зокрема невиконання їх законних вимог.

Виходячи з назви ст. 68 КЦЗ України, цілком логічно, що у подальших частинах статті має йти мова про конкретні види санкцій.

Зокрема, ч. 2 ст. 68 КЦЗ України встановлено, що «у разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи ... 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».

У той же час згідно з ч. 3 «приписи, постанови, розпорядження ... можуть бути оскаржені до суду в установлений законом строк».

Наступна ч. 4 ст. 68 КЦЗ України закріплює норму про те, що посадові особи контролюючого органу не несуть відповідальність за шкоду, спричинену юридичним та фізичним особам внаслідок правомірного застосування щодо них санкцій.

Як бачимо, можна зробити лише один однозначний висновок із вищезазначеного про такі заходи – їх застосування є результатом допущених порушень вимог законодавства, причому їх застосування – це обов'язок контролюючого органу. Саме цим ми можемо пояснити високий відсоток відповідей опитаних нами респондентів-посадових осіб територіального органу ДСНС України, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які вважають за можливе сформулювати та законодавчо закріпити вичерпний перелік порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та (або) здоров'ю людей. Такі підсумки опитування, очевидно, пов'язані з прагненням інспекторів здійснювати свої повноваження із застосуванням абсолютно визначених правових норм, при формулюванні яких законодавець не використовує оціночні поняття, що виключало б їх неоднозначне трактування. Дійсно, віднесення тих чи інших порушень до таких, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей певною мірою залежить від суб'єкта правозастосування. Відтак результати оцінки таких порушень інспектором, який здійснював перевірку, можуть не співпасти з результатами оцінки іншими посадовими особами. Тож зважаючи на обов'язковість застосування санкцій, невжиття заходів щодо їх застосування може стати підставою для притягнення інспектора до дисциплінарної відповідальності (зокрема, за ненадання пропозицій щодо підготовки позову про застосування заходів реагування).

Також можна зазначити, що законодавець певним чином співвідносить санкції з заходами реагування, приписами, постановами, розпорядженнями (принаймні, у межах КЦЗ України), однак яким саме чином – із положень нормативно-правового акта незрозуміло.

У Законі України № 877-V визначення «санкцій» також не пропонується, однак сам термін вживається неодноразово. Зокрема, в ч. 8, 9 ст. 7, формулюючи визначення терміна «припис», законодавцем зауважено, що той «не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання»; в ч. 11 ст. 7, якою закріплюється неможливість застосування «фінансових та адміністративних санкцій, заходів реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб» у разі, коли в повному обсязі та у встановлений строк виконані припис, розпорядження, рішення, інший розпорядчий документ; в абз. 6 ч. 1 ст. 8, де визначено право органу державного нагляду (контролю) застосовувати санкції та вживати інших заходів; у ч. 1-3 ст. 12 встановлюється, що невиконання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів тягне за собою застосування штрафних санкцій [21].

Можемо зробити висновок, що в даному нормативно-правовому акті законодавець поряд з терміном «санкції» вживає терміни «адміністративно-господарські санкції», «фінансові санкції», «адміністративні санкції», «штрафні санкції», та на відміну від КЦЗ України, застосування санкцій у Законі № 877-V розглядається як право контролюючого органу, а не як обов'язок.

Тлумачні словники вказується на таку властивість даного терміна як полісемантичність, тобто використання його для позначення кількох понять: 1) схвалення; 2) затвердження вищою інстанцією; 3) заходи впливу, покарання в разі порушення закону [151, с. 786].

В. Орєхов називає декілька проявів даного терміна, зазначаючи, що у вузькому розумінні під терміном «санкція» прийнято розуміти, зокрема, заходи юридичної відповідальності (стягнення матеріальної шкоди, пені, штрафу, позбавлення волі тощо); заходи попереджувального впливу (привід, арешт майна, знесення самовільно збудованих споруд); заходи захисту (поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, стягнення аліментів); несприятливі наслідки, що настають у результаті неправомірної поведінки самого суб'єкта (позбавлення прав, ліцензій тощо) [152, с. 15-16].

І. Войтенко у своїх дослідженнях обґрунтувала позицію про можливість застосування до юридичних осіб заходів, які за своєю природою є нічим іншим як заходами адміністративної відповідальності, що частково вже здобуло закріплення в нормах чинного законодавства – зокрема, ГК України, який передбачає можливість застосування адміністративно-господарських санкцій. При цьому вчена виділяє спільні риси матеріального та процесуального характеру, властиві для таких санкцій та адміністративної відповідальності [153, с. 292-294].

Поняття «адміністративна санкція» у категоріальному апараті адміністративного права стало предметом наукових розвідок і інших вчених. Так, О. Лавренчук та В. Тильчик хоча і не запропонували визначення поняття «санкції», однак підняли ряд важливих проблем – зокрема, відсутність комплексних наукових розробок у напрямку систематизації санкцій, передбачених нормами адміністративного права. Крім того, вчені розрізняють поняття «адміністративні санкції» та «санкції, передбачені нормами адміністративного права» (до останніх відносять окрім адміністративних санкцій ще й дисциплінарні), а неоднорідність адміністративних санкцій пов’язують з поліструктурністю власне адміністративного права, яке є симбіозом матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права [154, с. 49].

У свою чергу Є. Устименко обґрунтовує можливість введення в обіг поняття «адміністративно-правова санкція» як видового поняття відносно родового «санкція», що означає «передбачену законом реакцію уповноваженого суб’єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб’єктом – адресатом правової норми, полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушників, і яка застосовується в адміністративному порядку». За змістом і характером останні можуть бути карального характеру (ототожнюється з юридичною відповідальністю), припинювального характеру («адміністративне припинення») та компенсаційні санкції [155, с. 19-21]. До

речі, саме до категорії санкцій припинювального характеру науковець відносить заходи реагування, передбачені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. Їх особливостями є те, що вони не мають карального елементу, є тимчасовими, зворотніми – тобто їх вплив може бути усунений із досягненням мети, яку вони переслідують (припинення протиправної діяльності). При цьому до санкцій припинювального характеру науковець відносить як призупинення об'єктів, так і видання приписів, розпоряджень та постанов [155, с. 81, 85-88]. Однак, на наше переконання, винесення приписів не є санкцією з огляду на його правову природу.

На питання того, як співвідносяться між собою санкція і відповідальність, звертала увагу Н. Богомолова, уточнюючи, що такі поняття не є тотожними, оскільки відповідальність є не заходом державного примусу, а є застосуванням санкції. Крім того, юридична відповідальність означає застосування не будь-яких санкцій, адже їх прийнято поділяти на дві самостійні групи – заходи відповідальності та заходи захисту [156, с. 517].

Зауважимо, що деякі адміністративні санкції, які застосовуються за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, є адміністративно-господарськими санкціями, передбаченими ГК України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 238 ГК України останні можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, та передбачають, між іншими, заходи організаційно-правового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків [53]. До них кодифікований акт відносить обмеження та зупинення діяльності суб'єкта господарювання: «здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється», при цьому «підстави і порядок обмеження та зупинення діяльності суб'єктів господарювання, а також повноваження уповноважених органів приймати відповідні рішення встановлюються законом» (ст. 246 ГК України) [53].

Таке співвідношення адміністративних санкцій, які застосовуються за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, та адміністративно-господарських санкцій обумовлюється тим, що останні застосовуються виключно у сфері господарювання, тоді як перші – повинні застосовуватися і щодо негосподарюючих суб'єктів, що обумовлено сферою дії вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, на чому ми наголошували в попередніх підрозділах нашого дисертаційного дослідження. А тому застосування термінів «санкції», «адміністративні санкції», «адміністративно-господарські санкції», «штрафні санкції» в Законі № 877-V є виправданим, тоді як в КЦЗ України застосовується термін «санкції» (які в науковому обігу також можуть називатися «адміністративними санкціями» чи «адміністративно-правовими санкціями»).

Санкціями, які можуть застосовуватися за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, є передбачені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України заходи реагування, а також заходи, пов'язані з реалізацією адміністративної відповідальності. У той же час приписи, про можливість оскарження яких йде мова в ч. 3 ст. 68 КЦЗ України, на нашу думку, не слід вважати санкцією. Зауважимо, що правильне розуміння правової природи заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, та приписів має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення, адже досить тривалий період існувала неоднорідна практика щодо можливості одночасного застосування таких заходів. І хоча певною мірою зараз практика усталена, це не виключає потребу наукового дослідження співвідношення таких наслідків порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки.

Як свідчить аналіз судових актів, представлених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, з запровадженням судового контролю за застосуванням заходів реагування, на сьогодні визначених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, суди неоднозначно розуміли призначення таких заходів як припис та призупинення роботи (експлуатації) об'єктів, а відтак склалося кілька підходів щодо можливості їх застосування.

Так, згідно з першим підходом, припис, строк виконання якого ще не сплив, розглядався як перешкода для звернення до суду із позовом про застосування заходів реагування. Зокрема, цей підхід було втілено в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 27.11.2014 (справа № 825/2643/14) [157]. Відмовляючи в задоволенні позовів через наявність припису, суди виходили з передчасності звернення контролюючих органів з такими позовами. Не змінювало ситуацію з правозастосовною практикою і те, що у Порядку № 1337 містилася пряма вказівка на те, що наявність припису, складеного на підставі акта перевірки, не позбавляє ДСНС України або її територіальний орган права звернення до адміністративного суду з позовом про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) при наявності порушень, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей [28]. Суди, що відмовляли в задоволенні позовів про застосування заходів реагування, при тлумаченні даної норми виходили з того, що нею не уточнено про який саме припис йде мова (маючи на увазі що така норма передбачає можливість звернення до суду тоді, коли строки усунення порушень, зазначених у приписі, закінчилися). Органи правосуддя ігнорували навіть той факт, що до моменту викладення КАС України у новій редакції, строк звернення контролюючого органу до суду встановлювався абз. 2 ч. 2 ст. 99 КАС України і становив 15 днів з дня складання акта перевірки, тоді як строки для усунення порушень, які встановлюються у приписі, як правило, перевищують 15-денний строк. Якщо керуватися логікою суду, чекаючи закінчення строків усунення недоліків, встановлених у приписі, контролюючий орган втрачав можливість звернутися з позовом внаслідок закінчення строків звернення до суду.

Діаметрально протилежна правова позиція викладена, зокрема, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 31.03.2016 по справі К/800/44136/15 [158], в якій можливість звернення ДСНС України або її територіального органу до адміністративного суду з позовом про застосування заходів реагування не пов'язується з фактом відсутності припису, за умови, що

в ході перевірки виявлені порушення, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

Поділяємо думку, що такі наслідки порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки як видання припису та звернення до суду щодо застосування заходів реагування є різними за своєю правовою природою та мають різне призначення.

Так, ч. 8 ст. 7 Закону України № 877-V встановлює, що припис – це обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Уточнюється, що сам по собі припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання [27]. Разом з цим факт видання припису створює відповідні юридичні наслідки: по-перше, перевірка виконання відповідної вимоги є підставою у подальшому здійснити позапланову перевірку суб'єкта (ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V); по-друге, невиконання припису тягне за собою застосування до суб'єкта, якому адресований припис, штрафних санкцій (ч. 1 ст. 12 Закону № 877-V).

Як бачимо, припис – це не абстрактне наполягання дотримуватися протипожежних вимог та вимог техногенної безпеки, а цілком конкретизована вимога усунути порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які виявлені за результатами державного нагляду (контролю). До того ж у приписі відображаються строки, які надаються підконтрольному суб'єкту для їх усунення. Зважаючи на те, що нормативно питання того, скільки мають складати такі строки, не визначено, посадова особа при їх визначенні має керуватися принципом об'єктивності, який стосовно даного питання виражається у встановленні таких строків, тривалість яких об'єктивно дозволить усунути порушення.

Отже, видання припису дозволяє посадовим особам ДСНС України не упускати з поля зору виявлені порушення та повернутися для здійснення перевірки їх усунення, а також стимулює усунення таких порушень. Водночас припис не є санкцією, оскільки сам по собі не створює жодних неординарних

наслідків для його адресата (адже підконтрольні суб'єкти і так зобов'язані дотримуватись вимог техногенної та пожежної безпеки) – наслідки мають місце лише у разі невиконання вимог, відображених у приписі, у встановлений строк.

Виходячи з вимог ч. 1 ст. 6 Закону № 877-V, при перевірці виконання припису перевіряються виключно ті питання, що його стосуються. Водночас Закон не конкретизує строків проведення позапланової перевірки: очевидно, що такий захід має відбутися у будь-який час, однак не раніше спливу строків для усунення недоліків (хоча щодо моменту виникнення у контролюючого органу повноваження здійснити таку перевірку Закон № 877-V не дає однозначної відповіді). По-іншому дане питання, як уже зверталася увага, знаходить своє вирішення в КЦЗ України, і виходячи з викладених нами у попередньому підрозділі аргументів, визначення часових меж для здійснення такого позапланового заходу, на нашу думку, є правильним.

Якщо припис видається при виявленні будь-яких порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, дотримання яких перевіряється, то підставою для звернення до суду щодо застосування заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є виявлення таких порушень, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. Мета таких заходів – оперативно упередити заподіяння шкоди таким соціальним благам, адже очікування усунення таких порушень та продовження роботи об'єктів, де вони виявлені, може призвести до негативних наслідків [159, с. 97].

Важливо відмітити, що припис щодо усунення порушень встановлених законодавством вимог не є передумовою для звернення до суду щодо застосування заходів реагування, на що наголошувалося в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 20.07.2017 у справі № 808/8778/13-а [160].

Тож, у разі виявлення за наслідками проведення заходів державного нагляду (контролю) порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, усі вони мають бути відображені в приписі. Посадова особа має встановити строк для їх усунення, протягом якого суб'єкт об'єктивно може ліквідувати такі порушення. Якщо ж серед виявлених порушень є такі, що

створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, це є підставою ще й для звернення до суду. Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати про самостійність досліджуваних наслідків порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки. При цьому припис не є перешкодою, так і не є передумовою для реалізації повноважень, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

На можливість поєднання таких заходів опосередковано вказує і ч. 7 ст. 7 Закону № 877-V, де йде мова, 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* [виділено автором] орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис ...» [21]. Тобто інші заходи реагування (зокрема, припис) вживаються додатково до тих, що визначені у першому реченні.

Незважаючи, здавалося б, на правильність таких висновків, судова практика і досі демонструє непослідовність в розумінні припису і заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, як самостійних наслідків здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Зокрема, у справі № 420/6512/18 Верховний Суд погодився з доводами відповідача про безпідставне неврахування судами тієї обставини, що позов було подано до суду до закінчення терміну, визначеного в приписі для усунення виявлених порушень. Втім, оскільки судами попередніх інстанцій встановлено, що на час вирішення справи по суті цей термін закінчився, а порушення повністю відповідачем не усунуті, то Верховний Суд погодився, що вказана обставина не вплинула на правильність вирішення справи [161]. Не можемо погодитися з такими мотивами Суду, оскільки, як уже було

обґрунтовано, видання припису і звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування є цілком самодостатніми заходами. Тож під час судового провадження у справі про застосування заходів реагування питання про видання припису взагалі не підлягають дослідженню, оскільки не стосуються предмета доказування.

Інколи такий підхід, який розглядає припис як перешкоду для звернення до суду, застосовується і в практиці судів першої та апеляційної інстанцій (зокрема, справа № 300/5445/21) [162].

Крім того за наслідками проведеного заходу державного нагляду (контролю) також можуть застосовуватися заходи адміністративної відповідальності. У випадку, якщо порушення встановлених законодавством вимог пожежної та техногенної безпеки виявлене при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) щодо юридичних осіб, до адміністративної відповідальності притягається відповідна посадова особа, відповідальна за забезпечення пожежної безпеки.

Незалежно від того, на які об’єкти посягає адміністративне правопорушення, якщо воно вчинене юридичною особою, теоретично виділяють такі можливі варіанти правового реагування: притягнення до відповідальності юридичної особи; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної особи, і посадових осіб; притягнення до відповідальності лише посадової особи [163, с. 5].

Що ж стосується сфери забезпечення техногенної та пожежної безпеки, то свого часу вітчизняний нормотворець передбачав відповідальність не лише для працівників підприємств, установ та організацій, а й для самої юридичної особи. Так, ч. 1 ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку» встановлювала, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, створення перешкод для діяльності посадових осіб органів державного пожежного нагляду, невиконання їх приписів винні в цьому посадові особи, інші працівники підприємств, установ, організацій та громадяни притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством [13]; у свою чергу ч. 2

ст. 35 у початковій редакції уточнювала, що за аналогічні дії (крім створення перешкод) підприємства, установи та організації можуть притягатися керівниками контролюючого органу до сплати штрафу [13]. Як зауважила М. Кравець, у такому випадку має місце складне правопорушення, яке можна розглядати як одне ціле, оскільки діяння, які складають об'єктивну сторону правопорушення посадової особи, не можуть існувати окремо від суб'єктивної сторони правопорушення юридичної особи, і навпаки [164, с. 77].

Накладення ж таких штрафів регулювалося Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.1994 № 840. Нормативно-правовий акт визначав, що кошти, одержані від застосування таких штрафних санкцій, передбачалося спрямовувати до державного бюджету і використовуватися для розвитку пожежної охорони та пропаганди протипожежних заходів [165].

У зв'язку із внесенням до Закону України «Про пожежну безпеку» змін керівники контролюючих органів були позбавлені права накладати штрафи на юридичних осіб безпосередньо – передбачалося, що вони накладатимуться у судовому порядку. МВС України було доручено розробити та затвердити Порядок підготовки та подання до суду матеріалів для притягнення підприємств, установ та організацій до сплати штрафу за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду [166], однак зазначений нормативно-правовий акт так і не було прийнято.

Чинне на сьогодні законодавство не передбачає можливості застосування штрафних санкцій безпосередньо до юридичних осіб, що порушують вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. У той же час порушення, що посягають на забезпечення техногенної та пожежної безпеки, певною мірою вчиняються саме на користь юридичної особи, адже усунення виявлених порушень вимог законодавства вимагає здійснити не лише певні організаційні дії посадових осіб, а й у першу чергу понести фінансові витрати власне юридичною особою. Разом з цим, увесь тягар адміністративної

відповідальності на сьогодні покладається виключно на відповідних посадових осіб такої юридичної особи, в той час як власне юридична особа відповідальності не несе, що, на нашу думку, не є справедливим.

Натомість КУпАП встановлює адміністративну відповідальність для посадових осіб та фізичних осіб-підприємців за порушення встановлених законодавством вимог пожежної та техногенної безпеки (ст. 175). Також контролюючий орган розглядає справи, пов'язані із: самовільним випалюванням рослинності або її залишків (ст. 77-1 КУпАП); здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки (ст. 175-2 КУпАП); невиконанням приписів, розпоряджень та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки (ст. 188-8 КУпАП); створенням перешкод у діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, в тому числі пов'язаних з проведенням перевірок (ст.185-14 КУпАП) [71].

Частина справ про адміністративні правопорушення, дотичних до сфери забезпечення пожежної та техногенної безпеки, підвідомча місцевим загальним судам, а уповноважені на те посадові особи контролюючого органу складають протоколи про правопорушення (порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП) [71].

Як свідчить правозастосовна практика контролюючого органу (і не лише у сфері техногенної та пожежної безпеки), притягнення до адміністративної відповідальності нерідко блокується тим, що особи, які вчинили адміністративне правопорушення, не надають інформацію про себе, що, у свою чергу, унеможливлює складання протоколу про адміністративне правопорушення, форма якого розміщена в Додатку 1 до Інструкції з оформлення посадовими особами ДСНС матеріалів про адміністративні

правопорушення, затвердженої наказом МВС України від 27.07.2016 № 725 [167]. Зважаючи, що така проблема є спільною для багатьох органів, уповноважених притягати до адміністративної відповідальності, то і пошук шляхів її розв'язання повинен відбуватися в межах інституту адміністративної відповідальності.

У межах даного підрозділу дисертаційного дослідження доцільно розглянути і питання того, до кого мають застосовуватися заходи реагування, якщо об'єкт нагляду перебуває у власності одного суб'єкта, однак використовується у господарській діяльності іншого. Дійсно, якщо відповідний об'єкт використовується у діяльності виключно власника, то питання до кого застосовувати захід реагування, передбачений ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, не виникає. Навпаки, якщо об'єкт перебуває у користуванні орендаря, це питання перестає бути таким однозначним.

Чинне законодавство містить норми стосовно розподілу обов'язку щодо забезпечення пожежної безпеки: відповідно до ч. 3 ст. 55 КЦЗ України таке зобов'язання покладається у першу чергу на власника (власників) об'єкта нерухомого майна, а якщо це обумовлено договором найму (оренди) – на наймачів (орендарів) [27], що цілком відповідає конституційному положенню про те, що «власність зобов'язує». Таке формулювання є поширеним і для законодавства зарубіжних держав: ст. 30 Закону Республіки Польща «Про пожежну охорону», яка регулює фінансування протипожежних заходів, встановлює, що «власник, управитель або користувач будівлі, об'єкта або території повинні повністю понести витрати на придбання та обслуговування у стані, що забезпечує ефективність, обладнання, пристроїв для боротьби з пожежами, агентів пожежних, сигналізації, пристроїв тривоги та інших пристроїв ...» [168].

Тож якщо певний об'єкт передано в найм (оренду) іншого суб'єкта, в договорі найму (оренди) можуть бути відображені відповідні зобов'язання наймача (орендаря) у цій сфері. Законодавець загалом не орієнтує сторін таких договірних відносин, яким саме чином мають бути розподілені обов'язки. Між

тим, вищий орган виконавчої влади, затверджуючи Примірний договір оренди нерухомого або іншого окремого індивідуально визначеного майна, що належить до державної власності, виокремив певні імперативні обов'язки орендаря в сфері забезпечення пожежної безпеки [169].

Як слушно зауважує В. Пузирний, в більшості випадків повністю зняти тягар відповідальності за невиконання вимог пожежної безпеки неможливо ані з орендаря, ані з орендодавця [170, с. 64], що не може не впливати на умови договорів оренди. Дійсно, навряд орендодавець може контролювати утримання у належному стані евакуаційних шляхів на об'єктах, переданих у володіння та користування іншій особі. Так само забезпечувати проходження навчання, протипожежного інструктажу і перевірки знань з питань пожежної безпеки працівниками орендаря має саме останній. Погоджуємося, що основою регулювання орендних відносин має бути концептуальне положення про те, що «орендодавець зобов'язаний за власний кошт забезпечувати виконання вимог пожежної безпеки технічного характеру, встановлених для переданого в оренду майна, а орендар – підтримувати майно в належному стані, нести витрати на його утримання й виконувати вимоги пожежної безпеки організаційно-режимного характеру» [82, с. 25], що і повинно братися до уваги при формулюванні умов договору оренди.

Тож що стосується застосування такого заходу реагування як призупинення експлуатації (роботи) об'єктів нагляду, то нам вбачається логічною його реалізація як щодо власника, так і щодо користувача об'єкта нагляду. Така позиція знаходить відображення і у практиці Верховного Суду. Зокрема, у справі № 820/10989/15 Суд не знайшов за необхідне досліджувати зміст договорів оренди, якими відповідач передав будівлі, щодо яких вирішується питання про застосування заходів реагування, у користування третім особам. Більше того, Суд відкинув посилання відповідача на те, що зупинення експлуатації будівель стосуються прав і обов'язків інших осіб, а саме орендарів скаржника, виснувавши, що забезпечення виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки покладено на суб'єкта

господарювання незалежно від того чи є він власником або користувачем об'єкта [171]. Можна навести ще ряд постанов Верховного Суду, де в одних випадках така санкція застосовується до орендаря (у справі № 420/1951/19 [172]), а в інших – до орендодавця (наприклад, у справі № 640/21249/18 [173]).

Логіка можливості застосування такої санкції як до орендодавця, так і орендаря пояснюється метою такого заходу реагування – забезпечення неможливості подальшої експлуатації об'єкта нагляду, де не дотримані протипожежні вимоги.

Таким чином, за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки посадові особи контролюючого органу не обмежені можливістю притягати винних до адміністративної відповідальності, а й вживають інші заходи, які стимулюють підконтрольних суб'єктів усувати порушення. Частина з таких заходів охоплюється поняттям «адміністративна санкція у сфері техногенної та пожежної безпеки».

Зважаючи на специфічні ознаки, притаманні адміністративним санкціям у сфері техногенної та пожежної безпеки, вважаємо за доцільне відобразити їх у визначенні відповідного поняття: адміністративна санкція у сфері техногенної та пожежної безпеки – це визначений законом примусовий захід адміністративного характеру, який застосовується органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (його посадовими особами) до осіб, які допустили порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, спрямований на припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, на відміну від заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, за своєю правовою природою не є санкціями (хоча власне ст. 68 і називається «Санкції за порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки»). Водночас обидва заходи, на нашу думку, є самостійними заходами реагування на порушення

вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, адже припис не є ані перешкодою, ані передумовою для реалізації контролюючим органом повноважень, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. Для подолання окреслених вище проблем правозастосування та термінології законодавства пропонуємо викласти ст. 68 КЦЗ України у новій редакції (Додаток К).

Невирішеними проблемами сучасного законодавства та його застосування є неможливість застосування штрафних санкцій до юридичних осіб, що порушують вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, та нереалізація на практиці принципу невідворотності адміністративної відповідальності. Подолати такі проблеми можливо шляхом реформування інституту адміністративної відповідальності.

Висновки до розділу 2

За результатами проведеного дослідження особливостей здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки сформульовано наступні висновки.

1. Визначення суб'єктів, відносно яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, важливе для наукового забезпечення адміністративно-правового регулювання відповідних відносин. При цьому є вагомі підстави вважати, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не повинен вичерпуватися сферою господарської діяльності, відтак – виправдано його здійснювати і щодо окремих негосподарюючих суб'єктів (у першу чергу акцентовано увагу на необхідності його здійснення щодо державних органів та органів місцевого самоврядування).

Автор звертає увагу, що з набранням чинності Законом України від 02.05.2023 № 3063-IX підходи щодо нормативного визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, істотно змінилися. Так, можливість проведення перевірок нормативно поширена на усіх фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб,

які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, суб'єктів, що займаються незалежною професійною діяльністю (за умови, що останні проводять таку діяльність не за місцем проживання, крім випадків використання ними найманої праці), що заслуговує позитивної оцінки. Водночас ч. 2 ст. 65 у редакції, що набрала чинності 27.11.2023, не містить згадки про державні органи та органи місцевого самоврядування. Відтак вважаємо, що ч. 2 ст. 65 повинна бути сформульована таким чином: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства державними органами та органами місцевого самоврядування; суб'єктами господарювання (юридичними особами та фізичними особами-підприємцями); іншими юридичними особами; суб'єктами, які займаються незалежною професійною діяльністю (крім тих, що займаються такою діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю); аварійно-рятувальними службами.».

2. Обґрунтовано, що перевірки щодо усіх суб'єктів доцільно здійснювати у порядку, встановленому Законом № 877-V, з урахуванням особливостей, встановлених спеціальним законодавством, що вимагає уточнення сфери дії відповідного законодавчого акта. Автором запропоновано врахувати такі доводи під час роботи над законопроєктом «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837. Відповідні пропозиції щодо сфери дії законодавчого акта були надані профільному Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку.

3. Звертається увага, що законодавець не завжди досягає належний баланс між публічними та приватними інтересами, непропорційно надаючи перевагу першим чи другим. У контексті зазначеного, між іншим, запропоновано змінити існуючий порядок організації здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), відмовившись від завчасного доведення до підконтрольних суб'єктів інформації про час їх проведення.

4. Детально проаналізовано відмінності здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від загальної процедури, визначеної Законом № 877-V. Серед таких автор виділив: неоднакові процедурні вимоги до проведення позапланових перевірок (зокрема, КЦЗ України встановлює часові обмеження для проведення перевірки щодо виконання приписів); відмінності в питаннях забезпечення допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірок; можливість проведення альтернативного заходу, який дозволяє визначити стан діяльності суб'єкта щодо дотримання ним вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки – аудиту пожежної та техногенної безпеки.

5. Наголошено на важливості участі представника підконтрольного суб'єкта у проведені заходів державного нагляду (контролю) для встановлення об'єктивної інформації про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті. Доведена необхідність відмовитися від законодавчо закріпленої в КЦЗ України можливості проводити заходи державного нагляду (контролю) без участі представника підконтрольного суб'єкта, натомість запропоновано закріпити законодавчі гарантії щодо забезпечення присутності такої особи шляхом внесення відповідних змін, зокрема, до ст. 20 КЦЗ України.

6. Окрему увагу приділено дослідженню статусу відомостей про стан техногенної та пожежної безпеки, отриманих за наслідками перевірки, проведеної з порушеннями представниками контролюючого органу порядку здійснення державного нагляду (контролю). Правові наслідки проведення перевірки з порушенням процедурних норм мають залежати від характеру таких порушень та можливості їх впливу на визначення дійсного стану справ з дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на об'єкті нагляду.

7. Представлено авторське бачення щодо розподілу тягаря доказування наявності/відсутності порушень вимог законодавства між контролюючим органом та підконтрольним суб'єктом: підконтрольний суб'єкт зобов'язаний надати докази відсутності порушень, інакше контролюючим органом буде

констатоване протилежне. Розподіл тягаря доказування, який реалізується у відповідних відносинах, на нашу думку, обумовлений обов'язком власників або наймачів (орендарів) об'єкта нерухомого майна, керівників суб'єктів господарювання забезпечити пожежну безпеку на об'єктах.

8. Визначено аудит пожежної та техногенної безпеки як один з елементів забезпечення техногенної та пожежної безпеки, який дещо схожий до перевірок, що здійснюються контролюючим органом, однак має і суттєві відміні ознаки. Автор позитивно оцінює запровадження аудиту та інституту страхування цивільно-правової відповідальності, однак не поділяє використання як заходу заохочення до страхування відтермінування проведення перевірок на суттєвий проміжок часу. Запропоноване авторське бачення, яким чином такий функціонал може бути втілено у системі державного нагляду (контролю).

9. Розглянуто повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) через призму поняття «адміністративна санкція». У рамках дослідження сформульовано бачення адміністративної санкції у сфері техногенної та пожежної безпеки як визначеного законом примусового заходу адміністративного характеру, який застосовується органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (його посадовими особами) до осіб, які допустили порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, спрямований на припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Доведено, що приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, на відміну від заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, за своєю правовою природою не є санкціями. Наведено доводи, що видання припису не може розглядатися як перешкода чи як передумова для застосування заходу реагування у вигляді зупинення експлуатації (роботи) об'єкта нагляду. Такі висновки запропоновано відобразити в новій редакції ст. 68 КЦЗ України.

10. Узагальнено, що деякі проблемні питання застосування адміністративних санкції у сфері техногенної та пожежної безпеки не можуть бути вирішені поза системним реформуванням інституту адміністративної відповідальності.

РОЗДІЛ 3
ЗАХОДИ РЕАГУВАННЯ ЗА НАСЛІДКАМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕВІРОК У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

3.1. Поняття та правове регулювання заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України

Діюча система державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки орієнтована на виявлення і попередження існуючих загроз безпеці, настання можливих негативних наслідків для окремих людей (їх життя і здоров'я), майна, довкілля, суспільства і держави у цілому. Пожежі призводять до значних матеріальних збитків. Однак найбільшу соціальну небезпеку складають навіть не матеріальні втрати, завдані пожежами, а можливі наслідки у вигляді загибелі людей або заподіяння шкоди їх здоров'ю.

Сучасна держава не може байдуже ставитися до порушень вимог техногенної та пожежної безпеки, а тому з метою їх запобігання та упередження можливих негативних наслідків від них, законодавством передбачений комплекс заходів, серед яких важливе місце, на нашу думку, займають заходи реагування, що передбачають обмеження діяльності об'єктів нагляду, на яких допущені найбільш серйозні з точки зору можливих наслідків порушення [174, с. 67].

Як уже зазначалося, вітчизняне законодавство передбачає не лише можливість уповноважених органів здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а й застосовувати до суб'єктів, які порушують вимоги законодавства у даній сфері, відповідні заходи реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи (експлуатації) об'єктів нагляду, проведення робіт, надання послуг, про що йде мова в ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Відмітимо, що терміну «заходи» в академічному тлумачному словнику української мови дається наступне визначення: «сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь» [175, с. 380]. Для того, щоб заходи, передбачені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, виконували свою мету – запобігали заподіянню шкоди життю та/або здоров'ю людей, законодавець повинен обирати найбільш оптимальний механізм застосування таких заходів реагування.

Хоча включення в законодавчий простір терміна «заходи реагування» відносно сфери забезпечення техногенної та пожежної безпеки пов'язується саме з прийняттям КЦЗ України, однак можливість застосування подібних за своїм призначенням заходів існувала задовго до моменту введення в дію кодифікованого акта. Правове регулювання застосування заходів, направлених на забезпечення пожежної безпеки шляхом зупинення роботи об'єктів відповідних підконтрольних суб'єктів, здійснювалося Законом України «Про пожежну безпеку» та Інструкцією, затвердженою наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. Підзаконний нормативно-правовий акт передбачав, що відповідна посадова особа органу державного пожежного нагляду застосовує запобіжні заходи шляхом винесення постанови про їх застосування (п. 4.1), до яких належали зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, опалювальних приладів, дільниць електричної мережі, проведення пожежонебезпечних робіт та дії виданих дозволів на право проведення таких робіт, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, випуску і застосування проєктів, проведення будівельно-монтажних робіт [16]. Що ж стосувалося підстав їх застосування, то ними виступало «виявлення під час проведення планових (позапланових) перевірок об'єктів різних форм власності наявної загрози щодо виникнення пожежі».

Аналогічна норма була передбачена і Законом України № 877-V, у ч. 5 ст. 4 якого зазначалося, що зупинення виробництва (виготовлення) або

реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника.

Зазначена вище Інструкція також передбачала можливість оскарження постанови про застосування запобіжних заходів в адміністративному або судовому порядку, що, однак, не припиняло її виконання. Відтак роль суду у вирішенні питань щодо призупинення діяльності підконтрольних суб'єктів була мінімальною.

Отже, запобіжні заходи, які по суті згідно з чинним законодавством іменуються заходами реагування, застосовувалися посадовими особами контролюючого органу безпосередньо. Такий порядок, однак, допускав можливість зловживань з боку перевіряючих та обумовив необхідність запровадження судового контролю в сфері застосування заходів реагування.

Якісно новий підхід до застосування заходів реагування був запроваджений із прийняттям КЦЗ України та Закону України від 20.06.2013 № 353-VII, яким внесено зміни до деяких законодавчих актів України. Зокрема, в Законі України № 877-V був диференційований механізм застосування заходів реагування, які могли застосовуватись: за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування (шляхом зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг); за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника (при вжитті інших заходів реагування); за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом [176].

Стосовно державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки законодавець реалізував перший із зазначених вище механізмів застосування заходів реагування, закріпивши в ч. 2 ст. 68 КЦЗ

України норму наступного змісту: «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...» [27].

Отже, якщо до моменту набрання чинності КЦЗ України аналогічні за своїм призначенням заходи застосовувалися безпосередньо інспекторами з пожежного нагляду, то з введенням в дію кодифікованого акта повноваженням застосовувати заходи реагування наділений саме суд, а ініціюється відповідний судовий процес посадовими особами органу державного нагляду (контролю).

Відповідно, порядок застосування таких заходів з 01.07.2013 став регулюватися КАС України, в якому адміністративні справи про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) були віднесені до справ, що розглядаються у порядку скороченого провадження (п. 5 ч. 1 ст. 183-2 КАС України) [121]. З 15.12.2017, після викладення КАС України у новій редакції, законодавчий акт не містить згадки про дану категорію справ, а відтак спеціальних правил для розгляду справ зазначеної категорії не передбачено. Разом з тим аналіз змісту кодифікованого акта дає підстави вказати на можливість розгляду таких справ у порядку спрощеного позовного провадження, який призначений для тієї категорії справ, де пріоритетним є швидке їх вирішення. Однак, як слушно зауважує С. Сафронов, у органів ДСНС є лише процесуальна можливість подати суду клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного провадження, у той час як останній зовсім не зобов'язаний задовольняти його, бо немає імперативних приписів з цього питання [178, с. 150]. При цьому строк розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не є на стільки швидким, щоб задовольнити потребу в запобіганні шкоди, яка може настати внаслідок порушення протипожежних вимог. Відповідно до ст. 258 КАС України суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом

розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі. До того ж слід враховувати реалії, що на практиці справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки досить часто розглядаються у порядку загального позовного провадження, відтак строк розгляду справ є доволі тривалим. Такий стан речей не сприяє швидкому та вчасному усуненню загроз для таких соціальних цінностей як життя і здоров'я людини, а наслідки від зволікання застосування заходів реагування у зазначеній сфері можуть бути непоправними.

Отже, втілений у сучасному вітчизняному законодавстві механізм застосування заходів реагування при виявленні порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, який передбачає активну участь адміністративного суду, має переваги у порівнянні з тим, який застосовувався до 2013 року, адже виключає спроможність посадових осіб контролюючого органу необґрунтовано обмежувати діяльність підконтрольних суб'єктів. Такий механізм можна охарактеризувати як попередній судовий контроль, адже конкретні заходи реалізуються виключно після надання згоди на це судом, яка об'єктивізується в рішенні про застосування заходів реагування. Разом з тим стан правового регулювання зазначеного питання навряд можна вважати задовільним, оскільки наявні можливості адміністративного судочинства не дозволяють розглянути справи даної категорії оперативно, а відтак – завчасно запобігти заподіянню шкоди життю та здоров'ю людей. Сподіваємось, що у найближчому майбутньому такий недолік буде усунуто шляхом встановлення спеціальних правил розгляду справ зазначеної категорії, які вимагають вирішувати спір у скорочені строки [179, с. 40-41].

Формулювання норм, які допускають можливість застосування заходів реагування, а також правильне розуміння їх поняття та правової природи значною мірою визначають, чи будуть реалізовані цілі, досягнення яких передбачається застосуванням таких заходів. Незважаючи на те, що такі заходи не є новими для вітчизняного законодавства та правозастосувачів, на сьогодні питання заходів реагування не втратило своєї актуальності, до того ж має

важливе практичне та наукове значення. Це, у свою чергу, детермінує необхідність дослідження юридичних ознак таких заходів реагування.

У першу чергу зазначимо, що заходи реагування, які застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є одним із видів заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. Як уже було зазначено, законодавець відносить заходи реагування, визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, до категорії «санкції», із чим ми погоджуємося.

За своїм змістом досліджувані заходи реагування передбачають за собою вжиття конкретних заходів для досягнення відповідної мети: зупинення роботи окремих об'єктів нагляду суб'єкта (серед них називаються підприємства, окремі виробництва, виробничі дільниці); зупинення експлуатації окремих об'єктів (будівель, 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 [27].

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.

Видається, що положення п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України мають корелювати з положеннями ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, а тому доцільно усунути неузгодженість відповідних норм та привести їх до спільного знаменника.

Важливо уточнити, що досліджувані заходи реагування застосовуються до окремих об'єктів нагляду, 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 не застосовані.

Не менш суттєвою ознакою заходів, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є те, що фактичною підставою для їх застосування є існування на відповідному об'єкті порушень відповідних вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. За зовнішнім проявом порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки може проявлятися у формі як невиконання зобов'язань, так і порушення заборон. Також такі порушення можна віднести до триваючих, оскільки вони характеризуються вчиненням дії чи бездіяльності, що суперечить правовим вимогам (у даному випадку вимогам законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки), та наступним безперервним продовженням перебування у стані скоєння правопорушення.

У той же час О. Танчик звертає увагу, що застосування заходів реагування шляхом призупинення досить часто відбувається не внаслідок дій чи бездіяльності, а так званого «протиправного стану». На переконання вченого, слова «відсутність», «невідповідність», «непридатність», «неготовність» (які законодавець використовує для формулювання у ст. 70 КЦЗ України підстав для зупинення) акцентують увагу не на діях або бездіяльності, що призвели до цього, а саме на ознаках певного стану об'єкта, хоча в п. 1 ч. 1 ст. 70 КЦЗ України як окрема підстава застосування санкції називається також «недотримання вимог пожежної безпеки, визначених цим Кодексом, іншими нормативно-правовими актами, нормами і правилами» [180, с. 129-130]. На нашу думку, такий протиправний стан є наслідком саме протиправних дій чи бездіяльності суб'єкта, а зведення фактичних підстав для застосування заходів реагування до протиправного стану применшує відповідальність останнього за забезпечення техногенної та пожежної безпеки.

Заходи реагування застосовуються не щодо будь-якого об'єкта, де може існувати небезпека, а лише щодо такого, де існує загроза (тобто актуалізована небезпека) заподіяння шкоди соціальним благам – життю і здоров'ю людини.

Тож в діючій системі державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки питання визначення наявності загрози життю та/або здоров'ю людей є важливим.

Вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки визначені низкою нормативно-правових актів, однак вітчизняне законодавство не називає перелік загрозливих для життя і здоров'я людей порушень, що дозволяє віднести дане поняття до оціночних. У кожному конкретному випадку посадові особи, які здійснюють перевірки, оцінюють такі порушення на предмет їх загрозливості для життя та здоров'я людей, з урахуванням спеціальних знань, якими володіють такі особи, та фактичних обставин [181, с. 75]. Така позиція висловлена в низці постанов Верховного Суду (у справі № 2240/2768/18 [182], справі №809/671/16 [183], справі №804/8349/17 [184] та інших). У зв'язку з цим у правовідносинах із застосування заходів реагування завжди присутній елемент розсуду. Завдяки таким підставам застосування заходів реагування суди у своїх актах правосуддя також називають їх «крайнім заходом, обрання якого є доцільним лише у разі якщо допущені порушення реально створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей» [185].

Аналогічний стан речей склався і щодо інших сфер контрольно-наглядової діяльності, де загрозливі для охоронюваних соціальних благ порушення визначені як підстави для застосування заходів реагування. У той же час відповідно до законопроєкту № 5837 передбачається можливість оперативно вживати заходи реагування в адміністративному порядку – за рішенням органу державного нагляду (контролю) на строк до 5 робочих днів, за умови визначення в законі вичерпного переліку порушень, виявлення яких може стати підставою для такого припинення (зупинення), з наступним зверненням до суду з позовом про зобов'язання суб'єкта припинити свою діяльність, якщо протягом дії адміністративного зупинення порушення не були усунуті (ст. 9 проєкту) [51]. Тож у світлі можливості прийняття зазначеного акта на сьогодні принципове значення має дослідження не лише питання розподілу порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної

безпеки на ті, що створюють та не створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, а й можливості сформулювати перелік (до того ж вичерпний, як того вимагає ч. 7 ст. 9 проєкту) тих порушень, що таку загрозу створюють.

Зазначимо, що за сферою застосування вимог пожежної безпеки можна виділити такі види порушень: порушення, пов'язані з недотриманням протипожежних вимог утримання об'єктів (територій, будівель, приміщень); порушення, пов'язані з встановленням та експлуатацією електроустановок та електроприладів; порушення, пов'язані з незабезпеченням об'єктів первинними засобами гасіння пожежі; порушення, пов'язані з недотриманням правил утримання та експлуатації евакуаційних виходів та шляхів евакуації; порушення у сфері протипожежного водопостачання; недоліки автоматичних систем протипожежного захисту; порушення, пов'язані з недотриманням встановлених правил прийняття (розроблення, затвердження) документації у сфері пожежної безпеки, проведення інструктажів, проходження пожежно-технічних мінімумів; порушення щодо недотримання протипожежного режиму тощо.

Наведена розгорнута класифікація видів порушень вимог законодавства у сфері пожежної безпеки хоча і не має юридичного значення (оскільки правові наслідки для суб'єкта не залежать від сфери протипожежних вимог, в якій допущено порушення), однак яскраво демонструє, що такі порушення є різноманітними.

У той же час аналіз правозастосовної практики засвідчує, що порушення, виявлення яких спонукає контролюючий орган звернутися до суду з позовом про застосування заходів реагування у зв'язку з їх загрозливістю для життя та/або здоров'я людей, можна поділити на чотири групи – залежно від створюваних ними небезпек:

- порушення, які створюють загрозу виникнення пожежі (наприклад, непроведення заміру опору ізоляції та перевірки спрацювання приладів захисту електричних мереж та електроустановок від короткого замикання; незахищеність об'єктів від прямих попадань блискавки і вторинних її проявів;

встановлення вимикачів та розеток на горючих основах (конструкціях); виконання з'єднання, відгалуження та окінцювання жил проводів та кабелів не за допомогою опресування, зварювання, паяння або затискачів; використання саморобних подовжувачів, які не відповідають вимогам правил улаштування електроустановок);

- порушення, що можуть призвести до швидкого розповсюдження вогню та продуктів горіння (відсутність системи протипожежного захисту (системи пожежної сигналізації); необроблення дерев'яних конструкційних елементів об'єкта засобами вогнезахисту, які забезпечують відповідну групу вогнезахисної ефективності; виконання на шляхах евакуації опорядження (облицювання) стін з матеріалів з невизначеними показниками щодо горючості, займистості, димоутворювальної здатності та токсичності продуктів горіння тощо);

- порушення, які перешкоджають гасінню пожежі, що виникла (невідповідність забезпечення первинними засобами пожежогасіння встановленим нормам належності; непроведення випробування зовнішнього протипожежного водопостачання (пожежних гідрантів) на тиск та витрату води тощо);

- порушення, що не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу та небезпечні її фактори (полум'я, продукти горіння) та перешкоджають їх евакуації (необладнання об'єкта системою протипожежного захисту (системою керування евакуюванням людей в частині системи оповіщення про пожежу та покажчиків напрямку руху); влаштування на шляхах евакуації порогів висотою більше допустимої; встановлення дверей таким чином, що вони відчиняються не в напрямку виходу з будівлі; незабезпечення шляхів евакуації евакуаційним освітленням; захаращення шляхів евакуації тощо).

Погоджуємося з такою позицією контролюючого органу, яка цілком відповідає положенням чинного законодавства, яке пов'язує можливість застосування заходів реагування з існуванням загрози саме для таких соціальних благ як життя і здоров'я людини, та не пов'язується суто з загрозою

виникнення пожежі. Це відповідає орієнтації України на визнання життя і здоров'я людини найвищими в ієрархії соціальних цінностей. Тому поняття «порушення, що створюють загрозу виникнення пожежі» є значно вужчим від поняття «порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей». Пожежі супроводжуються такими небезпечними факторами як відкритий вогонь та іскри, підвищена температура повітря та навколишніх предметів, продукти горіння, зниження концентрації кисню, руйнування конструктивних елементів. Однак навіть за умови виникнення пожежі при виконанні відповідних норм пожежної безпеки забезпечуються практичні можливості для евакуації людей, а також для гасіння пожежі, що відтак, рятує людські життя.

Щодо віднесення до загрозливих для життя і здоров'я людей порушень, які утворюють перші дві із зазначених вище груп протиправних діянь, сумнівів у правозастосуванні, як правило, не виникає. Зокрема, у постанові від 20.06.2018 (справа №826/4267/16) Верховний Суд, посилаючись на визначення терміна «небезпечний чинник» (п. 26 ч. 1 ст. 2 КЦЗ України), вказав, що «законодавець пов'язує настання реальної загрози життю та здоров'ю людей від пожежі з обставинами, які можуть призвести до займання та розповсюдження вогню» [186].

Однак, на жаль, в правозастосовній практиці (зокрема, Верховного Суду як суду касаційної інстанції) у цілому питання того, які ж порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, не знайшло однозначної відповіді.

Так, у справі № 816/4755/15 Верховний Суд вказав, що існування реальної загрози життю та здоров'ю людей від пожежі пов'язується виключно з обставинами, які можуть призвести до займання та розповсюдження вогню, відтак відсутність установок автоматичної пожежної сигналізації та пожежогасіння (які спрямовані на своєчасне виявлення та сповіщення про уже виниклу пожежу, ліквідацію її наслідків), на переконання Суду, аж ніяк не свідчить про наявність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожежі [187].

У іншій справі, № 814/2356/17, Верховний Суд приходить до висновку, що такі порушення як необладнання приміщень закладу системою протипожежного захисту, незабезпечення приміщення системою оповіщення людей про пожежу, незабезпечення цих приміщень захистом від прямих попадань блискавки і вторинних її проявів та внутрішнім протипожежним водопостачанням; незабезпечення працівників придатними до застосування засобами індивідуального захисту органів дихання, які стали підставою для звернення контролюючого органу до суду з позовом про застосування заходів реагування, за об'єктивним критерієм є такими, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, оскільки стосуються, зокрема, протипожежних норм [188].

Натомість постановою Верховного Суду у справі № 809/671/16 констатовано, що «всі порушення протипожежних норм в тій чи іншій мірі створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей» [183].

На нашу думку, останнє твердження має право на існування. Дійсно, кожне одиничне порушення законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на певних об'єктах нагляду є тим несприятливим фактором, що становить загрозу для людей, які перебувають на ньому. Певною мірою кожне порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки несе в собі потенційні ризики.

Однак при цьому слід уникати крайностей, інтерпретуючи відповідне положення КЦЗ України таким чином, що застосувати досліджуваний захід реагування можна у кожному випадку виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Дійсно, якби законодавець справді вважав будь-яке порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки для цілей застосування відповідної норми права таким, що є загрозливим для визначених соціальних благ, то при формулюванні фактичних підстав для застосування заходів реагування обмежився б сполученням «встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки» без уточнення того, що таке

порушення обов'язково «створює загрозу життю та здоров'ю людей». Для прикладу, незабезпечення об'єкта нормативною кількістю вогнегасників є порушенням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки, таке порушення має у будь-якому випадку відображатися інспектором в акті перевірки. Водночас при кваліфікації порушення як такого, що створює чи не створює загрозу життю та/або здоров'ю людей, слід брати до уваги кількісні показники такого порушення. Скажімо, якщо нормативно встановлена кількість вогнегасників для такого об'єкта складає 50 одиниць, а фактично їх 49, то, вочевидь, таке порушення не слід вважати фактичною підставою для застосування досліджуваного заходу реагування.

І навпаки, переконані, що недооцінка серйозності порушень також неприпустима. Порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють ризик виникнення пожежі, слід вважати лише одним з різновидів порушень, що створюють загрозу життю і здоров'ю людей. Поділяємо думку Т. Парпан, що уся система заходів пожежної безпеки направлена на досягнення основної мети пожежної безпеки – запобігання виникненню пожежі та зменшення її негативних наслідків [189, с. 226]. Безперечно, встановлення протипожежних вимог спрямоване не лише на запобігання пожежам, а й на створення умов для евакуації людей, що перебувають на тих чи інших об'єктах, безпечного, наскільки це можливо, гасіння пожежі. Тож якщо на об'єкті відсутні порушення, які створюють загрозу виникнення пожежі або можуть призвести до швидкого розповсюдження вогню та продуктів горіння, однак допускаються такі, що перешкоджають гасінню пожежі, належному оповіщенню про займання та перешкоджають евакуації, безапеляційно стверджувати про відсутність на такому об'єкті загроз, які мають значення для застосування заходів реагування, не доводиться. На користь такої думки наведемо той факт, що порушення вимог пожежної безпеки – це хоча і вагома, однак не єдина причина виникнення пожеж. Статистичні показники підтверджують, що причинами виникнення пожеж є також необережне поводження з вогнем, підпали [1, с. 2].

Тож оцінка наявності загрози для життя та/або здоров'я людей має відбуватися у кожному окремому випадку, виходячи з конкретних обставин функціонування об'єкта, де виявлені порушення. Враховуючи порядок застосування таких заходів реагування, спочатку суб'єктом такої оцінки виступає контролюючий орган – при вирішенні питання необхідності звернення до суду з позовом, а в подальшому – суд.

Як правило, в позовних заявах про застосування заходів реагування контролюючим органом як фактична підстава позову вказується декілька порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які на момент вирішення справи можуть повністю або частково бути усуненими. При цьому значення для правильного вирішення справи має саме якісна характеристика порушень, а не їх кількість. Навіть одне порушення, за умови що воно створює загрозу життю та здоров'ю людей, має бути підставою для задоволення позову, ініційованого контролюючим органом. Така правова позиція, зокрема, відображена у постанові Верховного Суду від 01.12.2021 по справі № 1.380.2019.004026, в якій констатовано значне зменшення кількості порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (з 89 до 24). Проте зменшення кількості порушень, як зазначається в постанові, не може свідчити про повне їх усунення [190].

У той же час вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки є настільки різноманітними, що формулювання вичерпного переліку найбільш небезпечних порушень є, на нашу думку, завданням нездійсненним. Що ж стосується суб'єктів, здатних професійно оцінити наявність загроз на певному об'єкті, то такими є саме посадові особи контролюючого органу, які володіють необхідними знаннями, що дозволяють спрогнозувати можливі наслідки від тих чи інших порушень.

При прийнятті судом рішення про застосування заходів реагування суд повинен з'ясувати наявність усіх правових підстав їх застосування, якими, на переконання Верховного Суду, є одночасна наявність таких умов: «1) факт порушення правил та норм техногенної та пожежної безпеки, що створюють

загрозу життю та/або здоров'ю людей; 2) звернення компетентного органу, який здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, із відповідним адміністративним позовом до суду; 3) наявність обов'язку у підконтрольного суб'єкта, зупинення експлуатації приміщень якого вимагає відповідний контролюючий орган, забезпечувати дотримання вимог техногенної та пожежної безпеки на відповідному об'єкті» [191].

Щодо останньої умови, то в низці позицій Верховного Суду вона є не такою категоричною, достатнім визнається лише володіння чи користування певним об'єктом нагляду, де допущено порушення, на певній правовій підставі. Так, у справі № 804/8378/17 Суд зауважив, що згідно з положеннями КЦЗ України «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» [192]. Тож колегія суддів у даній справі не брала до уваги, що позов пред'явлено до комунального закладу, на балансі якого знаходиться об'єкт нагляду, тоді як питання фінансування відповідача вирішуються відповідним органом місцевого самоврядування. Такі обґрунтування, на нашу думку, були б зайвими, якби ч. 2 ст. 68 КЦЗ України була доповнена таким формулюванням: «Робота підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатація будівель, споруд, окремих приміщень, випуск та реалізація пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у разі існування порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, не допускається. У разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи ..., звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді ...».

Наявність зазначених вище умов є достатньою для задоволення позову. У той же час суд, вирішуючи справу, не повинен брати до уваги ті обставини, які не стосуються предмета розгляду, наприклад, факт неможливості усунення

порушень через брак коштів. Дійсно, збереження життя і здоров'я людей має пріоритетне значення у порівнянні з забезпеченням інших прав та інтересів як підконтрольних суб'єктів, так і третіх осіб (зокрема, пов'язаних з отриманням медичних, освітніх послуг тощо). У постанові Верховного Суду від 23.01.2020 (справа № 814/1272/18) зазначається, що відсутність бюджетних коштів та належного фінансування не може звільняти суб'єкта від виконання ним імперативних норм протипожежного законодавства. Останнє не встановлює залежність можливості застосування заходів реагування до суб'єкта від його фінансової спроможності. Цілком погоджуємося з судом касаційної інстанції, що відсутність коштів на забезпечення пожежної та техногенної безпеки не може бути підставою для відтермінування вжиття заходів, спрямованих на усунення небезпечних порушень: порушення має бути усунено, або ж діяльність об'єкта, де вони виявлені, повинна призупинитися [193]. Це відповідає одному з основних принципів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, закріпленому в Законі № 877-V – пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності.

Зазначимо, що будь-який захід реагування має певну мету, від розуміння якої 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.

Профілактика більш суспільно-небезпечної, злочинної поведінки виділяється О. Ткалею як ознака адміністративно-правових заходів. З упевненістю можна стверджувати, що в заходах реагування у сфері техногенної

та пожежної безпеки така ознака знаходить особливо яскраве вираження [194, с. 435].

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. Відповідно, якщо зникнуть обставини, які стали підставою для звернення з позовом до суду щодо застосування заходів реагування (наприклад, у зв'язку з усуненням загрозливих порушень у ході судового провадження, припиненням функціонування об'єкта, щодо якого передбачалося застосувати захід реагування), суд повинен відмовити у задоволенні позову.

Крім того, як влучно зазначено в постанові Верховного Суду від 26.05.2022 (справа № 640/20539/19), «заходи реагування мають також спонукаючий характер, направлений на забезпечення вимог законодавства у сфері техногенної безпеки та пожежної безпеки» [195], що виявляється у тому, що загроза застосування заходів реагування стимулюватиме суб'єктів не допускати порушення.

Водночас така мета заходів реагування виправдовує необхідність забезпечення їх оперативності, аби між моментом виявлення загрозливих порушень і реалізації таких заходів реагування був максимально короткий проміжок часу. На жаль, поки що чинне законодавство не дає можливості втілювати таку ідею на практиці.

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» [27]. Відповідно, усунення суб'єктом відповідних порушень створює передумови для припинення дії застосованих заходів реагування і передбачає можливість відновлення роботи (експлуатації) об'єктів. Таким чином застосовані заходи реагування спонукають заінтересованих осіб якнайшвидше усунути порушення

на об’єктах. У той же час якщо ще у ході судового провадження у справі суб’єкт усунув порушення, що підтверджено належними доказами, підстави застосування заходів реагування зникають. Дійсно, виходячи зі змісту і суті застосування таких заходів, вони застосовується до усунення виявлених порушень та існування реальної загрози життю та/або здоров’ю людей, у зв’язку з чим їх застосування після усунення порушень втрачає той сенс, який законодавством покладений як основа і правова підстава застосування (така позиція, зокрема, викладена у постанові Верховного Суду від 28.05.2019 (справа № 819/1850/17) [196].

Що ж стосується відновлення експлуатації (роботи) об’єктів після їх призупинення, то на сьогодні воно здійснюється в адміністративному порядку.

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 на порушення вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки; передбачають за собою зупинення роботи, експлуатації окремих об’єктів, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою для застосування таких заходів є допущення 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 [174, с. 70-71].

Отже, заходи реагування, визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, можна визначити як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу до суб’єктів, щодо яких здійснюється

державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг та 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/або здоров'ю людей.

3.2. Особливості провадження у справах про застосування заходів реагування: сучасний стан та перспективи вдосконалення правового регулювання

Як уже наголошувалося в нашій роботі, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, наділений повноваженням ініціювати перед судом питання про застосування заходів реагування у вигляді призупинення діяльності відповідних об'єктів нагляду, де існують порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. Власне рішення про застосування таких заходів приймає орган правосуддя. Видається, що провадження в таких справах повинно відбуватися не в загальному (як це має місце сьогодні), а в особливому порядку, який до набуття законодавчого закріплення має стати предметом наукових досліджень.

Відомо, що однією з властивостей адміністративної процесуальної форми є її здатність до диференціації, коли поряд з загальним порядком провадження виокремлюється особливий, який найбільш оптимально дозволяє вирішувати завдання адміністративного судочинства. Як справедливо вказала А. Черникова, публічно-правові відносини є досить розгалуженими, різновекторними. Спори, що при цьому виникають, також мають різний характер, який не дозволяє вписати їх вирішення в єдину процесуальну форму, в один процесуальний порядок, у єдині процесуальні умови [197, с. 105]. А це, у

свою чергу, зумовлює об'єктивну потребу в існуванні спеціальних правил провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

Слід відмітити, що такий інструмент як диференціація правового регулювання досить активно використовується законодавцем при конструюванні норм адміністративно-процесуального права. Це дозволяє враховувати специфіку як матеріально-правових відносин, з приводу яких виникає спір, так і задовольнити потреби у гнучкому механізмі правового регулювання порядку розгляду і вирішення спору. На сьогодні зміст КАС України дає підстави стверджувати, що він виділяє дві форми провадження:

1) спрощене (ч. 2 ст. 12), призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи;

2) загальне (ч. 3 ст. 12), призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Логіка побудови глави 11 розділу II, що закріплює особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ, передбачає виокремлення наступних категорій адміністративних справ: складні справи; термінові справи; типові та зразкові справи. На цьому законодавець не зупинився, адже деталізував порядок провадження щодо деяких видів справ в межах зазначених категорій.

На нашу думку, провадження у справах про застосування заходів реагування також не можна вбудувати в загальну адміністративну процесуальну форму, що пов'язано з кількома обставинами. Погоджуємося з А. Руденком, що захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є головним, але не єдиним завданням адміністративного судочинства [198, с. 144]. Дійсно, справи про застосування заходів реагування є одним з тих виняткових випадків, провадження по яким починається саме за зверненням суб'єктів владних повноважень, які і виявили порушення, з метою забезпечення публічних інтересів. У той же час судовий контроль над застосуванням заходів реагування

сприяє запобіганню потенційним порушенням прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб з боку контролюючого органу. Крім того, розгляд і вирішення відповідного адміністративно-правового спору має бути оперативним, без зайвих невиправданих затримок, адже підставою для звернення контролюючого органу до суду з позовом про застосування заходів реагування є виявлення саме таких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. З іншого боку, провадження в такій категорії справ повинно відбуватися на засадах змагальності та не зводитися до формального затвердження судом акта, складено за результатами державного нагляду (контролю).

Однак змушені констатувати, що на сьогодні КАС України не містить спеціальної норми, яка б встановлювала особливості провадження у справах про застосування за ініціативою контролюючих органів заходів реагування. Відтак справи розглядаються згідно з загальними нормами, а тому строк їх вирішення – невиправдано тривалий. З огляду на це на порядку денному перебуває питання щодо запровадження особливостей провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки [199, с. 157].

Як уже зверталася увага, для вітчизняної правової дійсності справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не є чимось новим. Існування відповідної категорії справ бере свій початок із введенням в дію КЦЗ України 01.07.2013. У зв'язку з прийняттям останнього ч. 1 ст. 183-2 КАС України, що визначала перелік адміністративних справ, де застосовується скорочене провадження, була доповнена новим пунктом 5 – «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням». Ч. 12 та 13 ст. 183-2 КАС України регулювали питання скасування заходів реагування, застосованих судом за результатом розгляду справи зазначеної вище категорії [177].

Не важко помітити, що хоча КАС України і не містив спеціальної статті, присвяченої правовому регулюванню застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, однак певний ступінь диференціації правового регулювання мав місце. Така диференціація проявлялася у тому, що, по-перше, кодифікований акт містив згадку про 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», яку він відносив до справ скороченого провадження, а по-друге, встановлював процесуальні особливості скасування заходів реагування, застосованих судом. Разом з тим слід зауважити, що заходи реагування щодо державного нагляду (контролю) не вичерпувалися сферою техногенної та пожежної безпеки, а тому за правилами ст. 183-2 КАС України розглядалися і позови інших контролюючих органів.

Перелік справ, які могли бути розглянуті в порядку скороченого провадження, був досить багатоаспектним, однак, безумовно, законодавець керувався певною логікою при його формулюванні. Як звертає увагу І. Завальнюк, критерієм виокремлення справ, які могли розглядатися у порядку скороченого провадження, була їх типовість [200, с. 97], яка властива і справам про застосування заходів реагування.

Особливості власне скороченого провадження зводились до прискорення розгляду справи, який відбувався без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. Рішення приймалося на підставі повідомлених сторонами обставин, якщо суд визнавав їх достатніми. У протилежному випадку, або коли подані відповідачем заперечення на позов свідчили про неможливість ухвалення законного судового рішення за скороченою процедурою, суд розглядав справу за загальними правилами. Загальні правила КАС України на той момент визначали, що строк розгляду справи обмежується розумними строками, але не міг перевищувати одного місяця з дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122) [177].

Що ж стосується строків звернення до адміністративного суду з позовом про застосування заходів реагування, то тут встановлювався скорочений строк, який складав 15 днів, і обчислювався з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду (абз. 2 ч. 2 ст. 99 КАС України) [177].

З викладенням КАС України у новій редакції на підставі Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [201] кодифікований акт не згадує про 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».

Повертаючись до питання визначення групової належності справ про застосування заходів реагування, зазначимо, що аналіз нормативного матеріалу глави 11 розділу II КАС України не дає підстав віднести справи про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки) до жодної з зазначених категорій. Враховуючи те, що для справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки є пріоритетним швидке вирішення, їх розгляд можливий у порядку спрощеного провадження. Як наслідок, максимальний строк розгляду таких справ скорочується до 60 днів з дня відкриття провадження у справі. На практиці ж такі справи нерідко розглядаються і в порядку загального провадження.

Як бачимо, на сьогодні в КАС України відсутні спеціальні правила провадження у справах про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки). Вважаємо, що такий підхід до правового регулювання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не є вдалим, адже не відповідає потребам оперативній протидії загрозам життю і здоров'ю людей, що забезпечується відповідними заходами.

На нашу думку, зважаючи на характер справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, доцільно віднести останні до термінових. За визначенням К. Пащенка, термінові адміністративні справи необхідно розуміти як визначені КАС України справи щодо окремих категорій публічно-правових спорів, які потребують особливого порядку провадження в них, зумовленого невідкладними процесуальними діями і рішеннями, зволікання проведення (прийняття) яких призведе до порушення прав, свобод, інтересів суб'єктів публічно-правових відносин [202, с. 192]. Безумовно, зволікання з розглядом і вирішенням справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки може мати непоправні наслідки, що підтверджує нашу позицію про належність відповідних справ до термінових.

Не знайшлося на сьогодні місця в КАС України і для особливостей регулювання порядку розгляду справ за позовами посадових осіб контролюючого органу стосовно зобов'язання суб'єкта забезпечити допуск до здійснення перевірки.

Якісно новий підхід до регулювання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки та забезпечення допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки, що здійснюється в установленому законодавством порядку, передбачений відразу двома законопроєктами – проєктом 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» № 4150 від 24.09.2020 [203] та проєктом Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» № 5837 від 05.08.2021 [51].

Перший з вищезазначених законопроєктів пропонує доповнити КАС України новою статтею «Особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Ініціатори законопроєкту вбачають за необхідне виокремити дану

категорію справ, що є новим для вітчизняної правової дійсності. З огляду на розміщення норми про особливості провадження у таких справах, на них пропонується поширити процесуальну форму термінових справ. Другий з законопроєктів також пропонує доповнити КАС України новою статтею, яка, однак, встановлюватиме особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у цілому.

Хоча статті законопроєктів відрізняються суб'єктами, уповноваженими ініціювати провадження (у першому випадку ним є орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а в другому – й інший контролюючий орган), принципової різниці бачення того, яким чином має відбуватися провадження, ними не запропоновано.

Так, у першу чергу варто звернути увагу на той факт, що провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) під час здійснення ними визначених законом повноважень передбачається здійснювати на підставі заяви таких органів про: 1) вжиття заходів реагування; 2) зобов'язання відповідача допустити посадових осіб до здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Особливості провадження у справах про застосування заходів реагування, які пропонується закріпити на нормативному рівні, відбиватимуться у вимогах щодо повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду, подання заяв по суті справ, строків подання позовних заяв, розгляду справ та обчислення процесуальних строків, вимогах до структури судового рішення, порядку його виконання. Усі ці особливості пов'язані з вирішенням єдиного завдання – забезпечення якнайшвидшого розгляду справ зазначеної категорії.

Так, обома законопроєктами запропоновано зменшити строк, упродовж якого контролюючий орган повинен ініціювати провадження – якщо у проєкті № 4150 він становить 15 днів з моменту виникнення підстав, що зумовлюють звернення до суду, то у проєкті № 5837 він складає 5 робочих днів.

Серед новел законопроєктів № 4150 та № 5837 варто назвати те, що строки розгляду судом справи пропонується істотно скоротити, – п'ять днів та

три робочих дні після відкриття провадження відповідно. Крім того, рішення за результатами розгляду справ зазначеної категорії запропоновано допускати до негайного виконання.

Таке скорочення строків розгляду справ ставить відповідача у гірше процесуальне становище порівняно з позивачем, оскільки строк підготовки і подання до суду відзиву, очевидно, є коротшим за час, що дається позивачу для підготовки та пред'явлення позовної заяви. Зазначимо, що питання визначення строків подання відзиву залишена поза увагою як загальних положень щодо розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ, так і запропонованих законопроєктами статтями. Зрозуміло, відзив має поданий у такий строк, щоб суд міг ознайомитися з ним до моменту прийняття рішення у справі.

Також обидва законопроєкти встановлюють, що процесуальна форма розгляду і вирішення справ про застосування заходів реагування є варіативною. Розгляд не обов'язково здійснюватиметься за правилами, встановленими цими статтями. Передбачено, що адміністративний суд відмовлятиме у відкритті провадження за позовною заявою, якщо з поданих до суду матеріалів убачається спір про право. При цьому автори законопроєктів не розкривають, які умови свідчать про існування у справі «спору про право».

Не важко помітити, що вітчизняний законодавець визнає та декларує існування безспірного (непозовного) провадження в цивільному та господарському процесі, в той же час у адміністративному процесі такий вид провадження відсутній, принаймні в законодавчій площині, адже ч. 1 ст. 12 КАС України встановлює безальтернативне правило про те, що адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) [121].

Однак, як звертають увагу представники адміністративно-процесуальної науки, не усі адміністративні справи за своєю суттю мають у своїй основі те, що традиційно прийнято розуміти спором про право. У порядку адміністративного судочинства вирішуються також справи, не пов'язані зі

спором про право, і така діяльність складає самостійний напрямок адміністративного судочинства. Це дозволяє зробити П. Вовку висновок про те, що адміністративний процес по суті представлений двома типами процесуальних правовідносин: відносини щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів та відносини щодо розгляду і вирішення справ безспірного характеру [204, с. 156].

Дійсно, якщо мейнстрімом адміністративного судочинства є захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від неправомірних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, то завдання адміністративного судочинства у справах непозовного провадження реалізується через функцію судового контролю, коли орган правосуддя дає згоду реалізувати владні повноваження. На багатоплановість судового контролю звертає увагу З. Добош, яка визнає судовий контроль самостійною формою реалізації судової влади, змістом якого, зокрема, є оцінювання судом правомірності дій органів державного управління та їх посадових осіб [205, с. 151].

На переконання І. Завальнюка, загальними ознаками особливого (непозовного) провадження є відсутність спору про право. Завдання судді зводиться до встановлення факту події, яка є підставою вжиття суб'єктом владних повноважень заходів, передбачених законом, а рішення суду легітимізує діяльність суб'єкта владних повноважень, обмежену законом. Також вчений звертає увагу на терміновість справ, які підлягають розгляду і вирішенню у порядку непозовного (особливого) провадження, що зумовлює скороченість строків підготовки справи та її розгляду і вирішення [200, с. 158-159].

Що ж стосується досліджуваних справ про застосування заходів реагування, то ключовим питанням у їх провадженні є встановлення відповідного юридичного факту – наявності порушень, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, або недопуску до перевірки, які вже попередньо відображені в акті, складеному за результатами перевірки чи внаслідок недопуску. Відповідно, мета судочинства фактично зводиться до надання судом

дозволу на вжиття заходів реагування чи проведення заходів державного нагляду (контролю). Це дає підстави віднести справи про застосування заходів реагування до справ, які повинні розглядатися у порядку непозовного (особливого) провадження, якщо, безумовно, в такому провадженні відсутній спір про право.

Зауважимо, що наявність спору про право, згідно з положеннями законопроєктів, є абсолютною перешкодою для розгляду справ за особливими правилами. Якщо з поданих до суду матеріалів убачається спір про право, суд своєю ухвалою відмовляє у відкритті провадження. У той же час згідно зі ст. 183-2 КАС України, викладеному у попередній редакції, не будь-які подані відповідачем заперечення зумовлювали розгляд справи за загальними правилами: суд зобов'язувався перейти до розгляду справи за загальними правилами лише тоді, коли з отриманих судом заперечень суд приходив до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб.

Визначений авторами законопроєкту наслідок існування спору про право – відмова у відкритті провадження та можливість повторного звернення органу державного нагляду (контролю) у загальному порядку, – не забезпечить оперативність розгляду, яка важлива для термінових справ. Необхідно враховувати, що існування спору про право суд може виявити і пізніше, після відкриття провадження для розгляду справи в особливому порядку. У такому випадку, виходячи з положень законопроєкту, суд, очевидно, також не повинен розглядати справу за особливими правилами, однак дії суду у такому випадку не врегульовані. На нашу думку, більш доречно було б уповноважити суд у разі виявлення спору про право перейти до розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справ.

Що стосується змістового наповнення поняття «спір про право», то, здається, свідченням його існування можуть бути не будь-які заперечення, які стосуються предмета позову (зокрема, викладені в акті, складеному за

результатами перевірки, відзиві), а такі, зі змісту яких вбачається неможливість ухвалення законного судового рішення за умови розгляду справи за особливими правилами. У протилежному випадку це б нівелювало передбачену у проєкті можливість органу державного нагляду (контролю) оперативно реагувати на загрозливі для життя та здоров'я людей порушення.

Обидва із зазначених законопроєктів спрямовані на створення такого правового забезпечення розгляду і вирішення справ про застосування заходів реагування, яке б сприяло оперативному усуненню загроз життю і здоров'ю людей внаслідок порушення вимог законодавства у певній сфері діяльності. Не важко помітити, що запропоновані законопроєктами особливі порядки провадження конкурують між собою – один має застосовуватися до усіх справ за зверненням органів державного нагляду (контролю), тоді як інший – виключно до справ за зверненням органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Як звертає увагу Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку від 16.02.2021, прийняття законопроєкту № 4150 є продовженням практики збільшення кількості адміністративних справ, щодо розгляду яких визначені ті чи інші особливості порівняно з загальним порядком, що, у свою чергу, може призвести до того, що КАС України взагалі не міститиме загального порядку розгляду адміністративних справ, і для кожної з категорій встановлюватимуться ті чи інші особливості, причому без будь-якої логіки таких дій [206].

Безумовно, при втіленні в нормах законодавства диференціації адміністративної-процесуальної форми в межах загального адміністративного-процесуального простору законодавець повинен керуватися певними правилами диференціації адміністративної-процесуальної форми, одним з яких є недопустимість дублювання тотожних форм. На нашу думку, диференціація правового регулювання у напрямку виокремлення провадження у справах про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) необхідна і важлива, однак спосіб, запропонований законопроєктом № 4150, не

є вдалим. Це пов’язано з тим, що правом ініціювати застосування заходів реагування наділено кілька контролюючих органів (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці [207], центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [208]). Зважаючи на те, що застосування заходів реагування у зазначених сферах спрямовано на упередження заподіяння шкоди життю, здоров’ю людей, довкіллю, а їх невчасне застосування може спричинити незворотні наслідки, вирішення справ про вжиття заходів реагування у таких критично важливих сферах також потребує оперативності. Більше того, проблема забезпечення допуску до проведення перевірки є актуальною і для зазначених контролюючих органів.

При цьому немає жодної потреби дублювати тотожні процесуальні форми. Зважаючи на подібну правову природу відносин із застосування заходів реагування за зверненням різних контролюючих органів, їх мету, необхідність швидкого розгляду таких справ, доцільно запровадити єдиний процесуальний порядок, встановивши особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), не обмежуючись сферою техногенної та пожежної безпеки. Вважаємо, що у цілому ця проблема може вирішитися законопроєктом № 5837.

Отже, провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки в силу специфічних рис не може здійснюватися за загальними правилами. Натомість єдині спеціальні правила доцільно встановити для розгляду і вирішення адміністративних справ за зверненням органів державного нагляду (контролю), які уповноважені застосовувати заходи реагування. Авторська редакція та змістове наповнення окремої статті КАС України, яка б регламентувала особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), представлена у Додатку К.

Незважаючи на те, в якій саме процесуальній формі вирішуватимуться такі справи у майбутньому, вже сьогодні тут існує багато питань практичного характеру, щодо яких не склалося єдиного бачення. Це, зокрема, стосується питання доказування наявності/відсутності порушень законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Безперечно, що акт перевірки є необхідним доказом, подання якого є обов'язковим при ініціюванні судового провадження у справах про застосування заходів реагування, про що йде мова у ч. 7 ст. 7 Закону України № 877-V [21]. Зі зверненням до суду з позовом по суті контролюючий орган заявляє про стан правового конфлікту із суб'єктом, який допустив порушення. Як справедливо зауважує А. Радчук, специфікою розгляду справ про застосування заходів реагування є те, що ситуація спору тут певною мірою презюмується, оскільки на момент подання адміністративного позову органом державного нагляду (контролю) наперед невідомо, як суб'єкт поставиться до такого позову [209, с. 89]. Дійсно, відповідач може визнати позов або ж подати відзив на позовну заяву, заперечуючи проти позову.

При цьому з моменту проведення перевірки до вирішення справи по суті підконтрольний суб'єкт може усунути відповідні порушення, які стали підставою для звернення до суду, що викликає питання, якими ж доказами в ході судового провадження має бути підтверджено такий факт.

Правозастосовна практика судів першої та апеляційної інстанцій демонструє, що нерідко єдиним належним, достатнім і допустимим доказом у справах про застосування заходів реагування визнається виключно акт позапланової перевірки, проведений за бажанням підконтрольного суб'єкта. Зокрема, у справі № 320/12231/21 суд зазначив, що враховуючи, що позивач є спеціальним органом, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належним доказом усунення зафіксованих в акті перевірки порушень є саме результати повторної перевірки [210]. Суд апеляційної інстанції у цій же справі зауважив, що «суди позбавлені права у даній категорії

справ підтверджувати відсутність порушень оминаючи процедуру повторної перевірки суб'єкта господарювання» [211], тим самим підтвердивши переконаність у визнані акта перевірки єдиним допустимим доказом. При цьому суд, на нашу думку, помилково посилається на правові норми, що регламентують відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг (для чого дійсно необхідне проведення перевірки), оскільки призупинення діяльності відповідних об'єктів відповідача ще не відбулося.

У практиці суду касаційної інстанції також не склалося єдиної позиції на питання доказування усунення виявлених порушень (хоча саме даний орган має забезпечувати єдність судової практики). У одних випадках суд виходить з того, що усунення порушень обов'язково має бути встановлено позивачем під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) за бажанням відповідача, в інших – не надає акту перевірки статусу єдино допустимого доказу.

Зокрема, у постанові від 29.10.2020 по справі № 815/6378/17 Верховний Суд зазначив, що саме контролюючий орган наділений дискреційними повноваженнями щодо встановлення наявності або відсутності порушень у сфері техногенної та пожежної безпеки, та лише цей орган здійснює прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику, а єдиним доказом усунення зафіксованих в акті перевірки порушень є результати повторної перевірки [212]. У справі № 640/16673/19 останній прийшов до висновку, що використані відповідачем засоби доказування (фотознімки, акти пожежно-технічної комісії, договори, листи, плани евакуації, протоколи, які підтверджують виконання робіт, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки, сертифікати, свідоцтва, ліцензії, які підтверджують відповідність обладнання вимогам пожежної безпеки тощо) не свідчать про повне усунення відповідачем порушень, зазначених в акті перевірки. На переконання Суду, такі матеріали не є належними і достатніми доказами усунення порушень, які були встановлені під час перевірки, оскільки

не містять інформацію щодо усунення виявлених порушень, і у своїй сукупності не дають змогу дійти висновку про усунення усіх порушень [213].

При цьому у своїй постанові від 18.09.2018 (справа № 826/12258/14) Суд зазначає, що «під час прийняття судового рішення мають бути враховані не лише обставини і підстави, які спонукали позивача як суб'єкта владних повноважень звернутися до суду з позовом про застосування заходів реагування, але і ті, які існують на час ухвалення судового рішення. В протилежному випадку застосування заходів реагування, як виключного заходу, в судовому порядку поширюватиметься на всіх суб'єктів господарювання, відносно яких проведено перевірку і встановлено порушення, які за оцінкою спеціально уповноваженого органу створюють реальну загрозу життю та/або здоров'ю людей. Втім, ... такий захід застосовується до усунення виявлених порушень та існування реальної загрози життю та/або здоров'ю людей, у зв'язку з чим його застосування після усунення виявлених порушень втрачає той сенс, який законодавством покладений як основа і правова підстава його застосування». Відтак, усунення порушень не обов'язково має бути встановлено позивачем під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) за бажанням відповідачів [214].

Така судова позиція знайшла свій розвиток і в іншій постанові – від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19), де зазначено, що акт перевірки «є лише одним із доказів, оцінку якому дає виключно суд поряд з іншими доказами. У протилежному випадку (якщо би виключно акт органу нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки свідчив про виконання чи невиконання відповідачем вимог правил, інструкцій, ДБН тощо) функція суду була би нівельована, оскільки останній не здійснював би судочинство, а фактично затверджував би акт органу нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки своїм рішенням» [185]. А в своїй постанові від 16.02.2022 (справа № 640/10135/20) Верховний Суд вказав, що «суд оцінює як акт позивача, що складений за результатами контрольного заходу і в якому зафіксовано відсутність або наявність порушень правил та норм пожежної і техногенної

безпеки, так й інші докази, надані відповідачем, які, в свою чергу, підтверджують відсутність або усунення виявлених порушень – акти виконаних робіт на встановлення певного обладнання, на приведення споруд, обладнання до чинних вимог, правил, інструкцій тощо; первинні документи, що свідчать про купівлю необхідного обладнання; різного роду договори про надання певних послуг, наявність яких є обов'язковою, тощо» [215].

Дійсно, ч. 2 ст. 74 КАС України встановлює, що обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування [121]. При цьому чинне законодавство не містить жодної норми, яка б визначала, що виключно акт перевірки є єдиним допустимим доказом, що підтверджує факт усунення відповідних порушень. Відтак, усунення порушень може підтверджуватися і іншими засобами доказування.

Таким чином, акт перевірки з точки зору адміністративного процесуального законодавства є письмовим доказом, подання якого є обов'язковим при поданні контролюючим органом позовної заяви про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. У той же час акт перевірки, складений за результатами позапланової перевірки за бажанням суб'єкта, не є єдиним доказом, що може подаватися на підтвердження усунення порушень [216, с. 170].

Заслуговує на увагу дослідження питання можливих підстав для зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування з точки зору чинного процесуального законодавства. Безперечно, підставами для такого ускладнення адміністративного процесу як зупинення провадження мають бути ті обставини, які дійсно перешкоджають розгляду справи. Практика демонструє, що опцією зупинення провадження досить часто користувалися підконтрольні суб'єкти до моменту викладення КАС України у новій редакції, заявляючи клопотання про таке зупинення, тим самим отримуючи додатковий час, який можна використати для усунення порушень, які стали підставою для звернення до суду, та отримання доказів їх усунення (зокрема, акта перевірки,

проведеної за зверненням суб'єкта). Правовою підставою задоволення такого клопотання була норма, викладена в п. 4 ч. 2 ст. 156 КАС України, згідно з якою суд наділений повноваженням зупиняти провадження у справі за наявності «інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору» [177]. Тобто, перелік обставин, які слугували підставами для зупинення провадження у справі, був невичерпним. До того ж для цього достатнім було клопотання лише однієї сторони – в даному разі позивача, який заінтересований в зупиненні провадження. Хоча в силу положень ч. 1 ст. 133 КАС України перед вирішенням клопотання суд повинен був заслухати думку представників контролюючого органу.

Викладаючи КАС України у новій редакції, законодавець змінив перелік підстав для зупинення провадження у справі, зробивши його вичерпним. Аналіз судових рішень, представлених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, демонструє, що деякий час суди зупиняли провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України – звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення. Тобто, для зупинення провадження необхідним було волевиявлення і відповідача, і позивача, на надання часу для примирення, хоча власне ж примирення могло і не відбутися, а результати вирішення справи про застосування заходів реагування залежали від того, чи усував упродовж цього часу підконтрольний суб'єкт виявлені на його об'єктах порушення, які стали підставою позову.

На нашу думку, зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування принципово неможливо за зазначеними вище підставами.

Так, у першому випадку описана обставина в дійсності не перешкоджала провадженню у справі (беручи до уваги те, що акт перевірки не є єдино допустимим доказом усунення порушень). Що ж стосується другого випадку, то зупинення провадження на цій підставі неможливе внаслідок недопустимості власне примирення сторін у даній категорії справ. Про це, зокрема, зазначав

Верховний Суд у своїй постанові від 15.02.2023 у справі № 420/6770/21: «затвердження умов примирення порушує вимоги закону та фактично нівелює мету застосування заходів реагування – попередження створення загрози безпеці населення» [217].

Погоджуємося з О. Панасюк, що протипожежні вимоги належать до тих загальнообов'язкових вимог, які безпосередньо торкаються інтересів усіх чи більшості громадян, підприємств, установ, так і держави у цілому [218, с. 140-141].

Дійсно, ст. 190 КАС України визначає, що сторони можуть врегулювати спір на підставі взаємних поступок, при цьому примирення сторін може стосуватися лише їх прав та обов'язків. Однак в даній категорії справ примирення завжди стосується прав невизначеного кола осіб, пов'язаних з безпекою для їх життя і здоров'я, компроміси щодо яких неможливі.

Варто зазначити, що провадження у справах про застосування заходів реагування мають і деякі інші особливості, які можуть бути виокремлені теоретично, однак не потребують закріплення на рівні закону (наприклад, неможливість відстрочення виконання рішення суду про застосування заходів реагування). Такі особливості випливають із самої природи заходів реагування та забезпечуються іншими нормами адміністративного процесуального законодавства.

Таким чином, чинне на сьогодні нормативно-правове регулювання провадження у справах про застосування заходів реагування не здатне задовольнити потреби в оперативному розгляді таких справ. Проведений системний аналіз відповідних положень КАС України в історичній ретроспективі, а також законопроєктів № 5837 та № 4150 дозволив сформулювати концептуальне бачення варіанта подолання існуючих проблем правового регулювання в окресленій сфері. Авторська редакція та змістове наповнення окремої статті КАС України, за правилами якої можливо здійснювати провадження у справах за зверненням органів державного нагляду

(контролю), наведена у Додатку К та була представлена на розгляд Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України.

3.3. Поліпшення ефективності правового регулювання виконання рішення суду про застосування заходів реагування та відновлення роботи об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування

Як було з'ясовано, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту наділений повноваженням звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування. Тільки за 2021 рік органами ДСНС України подано 2,7 тис. позовів до адміністративних судів щодо зупинення роботи об'єктів, де були виявлені порушення, що створювали загрозу життю та здоров'ю людей [219, с. 31]. Видається, що такі показники спостерігалися б і у подальшому, якби з 2022 року не були припинені заходи державного нагляду (контролю) у зв'язку з введенням в Україні воєнного стану. Цілком очевидно, що для того, аби реально убезпечити людей від загроз їх життю і здоров'ю з боку пожежних ризиків, не достатньо просто провести перевірку, звернутися з відповідним позовом до суду та довести в суді обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги, важливо аби рішення суду про застосування заходів реагування було виконано. У той же час при реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на практиці виникає чимало проблем.

Питання виконання судового рішення щодо повного або часткового зупинення експлуатації об'єктів, тобто фактичної реалізації застосованих заходів реагування, не є достатньо врегульованим в чинному законодавстві, а відтак на практиці спостерігаються різноманітні підходи щодо його вирішення.

Значно простіше дане питання було врегульовано тоді, коли існував адміністративний порядок застосування аналогічних до заходів реагування

наслідків допущення порушень вимог пожежної безпеки – «запобіжних заходів» [220, с. 21].

Так, відповідно до раніше діючої Інструкції № 130, у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню, евакуації людей, уповноважені на те посадові особи органів держпожнагляду застосовували запобіжні заходи до їх усунення (п. 3.1) [16]. Такі заходи застосовувалися шляхом винесення постанови посадовою особою контролюючого органу (п. 4.1), в розпорядчій частині якої обов'язково зазначався власне вид запобіжного заходу, а також спосіб приведення постанови в дію (п. 4.2).

Стосовно способів приведення таких актів в дію, то з урахуванням положень п. 6.2 Інструкції № 130 вони могли бути виконані шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення. Конкретний спосіб реалізації постанови визначався посадовою особою, яка виносила постанову, виходячи з фактичних умов – особливостей функціонування відповідного об'єкта, допущених порушень. З приводу суб'єктів, які мали приводити в дію такі постанови, то нормативно-правовим актом відповідне зобов'язання покладалося на осіб, які винесли постанову, однак допускалося доручення її виконання нижчій за посадою особі (п. 6.5) [15].

Чинне тоді законодавство враховувало те, що реалізація запобіжного заходу – шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення відповідних об'єктів – створювала умови, за яких усунути допущені порушення не видавалося можливим. Саме тому за зверненням підконтрольного суб'єкта допускалася можливість призупинення виконання постанови для усунення порушень вимог пожежної безпеки, що, однак, не давало право на відновлення роботи (експлуатації) відповідного об'єкта.

Не заперечуючи всі позитивні моменти переходу від адміністративного до судового порядку застосування заходів, які на сьогодні іменуються «заходами реагування», відмітимо те, що законодавець залишив поза увагою питання регулювання їх реалізації.

Так, КЦЗ України, яким власне і був запроваджений судовий контроль за застосуванням заходів реагування, обмежився тим, що наділив контролюючий орган повноваженням звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування (п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України), а також поклав обов'язок на посадових осіб контролюючого органу застосовувати санкції, визначені законом, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки (ч. 1 ст. 68 КЦЗ України). Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій також не визначає повноваження контролюючого органу у сфері реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) [26].

Такий стан правового регулювання змушує насамперед посадових осіб контролюючого органу знаходити шляхи подолання законодавчої прогалини, адже саме даний орган уповноважений реалізовувати державну політику у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а відтак він заінтересований не просто в задоволенні позову про застосування заходів реагування, а й у виконанні відповідного рішення.

У правозастосовній практиці спостерігаються різні підходи контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо забезпечення подальшого виконання рішення суду про застосування заходів реагування ще на стадії складання позовної заяви про застосування заходів реагування [220, с. 22]. В одних випадках контролюючі органи обмежуються при формулюванні предмета позову вимогою застосувати заходи реагування до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (справи № 560/670/21 [221], № 320/3172/20 [222]), по суті повторюючи формулювання КЦЗ України. Деякі територіальні органи просять суд не просто застосувати заходи реагування у вигляді зупинення експлуатації об'єкта (з уточненням, того що допускається проведення робіт з усунення недоліків), а й визначити спосіб виконання судового рішення відповідно до положень Інструкції № 130 (справи № 120/6660/21-а [223], № 300/5445/21 [224]). Інколи додатково формулюється вимога покласти обов'язок щодо

забезпечення виконання рішення суду на контролюючий орган (справи № 640/4275/20 [225], № 640/7018/21 [226]).

Як уже зазначалося вище, чинні на сьогодні норми матеріального права не визначають способів приведення в дію заходів реагування, так само залишаючи поза увагою питання про те, хто ж має забезпечувати реалізацію заходів реагування. Однак певні орієнтири містяться в нормативно-правовому акті, що є джерелом процесуального права – КАС України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 372 КАС України у разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення [121].

Під способом виконання судового рішення варто розуміти конкретні дії, прийоми, які дозволяють реалізувати його на практиці. Спосіб реалізації застосованих заходів реагування і спосіб виконання судового рішення – поняття тотожні, оскільки заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки застосовуються виключно на підставі рішення суду.

Описані вище правові реалії обумовили ситуацію, що серед правозастосовних органів не склалося єдиної позиції щодо розуміння того, яким способом має виконуватися рішення суду про застосування заходів реагування, що особливо яскраво проявляється в практиці адміністративних судів. Хоча переважно останні і задовольняють позовні вимоги про встановлення способу виконання судового рішення, який пропонується контролюючим органом, однак єдиною така практика поки не стала.

Так, наприклад, у справі № 380/10968/21 за результатами розгляду позовної вимоги щодо встановлення способу зупинення експлуатації будівлі (а саме вимоги про опечатування (опломбування) та відімкнення від джерел живлення), суд зазначає, що позивачем «не доведено тих обставин, що знеструмлення об'єктів об'єктивно не здатне спричинити загрози більшого рівня у зв'язку зі створенням неможливості використання мобільних пристроїв пожежогасіння». У той же час судом зазначається, що «визначений позивачем

спосіб виконання рішення шляхом опечатування (опломбування) та відімкнення будівель від джерел живлення не тільки перешкоджатиме усуненню відповідачем порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, а й фактично унеможливить виконання вимог органу контролю» [227]. Підсумовується відмова суду у задоволенні позову в цій частині аргументом, що «спосіб зупинення експлуатації будівлі має обирати сам позивач як особа, на яку покладено обов'язок здійснення державного нагляду (контролю)». У той же час відзначимо, що інші способи забезпечення реалізації заходів реагування, ніж ті, про які просив контролюючий орган у даній справі та в застосуванні яких відмовив суд (опечатування, опломбування, знеструмлення), не передбачалися і раніше діючою Інструкцією № 130.

Безумовно, обов'язковість судового рішення, що набрало законної сили, є одним з ключових принципів адміністративного судочинства. Відповідна засада згадується в п. 5 ч. 3 ст. 2 КАС України, а зміст її розкривається як обов'язковість до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України (ч. 2 ст. 14 КАС України) [121]. До того ж уточнюється, що невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 3 ст. 14 КАС України) [121]. Саме тому з практичної точки зору важливо, щоб питання виконання судового рішення були з вичерпною чіткістю відображені у резолютивній частині такого рішення або ж могли бути встановлені з її змісту.

Недостатньо врегульованим є питання не лише способів реалізації заходів реагування, а й питання про те, хто має забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування – контролюючий орган чи власне суб'єкт, до якого застосовано захід реагування. У випадку правильності другого варіанта актуалізується і інше важливе питання – якщо все-таки підконтрольний суб'єкт не виконує рішення суду про застосування заходів реагування добровільно, чи можливе його примусове виконання відповідно до Закону України «Про виконавче провадження»? [220, с. 21-23]

З цього приводу слід зазначити, що Основний Закон держави у ч. 2 ст. 19 закріплює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [73]. У той же час, як уже зверталася увага, Інструкція № 130 скасована, а жоден чинний нормативно-правовий акт не визначає, ким та яким чином заходи реагування мають виконуватися. Це створює парадоксальну ситуацію – з одного боку, рішення суду має бути виконане, з іншого боку, питання щодо того, який суб'єкт та яким чином повинен його виконувати, залишається відкритим.

В умовах такої правової невизначеності контролюючий орган після задоволення позову про застосування заходів реагування, як правило, пред'являє виконавчий документ для примусового виконання до органу державної виконавчої служби. Саме таке бачення належного порядку реалізації заходів реагування має центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Свого часу ДСНС України оприлюднила текст підготовленого проєкту Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки», яким запропоновано доповнити ст. 10 Закону новим заходом примусового виконання рішень – «повне або часткове 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 послу» [228].

Практика ж діяльності органів державної виконавчої служби не є усталеною, адже в одних випадках державні виконавці приймають виконавчі документи до виконання, в інших – повертають без прийняття до виконання.

Зокрема, питання щодо того, на кого ж саме покладається виконання судового рішення про застосування заходів реагування, піднімалося у справі № 809/421/17. Згідно з матеріалами справи, контролюючий орган оскаржував дії державного виконавця про повернення стягувачу виконавчого документа, виданого на підставі рішення про застосування заходів реагування, без прийняття до виконання [229]. Свої дії державний виконавець мотивував тим, що такий виконавчий документ не підлягає виконанню органами державної виконавчої служби (така підстава передбачена п. 9 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження» [230]).

У ст. 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» зазначається, що примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців [231]. У той же час, у ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження» йде мова про те, що виконання рішень може покладатися і на інші органи та установи, які не є органами примусового виконання (податкові органи, банки та інші фінансові установи, органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів) [230]. Формулювання ч. 3 ст. 6, де зазначено, що «у випадках, передбачених законом, рішення можуть виконуватися іншими органами», робить перелік органів, що виконують рішення суду, невичерпним. У той же час жоден законодавчий акт, як уже зверталася увага, не називає того суб'єкта, який повинен виконувати рішення суду про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. Тож, на нашу думку, з огляду на чинне правове регулювання підстава, якою державний виконавець обґрунтував свою відмову розпочати примусове виконання, не ґрунтується на нормах чинного права.

Розглядаючи касаційну скаргу у цій справі, Верховний Суд постановою від 05.06.2019 виснував, що в спірних правовідносинах виконання судового рішення про застосування заходів реагування покладається саме на

контролюючий орган. На переконання Суду, у правовідносинах, які виникають у зв'язку з реалізацією контролюючим органом своїх владних повноважень, немає підстав залучати до виконання судового рішення щодо застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) органи державної виконавчої служби. Та обставина, що відповідний захід реагування застосовується на підставі судового рішення, не змінює суб'єктного складу і правового статусу учасників цих правовідносин, зокрема, контролюючого органу, який на виконання закону звернувся з позовом і на підставі судового рішення й повинен застосувати до підконтрольного суб'єкта заходи реагування. У той же час суд касаційної інстанції звертає увагу, що у цих правовідносинах контролюючий орган діє не як орган, на який покладено виконання судового рішення (за Законом України «Про виконавче провадження»), а «як суб'єкт владних повноважень, який застосовує/реалізовує санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки» [232].

Здавалося б, що узагальнення Верховного Суду повинно покласти край в існуванні різних підходів до регулювання відносин, чого, однак, не сталося.

Так, у справі № 420/3076/19 контролюючим органом також оскаржувались дії державного виконавця, який при поверненні виконавчого документа без прийняття до виконання посилався на те, що виконання рішення не передбачає застосування заходів примусового виконання (п. 7 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження»). У повідомленні про повернення виконавчого документа акцентовано, що його резолютивна частина не зазначає, які саме дії примусового характеру необхідно здійснити відділу державної виконавчої служби [233]. При цьому якщо суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову (до речі, посилаючись на аргументацію, викладену у зазначеній вище постанові Верховного Суду), то суд апеляційної інстанції не вбачає існування у державного виконавця підстав для прийняття зазначеного повідомлення. Суд відносить рішення про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки до рішень немайнового характеру, яким відповідач фактично зобов'язується виконати покладені на

нього обов'язки. При цьому вказується, що рішення містить чітке зобов'язання, яке необхідно вчинити відповідачу – повністю зупинити роботу (експлуатацію) школи до усунення порушень [234].

Погоджуємося, що рішення суду про застосування заходів реагування належить до рішень немайнового характеру. При цьому Закон України «Про виконавче провадження» регламентує загальні особливості виконання рішень немайнового характеру, за якими боржник зобов'язаний вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення (ст. 63). З огляду на чинні законодавчі положення перешкод для виконання рішення суду у примусовому порядку органами державної виконавчої служби немає.

Однак нам більш близькою є позиція щодо ключової ролі саме контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки у відносинах щодо реалізації заходів реагування. Дійсно, саме посадові особи контролюючого органу оцінюють наявність підстав для застосування заходів реагування – тобто таких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю і здоров'ю людей. Суд же в таких відносинах здійснює попередній судовий контроль за законністю рішень і дій суб'єкта владних повноважень. При цьому погоджуємося з Д. Смотрич, що для деяких судових рішень в адміністративному судочинстві, в яких зобов'язаною стороною є суб'єкт приватного права, є характерним покладення виконання на інших осіб [235, с. 67-68] – не суб'єктів приватного права.

Легітимація такої моделі реалізації заходів реагування вимагає доповнити КЦЗ України новим повноваженням контролюючого органу – «виконувати рішення суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки ...», текстуально розмістивши його в п. 48-1 ч. 2 ст. 17-1.

Таким чином, із запровадженням судового порядку застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки поза увагою законодавця залишилися питання реалізації застосованих заходів, що породжує

неоднозначну правозастосовну практику. На нашу думку, у досліджуваних правовідносинах доречно застосовувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в Інструкції № 130 (опечатування, опломбування, знеструмлення), адже саме вони унеможливлюють подальшу роботу об'єктів, на яких допускаються порушення. Що ж стосується суб'єкта, який повинен реалізувати захід реагування у визначений спосіб, то таким, на нашу думку, має бути контролюючий орган.

Зазначимо, що на сьогодні рішення суду про застосування заходів реагування виконуються у загальному порядку – після набрання ним законної сили. Відповідно до ч. 1 ст. 255 КАС України рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо апеляційну скаргу не було подано (відповідно до ч. 1 ст. 295 КАС України такий строк складає 30 днів з моменту проголошення рішення). У разі ж апеляційного оскарження рішення (за умови що його не скасовано), останнє набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду (ч. 2 ст. 255 КАС України) [121].

Нерідко підконтрольні суб'єкти, щодо яких судом першої інстанції прийнято рішення про застосування заходів реагування, оскаржують такі рішення в апеляційному порядку з метою відтермінування зупинення експлуатації своїх об'єктів.

Зауважимо, що до моменту викладення КАС України у новій редакції кодифікований акт допускав негайне виконання рішень суду про застосування заходів реагування. Безперечно, законодавче унормування застосування таких заходів має орієнтуватися на максимально швидке усунення загроз життю та/або здоров'ю людей, спричинених порушеннями вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. З огляду на те, що такі заходи реагування застосовуються в умовах судового контролю, пріоритетним є забезпечення як прискореного вирішення такої категорії справ, так і виконання

рішень суду про застосування заходів реагування. Звернення таких судових рішень до негайного виконання обумовлювалося специфікою матеріально-правового спору, результати вирішення якого зачіпають права та інтереси невизначеного кола осіб у сфері безпеки їх життя і здоров'я.

Тож позиція законодавця, який на сьогодні фактично відмовився від встановлення особливого порядку провадження у справах про застосування заходів реагування, у тому числі від необхідності забезпечення негайного виконання судових рішень по даній категорії справ, є незрозумілою [236, с. 675]. До речі законопроєктами № 4150 та № 5837 рішення по справам зазначеної категорії запропоновано допускати до негайного виконання.

Заслуговує на увагу дослідження і іншого питання, яке нерідко виникає на практиці – можливості відстрочення виконання судового рішення про застосування заходів реагування. Видається, що інститут відстрочення виконання у даній категорії справ несумісний з підставами застосування таких заходів. Разом з тим, як підтверджують дані Єдиного державного реєстру судових рішень, подання заяв про відстрочення є явищем непоодиноким. Суди нерідко задовольняють такі заяви, відстрочуючи виконання судового рішення на максимально дозволенний ч. 5 ст. 378 КАС України строк – до одного року з дня ухвалення судового рішення [121]. У такому випадку складається парадоксальна ситуація: з одного боку, суд визнає існування на відповідному об'єкті небезпеки для життя і здоров'я людей внаслідок допущених порушень, з іншого – знаходить можливості продовжити експлуатацію об'єктів, на яких зберігається небезпека.

Можливості для відстрочення виконання судового рішення обмежені двома підставами, визначеними в ч. 3 ст. 378 КАС України. Ними виступають обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або обставини, що роблять виконання неможливим. Тобто законодавець розглядає відстрочення виконання рішення суду як виключний захід, застосування якого допускається за наявності причин, які визнані ним поважними. Навпаки ж, безпідставне

відстрочення похитує законну силу судового рішення, тому довільне відстрочення виконання судового рішення неприпустиме.

На нашу думку, описана проблема пов'язана не з недоліками законодавчого регулювання, а з практикою застосування законодавства. Судові органи нерідко підміняють обставини, які істотно ускладнюють виконання судового рішення або роблять його неможливим іншими обставинами, які є несприятливими для суб'єкта чи третіх осіб.

Так, важко уявити, які обставини в даній категорії справ можуть істотно ускладнити виконання рішення або робити його неможливим, адже виконання рішення суду про застосування заходів реагування вичерпується зупиненням роботи (експлуатації) відповідних об'єктів, зупиненням виконання робіт, надання послуг. У той же час рішення суду не передбачає для такого суб'єкта зобов'язання усунути допущені порушення. Неусунення порушення лише продовжує строк дії застосування таких заходів реагування та не дозволяє повернутися підконтрольному суб'єкту до своєї звичної діяльності. З огляду на це посилання відповідачів у такій категорії справ на відсутність коштів для усунення порушень не повинно братися до уваги при вирішенні питання про відстрочення виконання.

Погоджуємося, що виконання рішення дійсно може ускладнити або ж взагалі зупинити діяльність відповідного підконтрольного суб'єкта, зачіпати інтереси третіх осіб (в частині отримання освітніх, медичних послуг, реалізації права на працю). Однак згідно з правовою позицією Верховного Суду пріоритет має надаватися саме забезпеченню безпечних для життя і здоров'я людей умов. Так, у постанові від 28.02.2019 по справі № 810/2400/18 останній констатував, що «забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності від невиправданого ризику виникнення надзвичайних ситуацій має пріоритетне значення» [237].

Таким чином, відстрочення виконання судового рішення у справах про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не узгоджується з метою застосування таких заходів. Вважаємо, що законодавець

встановивши дві виключні обставини, які виступають підставами для відстрочення, уже передбачив неможливість відстрочення застосування заходів реагування. Тож встановлення в КАС України спеціальної норми, яка б забороняла відстрочення виконання рішень у даній категорії справ лише призведе до невиправданого змістового дублювання правових норм в межах кодифікованого акта.

Як уже зверталася увага, заходи реагування мають тимчасовий характер, оскільки застосовуються до усунення порушень. Можливість відновлення експлуатації (роботи) об'єктів пов'язується з усуненням виявлених контролюючим органом недоліків в організації техногенної та пожежної безпеки.

Протягом розвитку правового регулювання застосування заходів реагування спостерігалися різні підходи до регламентування процедури відновлення експлуатації (роботи) призупинених об'єктів. До моменту ухвалення КЦЗ України, коли діяв адміністративний порядок застосування аналогу сучасних заходів реагування – запобіжних заходів, в адміністративному порядку відбувалося й відновлення експлуатації призупинених об'єктів. Відповідно до раніше чинної Інструкції № 130 для скасування застосованого запобіжного заходу від підконтрольного суб'єкта, окрім усунення порушень у повному обсязі, вимагалося звернутися до контролюючого органу, який виніс постанову, щодо припинення її дії. У зв'язку з таким письмовим зверненням здійснювалася позапланова перевірка, і в разі підтвердження відсутності порушень ухвалювалося рішення про можливість припинення дії постанови на відповідному об'єкті (п. 6.7) [16].

Хоча запровадження судового порядку застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки пов'язане саме з ухваленням КЦЗ України, кодифікований акт донедавна не містив згадок про те, яким чином підконтрольний суб'єкт може відновити свою роботу. Таке питання регулювалося нормами КАС України, а саме ст. 183-2 закріплювала право підконтрольних суб'єктів на подання до суду заяви про скасування заходів

реагування, до якої додавалися докази усунення чи неіснування обставин, у зв'язку з якими заходи були застосовані [177]. Ч. 13 ст. 183-2 КАС України встановлювала правило, що така заява розглядалася протягом п'яти днів з дня її отримання судом, що дозволяло досить швидко повернутися до повноцінної діяльності суб'єкта, який усунув виявлені порушення.

Аналогічне положення містилося і в Законі України № 877-V, згідно з яким застосовані адміністративним судом заходи реагування ним же і скасовувалися у порядку, визначеному процесуальним законом. Така норма, як зазначають у науковій літературі, по суті є відступом від процесуального принципу щодо обов'язковості судових рішень: у разі зміни обставин, зважаючи на які було ухвалено судове рішення, на стадії виконання допускається перегляд цього судового рішення [238, с. 89], що притаманно судовим справам за превентивними позовами, до яких належать і позови про застосування заходів реагування.

Як бачимо, з 01.07.2013 – дати введення в дію КЦЗ України – запроваджувався судовий порядок застосування заходів реагування шляхом зупинення експлуатації (роботи) об'єктів і судовий порядок їх відновлення. Після викладення КАС України у новій редакції у кодифікованому акті зникла згадка про таку категорію справ як справи про скасування заходів реагування. Правова невизначеність щодо даного питання призводила до пошуку підконтрольними суб'єктами можливих способів відновлення експлуатації (роботи) своїх об'єктів. Неоднозначно розуміли, яким чином суб'єкти можуть відновити експлуатацію (роботу) об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування, і судові органи.

Наприклад, у справі № 826/14109/16 суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції лише на тій підставі, що на момент апеляційного провадження порушення вимог техногенної та пожежної безпеки були усунені [239]. Утім, на нашу думку, підстав для скасування такого рішення не було, відповідні порушення існували на момент ухвалення оскаржуваного рішення, тому останнє було законним і обґрунтованим. Однак, через виключення з КАС

України норм про скасування заходів реагування, застосованих судом, такий спосіб відновлення експлуатації об'єктів суд визнав прийнятним. Складнішою, за такого підходу, була б перспектива відновлення експлуатації об'єктів для тих суб'єктів, рішення суду щодо яких набрало законної сили.

Водночас на момент набрання чинності новою редакцією КАС України Законом № 877-V було передбачено, що відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень (ч. 5 ст. 4) [21]. Така норма діє і сьогодні, а її поява пов'язана з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» від 22.07.2014 [240].

Здебільшого на підставі саме цієї норми Закону № 877-V з 15.12.2017 підконтрольні суб'єкти реалізовували своє право на скасування дії заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки. З положенням про те, що відновлення роботи об'єктів нагляду має здійснюватися згідно вимог ч. 5 ст. 4 Закону № 877-V, погодився свого часу і Верховний Суд у справі № 2340/2816/18 [241].

У професійних колах зверталась увага на недосконалість норми, закріпленої ч. 5 ст. 4 Закону. Зокрема, О. Огурцов зазначив, що «незрозумілим є формулювання вказаної норми у частині, що «відновлення…можливе». Крім того, законодавством не встановлено ані порядку відновлення роботи суб'єкта, ані форми відповідного рішення» [242]. Погоджуємося з тим, що правова норма, закріплена в ч. 5 ст. 4 Закону, не дає уявлення про процедурні моменти відновлення повноцінної роботи суб'єктів. Разом з тим вважаємо, що формулювання «відновлення…можливе» має право на існування, оскільки відновлення експлуатації призупинених об'єктів є правом, а не обов'язком підконтрольного суб'єкта.

Неважко помітити, що напрями діяльності, щодо яких можливе зупинення (ч. 2 ст. 68 КЦЗ України), лише частково збігаються з напрямами діяльності, які можливо відновити (ч. 5 ст. 4 Закону № 877-V). Так, скажімо, ч. 2 ст. 68 КЦЗ України зазначає про зупинення експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень (що є досить поширеним предметом позовів контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки), тоді як у ч. 5 ст. 4 Закону № 877-V про відновлення їх експлуатації не згадується.

Реалізація ж такої норми у практиці державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки вимагала певних дій як з боку контролюючого органу, так і з боку підконтрольного суб'єкта. Останні зверталися до контролюючого органу із заявою, якою повідомляли про відсутність порушень і ставили питання про проведення позапланової перевірки на підставі абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України № 877-V (за бажанням суб'єкта). У разі встановлення за наслідками такої перевірки усунення порушень вимог законодавства, які стали підставою для застосування заходів реагування, суб'єкти відновлювали повноцінну діяльність. Така процедурна форма дозволяє забезпечити стан, коли до роботи повертаються ті об'єкти, на яких справді усунуті загрозливі для життя та здоров'я людей порушення.

Ідея щодо необхідності вдосконалення регламентації порядку відновлення експлуатації (роботи) призупинених об'єктів щодо сфери пожежного нагляду (контролю) знайшла втілення у прийнятому 02.05.2023 Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Відтепер ч. 5 ст. 68 КЦЗ України встановлено, що відновлення роботи зупинених підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту суб'єктами господарювання можливе після отримання контролюючим органом повідомлення такого суб'єкта про усунення ним усіх установлених

порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, що підтверджено відповідним актом перевірки [27].

Як бачимо, на сьогодні правове регулювання відновлення експлуатації (роботи) об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, здійснюється безпосередньо КЦЗ України. Передбачений порядок вимагає від підконтрольного суб'єкта усунути всі установлені порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки та повідомити про це контролюючий орган. До того ж відсутність порушень має підтверджуватися саме актом перевірки. Зважаючи на те, що чинне законодавство не називає повідомлення про усунення порушень як підставу для позапланової перевірки, підконтрольний суб'єкт також повинен виразити своє бажання щодо її проведення.

Поділяємо підхід законодавця щодо існування адміністративного порядку відновлення експлуатації (роботи) об'єктів, адже переконані, що судовий контроль необхідний лише при застосуванні заходів реагування. Також погоджуємося з регулюванням механізму такого відновлення саме КЦЗ України, хоча щодо формулювання ч. 5 ст. 68 КЦЗ України можна висловити певні зауваження. Так, у відповідній нормі йдеться про усунення «всіх установлених порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки», тоді як підставою для застосування заходів реагування є встановлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. З огляду на це, умовою для відновлення має бути усунення саме тих порушень, які є загрозливими для таких соціальних благ [243, с. 70].

Суб'єкт, який усунув порушення, заслуговує отримати можливість на якнайшвидше відновлення своєї повноцінної діяльності. З метою недопущення зволікання контролюючого органу з проведенням позапланового заходу державного нагляду (контролю) за бажанням суб'єкта, пропонуємо закріпити у ч. 1 ст. 66 КЦЗ України відповідне зобов'язання контролюючого органу

розпочати перевірку не пізніше трьох робочих днів з моменту отримання відповідної заяви.

Таким чином, з ліквідацією судового порядку скасування застосованих заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки правове регулювання відновлення експлуатації (роботи) об'єктів певний час було проблемним. Через правову невизначеність та відсутність спеціальних норм підконтрольні суб'єкти реалізовували своє право на відновлення експлуатації (роботи) об'єктів на підставі ч. 5 ст. 4 Закону України № 877-V. Однак зміст норми наштовхує на думку, що на момент її появи вона не була орієнтована на регулювання відносин, пов'язаних з відновленням експлуатації (роботи) об'єктів у зв'язку з застосуванням заходів реагування саме у сфері техногенної та пожежної безпеки. На розв'язання окресленої проблеми КЦЗ України доповнений новою нормою, яка відображена в ч. 5 ст. 68, положення якої, однак, потребують удосконалення.

Висновки до розділу 3

За результатами проведеного дослідження заходів реагування, що застосовуються за наслідками перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, нам вдалося сформулювати наступні висновки.

1. Запропоновано такі заходи реагування визначити як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу до суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг та 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.

Серед ознак таких заходів автор виокремлює наступні: є одним із різновидів заходів реагування на порушення вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки; за своїм змістом передбачають зупинення роботи, експлуатації окремих об'єктів, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою для їх застосування 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 у судовому порядку; процесуальний порядок їх застосування встановлений КАС України; мають тимчасовий характер; скасування дії таких заходів здійснюється в адміністративному порядку.

2. На основі вивчення історичного досвіду зроблено висновок, що сучасний підхід до застосування заходів реагування, коли вони застосовуються в судовому порядку, обумовлений прагненням держави убезпечити суб'єктів господарювання від зловживань з боку перевіряючих. Такий механізм їх застосування можна охарактеризувати як попередній судовий контроль, адже конкретні заходи реалізуються виключно після надання згоди на це судом, яка знаходить свій вияв в рішенні суду про застосування заходів реагування.

3. Доведено, що контролюючий орган наділений повноваженням ініціювати перед судом питання про застосування заходів реагування не лише у разі виявлення порушень, які безпосередньо створюють загрозу займання, а й у разі виявлення інших порушень (які можуть призвести до швидкого розповсюдження вогню та продуктів горіння; перешкоджають гасінню пожежі, що виникла; не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу та перешкоджають їх евакуації). У той же час автор вважає безперспективною можливість визначення вичерпного переліку порушень, які можуть бути підставою для застосування заходів реагування.

4. Відмічено, що провадження у справах про застосування заходів реагування не може вбудувати в загальну адміністративну процесуальну форму. За наслідками проведення порівняльної характеристики процесуальних

особливостей розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, визначених КАС України у редакції до 15.12.2017 та чинній редакції, а також в редакціях, запропонованих законопроєктами № 4150 та № 5837 (Додаток Л) зроблено висновок, що диференціація правового регулювання має відбуватися на рівні встановлення єдиних спеціальні правил розгляду і вирішення адміністративних справ за зверненням кількох органів державного нагляду (контролю), уповноважених ініціювати питання про застосування заходів реагування. Відповідні пропозиції щодо змісту окремої статті КАС України, яка б регламентувала особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), були надані Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України.

5. Поширена правозастосовна практика в частині визнання акта перевірки єдино допустимим доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки та зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування детермінувала необхідність вивчення її на предмет відповідності нормам права. Обґрунтовано положення, що з огляду на чинне законодавство акт перевірки, складений за результатами заходу державного нагляду (контролю), в судовому провадженні не є єдино допустимим доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Також аргументовано, що зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України є принципово неможливим.

6. Зауважено, що питання виконання судового рішення про застосування заходів реагування не є достатньо врегульованим в чинному законодавстві, що зумовлює різноманітні підходи до його вирішення на практиці. Це стосується способів реалізації заходів реагування та суб’єктів, які мають забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування. Автор вважає доцільним застосовувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в раніше діючій Інструкції № 130, а реалізовувати такі заходи повинен саме контролюючий орган. Для цього запропоновано в п. 48-1 ч. 2

ст. 17-1 КЦЗ України визначити відповідне повноваження органу державного нагляду (контролю) виконувати рішення суду щодо застосування заходів реагування.

7. З урахуванням мети застосування заходів реагування обґрунтована доцільність віднесення справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки до категорії справ, рішення по яким підлягають негайному виконанню. Виокремлено помилкову з точки зору відповідності вимогам чинного законодавства практику судів щодо відстрочення виконання таких судових рішень.

8. На основі дослідження досвіду правового регулювання скасування заходів реагування автором підтримано ідею існування адміністративного порядку відновлення роботи (експлуатації) об’єктів та врегулювання такого механізму нормами КЦЗ України. Запропоновано уточнити в ч. 5 ст. 68 КЦЗ України, що можливість відновлення має пов’язуватися з усуненням тих порушень, що стали підставою для застосування заходів реагування.

ВИСНОВКИ

Результат комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки дозволяє зробити наступні висновки теоретичного та практичного характеру.

1. За підсумками дослідження історичного розвитку законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки встановлено, що останній не виник сам по собі, його становлення – це послідовний процес, що розпочався з накопичення відомостей про закономірності виникнення пожеж, усвідомлення людством можливості впливати на вогняну стихію, у тому числі і в напрямку запобігання пожежам. Автором запропоновано розглядати становлення та розвиток законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки в межах таких періодів: 1) перший етап (від найдавніших часів до XV ст.); 2) другий етап (XV – кін. XVIII ст.); 3) третій етап (кін. XVIII – поч. XX ст.); 4) четвертий етап (поч. XX ст. – 1991 рік); 5) п’ятий етап (1991-2007 роки); 6) шостий етап (2007-2013 роки); 7) сьомий етап (з 2013 року і по теперішній час).

Зауважено, що у зв’язку з введенням воєнного стану щодо проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки запроваджений мораторій. Враховуючи можливі віддалені наслідки відсутності у контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки змоги перевіряти стан дотримання і виконання відповідних вимог, а відтак – реагувати на виявлені порушення, на сьогодні скасування мораторію на проведення принаймні позапланових перевірок та планових перевірок суб’єктів з високим ступенем ризику у досліджуваній сфері є доцільним та своєчасним.

Констатовано, що нині орієнтир розвитку законодавства спрямований на зміну системи державного нагляду (контролю) з каральної та превентивну. При цьому держава приділяє пильну увагу не лише тому, щоб державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки виконував своє

призначення, був ефективним, а й здійснювався прозоро та не допускав зловживань з боку представників контролюючого органу, забезпечуючи тим самим баланс між публічними та приватними інтересами. Саме цим, зокрема, пояснюється реєстрація у Верховній Раді України законопроєкту «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837.

2. Звернено увагу, що хоча тривалий час для позначення діяльності спеціально уповноважених органів, діяльність яких була спрямована на перевірку виконання вимог пожежної безпеки, використовувався термін «державний пожежний нагляд», сучасне законодавство послуговується терміном «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Зважаючи на відсутність у науці усталеного погляду на співвідношення між поняттями «державний нагляд» та «державний контроль», а також специфіку діяльності органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки доведено прийнятність використання законодавцем багатокомпонентного терміна «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки».

Сформульовано авторське бачення щодо розуміння поняття державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки у вузькому розумінні як врегульованої законом превентивної діяльності уповноваженого державного органу щодо виявлення фактичного стану дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки суб'єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється, запобігання та реагування на виявлені порушення, метою якої є забезпечення інтересів суспільства щодо безпечних умов для життя та здоров'я людей, навколишнього природнього середовища та майна.

3. Обґрунтовано, що об'єктом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки слід вважати діяльність підконтрольних суб'єктів у напрямі забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах (земельних ділянках, будинках, будівлях, спорудах, їх комплексах та/або частинах), у межах якого можна виділити предмет –

дотримання і виконання підконтрольними суб'єктами визначених державою вимог до забезпечення техногенної та пожежної безпеки на відповідних об'єктах в межах переліку питань, відображених у відповідній уніфікованій формі акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Зважаючи на те, що вимоги техногенної та пожежної безпеки встановлені у першу чергу щодо об'єктів (земельних ділянок, будинків, будівель, споруд тощо), то і державний нагляд (контроль) у зазначеній сфері хоча і здійснюється за суб'єктами, що підлягають нагляду (контролю), однак шляхом перевірки належних їм об'єктів, власник (володілець, користувач) яких може змінюватися. Разом з цим з точки зору забезпечення техногенної та пожежної безпеки те, який саме конкретно суб'єкт здійснює на об'єкті свою діяльність, принципового значення не відіграє, що має враховуватись при унормуванні процедури здійснення державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері.

Така відмінність державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від державного нагляду (контролю) у інших сферах діяльності зумовлює те, що ефективний державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не може «вписатись» в загальну процедурну форму, передбачену Законом України № 877-V. Тому для державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері повинно бути збережене диференційоване правове регулювання, коли останній здійснюється у встановленому Законом № 877-V порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених КЦЗ України. Автором підготовлені та надані відповідні пропозиції до законопроєкту № 5837 у частині визначення сфери дії законодавчого акта Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку для використання у подальшій роботі.

Для запобігання уникнення недобросовісними суб'єктами перевірок запропоновано запровадити для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки нову підставу для позапланової перевірки –

необхідність проведення на об’єкті нагляду перевірки, якщо попередньо об’єкт нагляду не був перевірений у зв’язку з провадженням на такому об’єкті діяльності не тим суб’єктом, який провадив таку діяльність на момент затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю), складання припису чи виникнення інших підстав для проведення позапланової перевірки.

4. Встановлено, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не повинен вичерпуватися сферою господарської діяльності, відтак виправдано його здійснювати і щодо окремих негосподарюючих суб’єктів. Запропоновано ч. 2 ст. 65 КЦЗ України сформулювати таким чином: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства державними органами та органами місцевого самоврядування; суб’єктами господарювання (юридичними особами та фізичними особами-підприємцями); іншими юридичними особами; суб’єктами, які займаються незалежною професійною діяльністю (крім тих, що займаються такою діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю); аварійно-рятувальними службами.».

При цьому заходи державного нагляду (контролю) щодо усіх зазначених вище суб’єктів слід здійснювати за єдиною процедурою.

5. Констатовано, що в процедурі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки об’єктивізовано прагнення законодавця досягти належний баланс між публічними та приватними інтересами, при цьому недооцінка перших може негативно вплинути на стан забезпечення техногенної та пожежної безпеки, в той же час як применшення значення других заважає провадженню господарської діяльності та розвитку підприємництва. На думку автора, законодавець не завжди вдало розставляє пріоритети, непропорційно надаючи перевагу одним із них.

У контексті зазначеного, у роботі аргументована потреба відмовитися від необхідності попереднього інформування підконтрольних суб'єктів про проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо них.

Детально проаналізовано відмінності процедури здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки від загальної процедури, визначеної Законом № 877-V, серед яких автор виділив: неоднакові процедурні вимоги до проведення позапланових перевірок; відмінності в питаннях забезпечення допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки; можливість проведення альтернативного заходу, який дозволяє визначити стан діяльності суб'єкта щодо дотримання ним вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки – аудиту пожежної та техногенної безпеки.

Запропоновано уточнити, що проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) за бажанням підконтрольного суб'єкта має бути розпочато не пізніше трьох робочих днів з моменту подання відповідної заяви. Крім того обґрунтована необхідність розширити часові рамки здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) з метою перевірки виконання вимог припису (упродовж чотирьох місяців після закінчення строку для усунення порушень, визначених приписом).

Наголошено на важливості участі представника підконтрольного суб'єкта у проведені заходів державного нагляду (контролю) для встановлення об'єктивної інформації про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті. Обґрунтована необхідність відмовитися від законодавчо закріпленої в КЦЗ України можливості проводити заходи державного нагляду (контролю) без участі представника підконтрольного суб'єкта. Натомість запропоновано закріпити законодавчі гарантії щодо забезпечення присутності такої особи (зокрема, доповнивши ч. 1 ст. 20 КЦЗ України новим п. 21-2 наступного змісту: «забезпечення присутності при здійсненні заходу державного нагляду (контролю) керівника юридичної особи, або фізичної особи-підприємця, або

особи, уповноваженої керівником чи фізичною особою-підприємцем. Невиконання такого обов'язку упродовж трьох годин першого дня перевірки вважається відмовою у допуску до здійснення заходів державного нагляду (контролю);»).

Запропоновано закріпити в ч. 2 ст. 245 КАС України відповідні повноваження адміністративного суду при задоволенні позову про зобов'язання суб'єкта допустити посадову особу контролюючого органу до здійснення заходів державного нагляду (контролю) та позову про застосування заходів реагування.

Окрему увагу приділено дослідженню статусу відомостей про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єкті, отриманих за наслідками перевірки, проведеної з порушеннями встановленого порядку здійснення державного нагляду (контролю). Констатовано, що правові наслідки проведення перевірки з порушенням процедурних норм мають залежати від характеру таких порушень та можливості їх впливу на визначення дійсного стану справ з дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на об'єкті нагляду.

Представлено авторське бачення щодо розподілу тягаря доказування наявності/відсутності порушень вимог законодавства між контролюючим органом та підконтрольним суб'єктом: підконтрольний суб'єкт зобов'язаний надати докази відсутності порушень, у протилежному випадку контролюючим органом буде констатоване протилежне. Розподіл тягаря доказування, який реалізується у відповідних правовідносинах, обумовлений обов'язком власників або наймачів (орендарів) об'єкта нерухомого майна, керівників суб'єктів господарювання забезпечити пожежну безпеку на об'єктах.

Докладно проаналізовано новий для державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки функціонал – аудит пожежної та техногенної безпеки. Визначено аудит пожежної та техногенної безпеки як перспективний елемент забезпечення безпеки у досліджуваній сфері. Запропоновано позитивні результати аудиту прирівнювати до результатів

планових перевірок та відмовитися від ідеї відтермінування перевірок за наявності діючого договору страхування на такий значний строк, як це на сьогодні визначено КЦЗ України.

6. Розглянуто повноваження контролюючого органу за наслідками здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки через призму поняття «адміністративна санкція».

Сформульовано авторське розуміння адміністративної санкції у сфері техногенної та пожежної безпеки як визначеного законом примусового заходу адміністративного характеру, який застосовується органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (його посадовими особами) до осіб, які допустили порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, спрямованого на припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Аргументовано, що такі наслідки порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки як видання припису та звернення до суду щодо застосування заходів реагування є різними за своєю правовою природою та мають різне призначення, відтак видання припису не може розглядатися як перешкода чи як передумова для застосування заходу реагування у вигляді зупинення експлуатації (роботи) об’єкта нагляду: якщо припис видається при виявленні будь-яких порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, то підставою для звернення до суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи (експлуатації) об’єктів, виконання робіт, надання послуг є виявлення таких порушень, що створюють загрозу життю та/або здоров’ю людей.

Доведено, що приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, на відміну від заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, за своєю правовою природою не є санкціями.

7. Сформульовано авторське бачення заходів реагування, визначених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, як тимчасових заходів, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу до суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг та 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/або здоров'ю людей.

Визначено такі ознаки зазначених заходів: є одним із різновидів заходів реагування на порушення вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки; за своїм змістом передбачають зупинення роботи, експлуатації окремих об'єктів, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою для їх застосування 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 у судовому порядку; процесуальний порядок застосування таких заходів реагування встановлений КАС України; мають тимчасовий характер; скасування дії таких заходів здійснюється в адміністративному порядку.

Запропоновано уніфікувати конкретний перелік заходів реагування шляхом узгодження положень п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України та ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

Окрему увагу приділено дослідженню поняття «порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей». За критерієм створюваних такими порушеннями небезпек запропоновано їх авторську класифікацію з виокремленням таких видів: порушення, які створюють загрозу виникнення пожежі; порушення, що можуть призвести до швидкого розповсюдження вогню та продуктів горіння; порушення, які перешкоджають гасінню пожежі, що

виникла; порушення, що не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу, її небезпечні фактори та перешкоджають їх евакуації. Тому поняття «порушення, що створюють загрозу виникнення пожежі» є значно вужчим від поняття «порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей».

Звернено увагу на оціночний характер такого поняття та безперспективність визначення в законодавстві вичерпного переліку порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. При цьому значення для можливості застосування заходів реагування має саме якісна характеристика порушень, а не їх кількість.

8. Детально проаналізовано процесуальний порядок розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки – а саме особливості провадження у даній категорії справ до 15.12.2017 (набрання чинності нової редакції КАС України), у чинній редакції КАС України та запропоновані варіанти регулювання відповідних відносин законопроєктами № 4150 та № 5837. Констатовано, що на сьогодні в КАС України відсутні спеціальні правила провадження у справах про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки). Обґрунтована невиправданість такого підходу до правового регулювання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, адже він не відповідає потребам оперативній протидії загрозам життю і здоров'ю людей, що і забезпечується відповідними заходами.

Доведено, що провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки в силу специфічних рис не може здійснюватися за загальними правилами – однак єдині спеціальні правила доцільно встановити для розгляду і вирішення адміністративних справ за зверненням усіх органів державного нагляду (контролю), які уповноважені застосовувати аналогічні заходи реагування. Зважаючи на характер справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, обґрунтована доцільність віднести останні до

термінових. Запропоновано авторську редакцію та змістове наповнення окремої статті КАС України, яка б регламентувала особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю). Відповідні пропозиції були надані Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України для врахування у подальшій роботі над законопроєктом № 5837 від 05.08.2021. Акцентовано на необхідності уточнити в законопроєкті, що процесуальна форма розгляду і вирішення справ про застосування заходів реагування є варіативною і не обов'язково здійснюватиметься за правилами, встановленими окремою статтею, у разі існування спору про право, що унеможливлює ухвалення законного судового рішення без здійснення провадження за загальними правилами.

Виокремлено помилкову з точки зору відповідності вимогам чинного адміністративно-процесуального законодавства практику визнання акта перевірки, складеного за результатами заходу державного нагляду (контролю), єдино допустимим доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України.

9. Дослідження проблемних питань виконання судових рішень про застосування заходів реагування, пов'язаних з невизначеністю способів реалізації останніх, дозволило автору зробити висновок про доцільність реалізації таких заходів шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення відповідних об'єктів, адже саме вони унеможливлюють подальшу роботу об'єктів, на яких допускаються порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

Хоча з огляду на чинне законодавство у разі невиконання підконтрольним суб'єктом рішення суду у добровільному порядку таке рішення має виконуватися органами державної виконавчої служби, нам більш близькою є позиція щодо ключової ролі саме контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки у відносинах щодо реалізації заходів реагування, що і

запропоновано відобразити в п. 48-1 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України, визначивши відповідне повноваження органу державного нагляду (контролю).

Обґрунтовано потребу віднести справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки до категорії справ, рішення по яким підлягають негайному виконанню

Наголошено на неприйнятності досить поширеної практики відстрочення виконання судового рішення про застосування заходів реагування, яке принципово несумісне з підставами застосування таких заходів – існування порушень, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

Автор підтримує закріплений законодавцем адміністративний порядок відновлення роботи об'єктів нагляду та врегулювання такого механізму нормами КЦЗ України, однак пропонує закріпити законодавчі гарантії для підконтрольних суб'єктів якнайшвидшого відновлення їх повноцінної діяльності при усуненні порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які стали підставою для застосування заходів реагування. Для цього запропоновано визначити, що проведення позапланового заходу зі здійснення державного нагляду (контролю) за бажанням підконтрольного суб'єкта має бути розпочато не пізніше трьох робочих днів з моменту подання відповідної заяви, та уточнити, що підставою для відновлення об'єктів, робота (експлуатація) яких зупинена, є усунення саме тих порушень, які стали підставою для застосування заходів реагування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична довідка Державної служби України з надзвичайних ситуацій про пожежі та їх наслідки в Україні за 12 місяців 2024 року. URL: https://dsns.gov.ua/upload/2/3/0/1/6/1/2/analiticna-dovidka-pro-pozezi-za-12-misiaciv-2024-na-sait.pdf (дата звернення: 09.02.2025).

2. У липні у готель «Токіо Стар», де згоріли 8 людей, не пустили перевірку ДСНС. URL: https://www.unian.ua/incidents/10654488-u-lipni-u-gotel-tokio-star-de-zgorili-8-lyudey-ne-pustili-perevirku-dsns.html (дата звернення: 09.02.2025).

3. Закони вавилонського царя Хаммурапі. Хрестоматія з історії політичних вчень: посібник / упоряд. та автор коментарів Уривалкін О. К.: Дакор, КНТ, 2008. 456 с.

4. The Laws of Manu. George Bühler, translator (Sacred Books of the East, Volume 25). URL: https://sacred-texts.com/hin/manu.htm (дата звернення: 09.02.2025).

5. Єрмолаєв В. Правда Руська Ярослава Мудрого: до витоків і традицій вітчизняного законодавства. *Проблеми законності.* 2015. Вип. 129. С. 3-10.

6. Борисов А. Еволюція становлення механізмів державного управління розвитком пожежної безпеки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. Том 31 (70). № 3. С. 66-70.

7. Попович С. Пожежна охорона Львівщини: 1772-1939. Львів: Світ, 1999. 256 с.

8. Удод М. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: монографія. Донецьк: Норд-Прес, 2005. 249 с.

9. Філіпенко А. Історико-правовий аналіз становлення протипожежної безпеки в Україні. *Історія України в регіональному та глобальному вимірах:* матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Маріуполь, 20 лютого 2020 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2020. С. 151-155.

10. Філіпенко А. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: монографія. Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС, 2011. 244 с.

11. Томіленко А. Створення та розвиток державної системи превентивних протипожежних заходів в Україні у другій половині 20-их-30-ті роки XX століття. *Гуманітарний вісник.Серія: Історичні науки.* 2018. Число 28. Вип. 12. С. 109-118.

12. Ліпинський В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні. 2-ге вид. перероб. та доповн.: навч. посіб./ За ред. Пєткова С. К.: «КНТ», 2020. 184 с.

13. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 № 3745-XII. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/print (дата звернення: 09.02.2025).

14. Положення про Державну пожежну охорону, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508. Дата оновлення: 16.05.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-94-%D0%BF/ed19940726/print (дата звернення: 09.02.2025).

15. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: указ Президента України від 27.01.2003 № 47/2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2003/print (дата звернення: 09.02.2025).

16. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. Втратила чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04/ed20041021/print (дата звернення: 09.02.2025).

17. Інструкція з організації роботи органів державного пожежного нагляду, затверджена наказом МНС України від 06.02.2006 № 59. Втратила чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0480-06/ed20060206/print (дата звернення: 09.02.2025).

18. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. Дата оновлення: 21.01.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209#Text (дата звернення: 09.02.2025).

19. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України: указ Президента України від 06.04.2011 № 392/2011. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2011/print (дата звернення: 09.02.2025).

20. Порядок проведення перевірок органами Державної інспекції техногенної безпеки України, затверджений наказом МНС від 25.05.2012 № 863. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1054-12/ed20120525/print (дата звернення: 09.02.2025).

21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 09.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print (дата звернення: 09.02.2025).

22. Порядок розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, щодо пожежної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2007 № 1324. Втратила чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-2007-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

23. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012. Дата оновлення: 12.03.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012/print (дата звернення: 09.02.2025).

24. Про утворення територіальних органів Державної служби з надзвичайних ситуацій та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2013 № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-2013-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

25. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене указом Президента України від 16.01.2013 № 20/2013. Втратило чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/2013/print (дата звернення: 09.02.2025).

26. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. Дата оновлення: 17.08.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

27. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print (дата звернення: 09.02.2025).

28. Порядок проведення планових (позапланових) перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, затверджений наказом МВС України від 02.11.2015 № 1337. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1467-15/ed20151102/print (дата звернення: 09.02.2025).

29. Методичні рекомендації з ведення службової документації щодо планових (позапланових) перевірок, затверджені наказом ДСНС України від 11.01.2018 № 13. Втратили чинність. URL: https://dsns.gov.ua/en/nakazi-z-osnovnoyi-diyalnosti/72465 (дата звернення: 09.02.2025).

30. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері пожежної безпеки: Закон України від 03.02.2021 № 1187-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

31. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань пожежної та техногенної безпеки: Закон України від 30.03.2021 № 1367-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1367-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

32. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 № 1759-VI. Дата оновлення: 01.02.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1759-17#Text (дата звернення: 09.02.2025).

33. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»: Закон України від 31.07.2014 № 1622-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1622-18#Text (дата звернення: 09.02.2025).

34. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII. Дата оновлення: 22.05.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19/ed20141228#Text (дата звернення: 09.02.2025).

35. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: URL: Закон України від 03.11.2016 № 1728-VIII. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1728-19/ed20161103#Text (дата звернення: 09.02.2025).

36. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1104. Дата оновлення: 22.09.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

37. Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 09.02.2025).

38. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. Дата оновлення:

10.10.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text (дата звернення: 09.02.2025).

39. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 533-IX. Дата оновлення: 02.07.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text (дата звернення: 09.02.2025).

40. Про соціальну підтримку застрахованих осіб та суб'єктів господарювання на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Закон України від 04.12.2020 № 1071-IX. Втратив чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-20#Text (дата звернення: 09.02.2025).

41. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. Дата оновлення: 28.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

42. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 715. Дата оновлення: 21.12.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

43. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій: додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1043. Втратили чинність. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1043-2017-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

44. Міллер О., Харчук А. Актуальні питання державного регулювання пожежної безпеки в Україні. *Пожежна безпека.* 2019. №35. С. 49-53.

45. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності: Закон України від 06.10.2022 № 2655-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2655-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки: Закон України від 15.07.2021 № 1686-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1686-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

47. Словник української мови: в 11 томах/ АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. Потебні; редкол.: І. Білодід (голова) та ін. Том 5 (ред. тому: В. Винник, Л. Юрчук). К.: Наук. Думка, 1974. 840 с.

48. Словник української мови: в 11 томах/ АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. Потебні; редкол.: І. Білодід (голова) та ін. Том 4 (ред. тому: А. Бурячок, П. Доценко). К.: Наук. думка, 1973. 840 с.

49. Великий тлумачний словник сучасної української мови: уклад. та голов. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

50. Пахомова О. Багатокомпонентні юридичні терміни: структура і проблеми функціонування. *Правове життя сучасної України*: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 447-451.

51. Проєкт Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72616 (дата звернення: 09.02.2025).

52. Господарський кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print (дата звернення: 09.02.2025).

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: Закон України від 21.04.2022 № 2228-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

54. Любченко М. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія. Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 280 с.

55. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3. 792 с.

56. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 2. 741 с.

57. Гаращук В. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. докт. юрид. наук. Х., 2003. 413 с.

58. Гаращук В. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конф., присвяченої 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитомної монографії «Правова доктрина України» (Харків, 20-21 листопада 2013 року). Х., 2013. С. 201-207.

59. Маслова Я. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 62. С. 70-77.

60. Адміністративне право України: Підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

61. Колпаков В. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

62. Галунько В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. Галунько, В. Курило, С. Короєд, О. Дрозд, І. Гиренко, О. Єщук, І. Риженко, А. Іванищук, Р. Саунін, І. Ямкова; за ред. проф. В. Галунька. Херсон: Грінь Д., 2015. 272 с.

63. Горбова Н. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління.* 2019. № 1 (34). Том 1. С. 37-42.

64. Скочиляс-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки».* 2020. № 3 (27). С. 166-172.

65. Никитченко Н. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності: дис. докт. юрид. наук. К., 2015. 471 с.

66. Порядок подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2013 № 440. Дата оновлення: 27.11.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2013-%D0%BF/print (дата звернення: 09.02.2025).

67. Баклан О. Поняття та зміст контрольно-наглядової діяльності. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 10. С.41-46.

68. Бистрик Г. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2009. С. 115-123.

69. Харчук А., Міллер О., Половко А., Артеменко В. Шляхи оптимізації системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. *Пожежна безпека.* 2014. № 25. С. 91-95.

70. Форма акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, затверджена наказом МВС України від 17.01.2019 № 22. Дата оновлення: 25.01.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#Text (дата звернення: 09.02.2025).

71. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X. Дата оновлення: 01.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print (дата звернення: 09.02.2025).

72. Ткаченко О., Корчова І. Мета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правові та соціально-економічні аспекти стратегічного розвитку регіону та територіальних громад.* Збірник. Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2021. 566 с.

73. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /254%D0%BA/96- %D0%B2%D1%80/print (дата звернення: 09.02.2025).

74. Словник української мови: в 11 т. Т. 7: Поїхати-Приробляти/ред. В. Винник, Л. Юрчук. К.: Наук. думка, 1976. 724 с.

75. Філософський енциклопедичний словник / гол. ред. В. Шинкарук. Київ: НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди: Абрис, 2002. 742 с.

76. Важинський С., Щербак Т. Методика та організація наукових досліджень: навч. посіб. Суми: СумДПУ ім. А.С. Макаренка, 2016. 260 с.

77. Сугак О. Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері господарської діяльності: дис. докт. юрид. наук. Суми, 2020. 238 с.

78. Hołda-Wydrzyńska A. Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), *«Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka».* Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. 2020. S. 267-282.

79. Зміни до Правил пожежної безпеки в Україні, затверджені наказом МВС України від 11.07.2024 № 474. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1124-24#n2 (дата звернення: 09.02.2025).

80. Лозинський Ю. Адміністративно-правові гарантії прав фізичних і юридичних осіб при здійсненні державного нагляду та контролю. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 5. С. 393-396.

81. Правила пожежної безпеки в Україні, затверджені наказом МВС від 30.12.2014 № 1417. Дата оновлення: 14.08.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15/print (дата звернення: 09.02.2025).

82. Пузирний В. Розмежування відповідальності між орендодавцем та орендарем за забезпечення пожежної безпеки. *Адміністративне право і процес.* 2024. № 2. С. 17-27.

83. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: Закон України від 02.05.2023 № 3063-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3063-20/print (дата звернення: 09.02.2025).

84. Вимоги до оформлення річних та комплексного планів здійснення заходів державного нагляду (контролю), унесення змін до них та звіту щодо їх виконання, затверджені спільним наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної регуляторної служби України від 07.08.2017 № 1170/81. Дата оновлення: 29.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1053-17#Text (дата звернення: 09.02.2025).

85. Правила пожежної безпеки для навчальних закладів та установ системи освіти України, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 15.08.2016 № 974. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1229-16/print (дата звернення: 09.02.2025).

86. Корчевая И. Роль науки в административно-правовом обеспечении пожарной безопасности государства. *Ştiinţa, învăţământul şi practica prevenirii criminalităţii:* (culegere de rapoarte și comunicări ale unor conferințe științifice) / Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Academia «Ștefan cel Mare» a MAI a Republicii Moldova, Institutul Dunărean al Universităţii Naţionale «Academia Maritimă din Odessa», consiliul științific: Bujor Valeriu (preşedinte) [et al.]; comitetul organizatoric: Bejan Octavian (preşedinte) [et al.]. Chişinău: S. n. 2022. С. 391-395.

87. Корчова І. Об’єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Модернізація вітчизняної правової системи в*

умовах світової інтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23-24 червня 2022 року / за заг. ред. Б. Стецюка. Кропивницький: ЛА НАУ, 2022. С. 118-119.

88. Корчова І. Деякі питання визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та правового регулювання проведення їх перевірок. *Публічне право.* 2022. № 1 (45). С. 34-41.

89. Мельник А. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України: дис. канд. юрид. наук. Тернопіль, 2019. 205 с.

90. Проблемні питання у застосуванні Цивільного і Господарського кодексів України / За ред. А. Яреми, В. Ротаня. К.: Реферат, 2005. 336 с.

91. Пашков В. Господарсько-правовий статус суб'єктів некомерційного господарювання та негосподарюючих суб'єктів. *Вісник Академії правових наук.* 2008. № 4 (55). С. 143-153.

92. Косяченко К. Фінансово-правовий статус бюджетних установ в Україні: дис. канд. юрид. наук. Харків, 2018. 213 с.

93. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Дата оновлення: 15.11.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text (дата звернення: 02.12.2024).

94. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI (в редакції станом на 26.11.2023). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print (дата звернення: 09.02.2025).

95. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк та ін.]; за заг. ред. В. Авер'янова. К : Факт, 2003. 384 с.

96. Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383. Дата оновлення: 09.09.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#Text (дата звернення: 09.02.2025).

97. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.04.2003 на проєкт Закону «Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні» від 24.02.2003 № 3154. URL: http://w1.c1.rada.gov. ua/pls/zweb2/webproc 4_2?pf3516= 0932& skl=6 (дата звернення: 09.02.2025).

98. Порядок організації та здійснення контролю виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2024 № 70. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2024-%D0%BF#n8 (дата звернення: 09.02.2025).

99. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/print (дата звернення: 09.02.2025).

100. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 21.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print (дата звернення: 09.02.2025).

101. Головань І. Бізнес-адвокатура в Україні. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд». 2004. 127 с.

102. Роз’яснення Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури від 21.03.2008. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/143095___143095 (дата звернення: 09.02.2025).

103. Рекомендації щодо оподаткування адвокатських об’єднань та адвокатів як самозайнятих осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, затверджені рішенням Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури від 18.03.2011 № VI/4-97. URL: https://ips.ligazakon.net /document/view/MUS15375 ?an=29 (дата звернення: 09.02.2025).

104. Річний плани здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2021 рік, затверджений наказом ДСНС України від 26.11.2020 № 633. URL:

https://km.dsns.gov.ua/uk/derzhavniy-naglyad-kontrol-z-pitan-pozhezhnoyi-ta-tehnogennoyi-bezpeki (дата звернення: 09.02.2025).

105. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Дата оновлення: 10.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12/print (дата звернення: 09.02.2025).

106. Положення про вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23.03.2011 № 888/5. Дата оновлення: 05.12.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0406-11#Text (дата звернення: 09.02.2025).

107. Постанова Верховного Суду від 28.07.2020 (справа № 826/6397/17, провадження № К /9901/55005/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90628667 (дата звернення: 09.02.2025).

108. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 09.06.2020 (№ 420/4009/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/89727747 (дата звернення: 09.02.2025).

109. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 03.08.2020 (№ 520/14473/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90890147 (дата звернення: 09.02.2025).

110. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 15.06.2021 (№ 420/1984/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97666301 (дата звернення: 09.02.2025).

111. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 14.07.2022 (№ 420/17125/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105244702 (дата звернення: 09.02.2025).

112. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 27.04.2021 (справа № 320/2963/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96588738 (дата звернення: 09.02.2025).

113. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015. Дата оновлення: 10.11.2023. № 417-VIII.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19/print (дата звернення: 09.02.2025).

114. Корчова І. Судова практика розгляду справ за позовами до ОСББ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти. (м. Черкаси, 12 жовтня 2022 року). Черкаси: Видавець Третяков О., С. 144-146.

115. Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» від 22.10.2021 № 6203. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73046 (дата звернення: 09.02.2025).

116. Орехова І. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 17 с.

117. Міллер О., Харчук А. Модернізація системи державного нагляду і контролю в Україні. *Пожежна безпека.* 2020. №36. С. 95-100.

118. Żywicka A. Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. *Studia prawnicze kul.* 2020. № 1 (81). S. 345-363.

119. Баштова Д., Савченко О. Проблемні питання державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. *Актуальні проблеми пожежної безпеки та запобігання надзвичайним ситуаціям в умовах сьогодення:* Зб. наук. праць Регіональної науково-практичної конференції. Львів: ЛДУ БЖД, 2020. С. 14-17.

120. Постанова Верховного Суду від 23.11.2018 (справа № 489/4756/16-а, провадження № К/9901/43158/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78077094 (дата звернення: 09.02.2025).

121. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747- IV. Дата оновлення: 08.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2747-15#Text (дата звернення: 09.02.2025).

122. Ткаченко О., Корчова І. Проблемні питання недопуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021:* матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 369-373.

123. Постанова Верховного Суду від 01.09.2020 (справа № 826/6838/17, провадження № К/9901/2196/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91252379 (дата звернення: 09.02.2025).

124. Постанова Верховного Суду від 07.02.2019 (справа № 826/9222/16, провадження № К/9901/39963/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79698577 (дата звернення: 09.02.2025).

125. Словник (портал української мови та культури). URL: https://slovnyk.ua/index.php?swrd=допускати (дата звернення: 09.02.2025).

126. Корчова І. Права та обов'язки підконтрольних суб'єктів у сфері допуску посадових осіб контролюючого органу до здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 року): у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2023. С. 148-152.

127. Ніщимна С. Правова природа надання суб'єктом, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, письмових пояснень, зауважень або заперечень. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2024. № 1(21). С. 81-91.

128. Крупко Я., Царюк С. Питання практики судового захисту прав суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Журнал східноєвропейського права.* 2024. № 124. С. 62-71.

129. Постанова Верховного Суду від 18.04.2024 (справа № 420/1105/20, провадження № К/9901/28345/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118464817 (дата звернення: 09.02.2025).

130. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 07.05.2024 (справа № 420/6708/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118901028 (дата звернення: 09.02.2025).

131. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 06.11.2019 (справа № 440/3360/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85641169 (дата звернення: 09.02.2025).

132. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 27.01.2020 (справа № 560/3251/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87353197 (дата звернення: 09.02.2025).

133. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду 02.07.2020 (№ 560/3251/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90212529 (дата звернення: 09.02.2025).

134. 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 (дата звернення: 09.02.2025).

135. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.09.2021 (справа № 816/228/17, провадження № 11-109апп21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100022843 (дата звернення: 09.02.2025).

136. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду Прокопенка О., Британчука В., Власова Ю., Гриціва М., Ситнік О. на постанову Великої Палати Верховного Суду від 08.09.2021 № 816/228/17 (провадження №

11-109апп21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100214827 (дата звернення: 09.02.2025).

137. Карелін В. Роль державного нагляду (контролю) у забезпеченні техногенної та пожежної безпеки. *Журнал східноєвропейського права.* 2024. № 127. С. 22-28.

138. Радчук А. Предмет і межі доказування у справах про застосування санкцій адміністративними судами. *Право і суспільство.* 2017. № 2, частина 2. С. 91-95.

139. ДБН В.1.1.7-2002 «Пожежна безпека об'єктів будівництва», затверджені Наказом Держбуду України від 03.12.2002 № 88 та введені в дію з 01.05.2003. URL: http://www.poliplast.ua/doc/dbn_v.1.1-7-2002.pdf (дата звернення: 09.02.2025).

140. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną. URL: https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/czynnosci-kontrolno-rozpoznawcze-przeprowadzane-przez-panstwowa-straz-17229016 (дата звернення: 09.02.2025).

141. Типова форма акта, складеного за результатами проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки, затверджена наказом МВС України від 22.12.2022 № 838. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0128-23#Text (дата звернення: 09.02.2025).

142. Порядок проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.05.2023 № 436. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

143. Порядок проведення професійної атестації експертів у сфері пожежної та техногенної безпеки та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.05.2023 № 426. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

144. Критерії, яким повинні відповідати організації, що проводять аудит пожежної та техногенної безпеки, затверджені наказом МВС України від 05.04.2024 № 277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0790-23#n46 (дата звернення: 09.02.2025).

145. Корчова І. Аудит як елемент забезпечення пожежної та техногенної безпеки: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Випуск 2. С. 96-100.

146. Пояснювальна записка до проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» від 17.04.2020 № 3361. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/78433 (дата звернення: 09.02.2025).

147. Корчова І. Окремі питання запобігання корупції при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції:* тези І Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 28 жовтня 2021 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2021. С. 165-167.

148. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» від 17.04.2020 № 3361. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/90732 (дата звернення: 09.02.2025).

149. Пояснювальна записка до проєкту Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72616 (дата звернення: 09.02.2025).

150. Ярема О. Принципи державного контролю (нагляду) в процесі процесуальної діяльності контрольних органів. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. № 11. С. 548-551.

151. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / [уклад. : Н. Кусайкіна, Ю. Цибульник]; за заг. ред. В. Дубічинського. Х.: Школа, 2006. 1008 с.

152. Орєхов В. Санкції у праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин: автореф. дис. канд. юрид. наук. К., 2008. 22 с.

153. Войтенко І. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій. *Держава і право.* 2010. Випуск 47. С. 290-295.

154. Лавренчук О., Тильчик В. Санкції в адміністративному праві: проблеми змістового наповнення та категоріального визначення. *Право та державне управління.* 2021. № 2. С. 45-51.

155. Устименко Є. Санкції за адміністративним правом України: дис. докт. юрид. наук.. Харків, 2016. 187 с.

156. Богомолова Н. Відповідальність у сфері господарювання. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. О. Козаченка, Є. Стрельцова; МОН України, НУ «ОЮА», Каф.крим. права та ін. крим.-прав. дисциплін Миколаїв. ін-т. права, ПРЦ НАПрНУ, ГО «Всеукр. Асоціація крим. права». Миколаїв : Іліон, 2016. С. 514-533.

157. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27.11.2014 (справа № 825/2643/14, провадження К/800/51577/14). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/41721834 (дата звернення: 09.02.2025).

158. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31.03.2016 (справа №810/2796/15, К/800/44136/15). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/56881131 (дата звернення: 09.02.2025).

159. Корчова І. Видання припису та звернення до суду щодо застосування заходів реагування з питань техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (м. Черкаси, 12 жовтня 2021 року). Черкаси: Видавець Третяков О., 2021. С. 95-97.

160. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20.07.2017 (справа № 808/8778/13-а, провадження К/800/48422/14). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/67986374 (дата звернення: 09.02.2025).

161. Постанова Верховного Суду від 19.09.2019 (справа №420/6512/18, провадження № К/9901/16043/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84363238 (дата звернення: 09.02.2025).

162. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 03.12.2021 (справа № 300/5445/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101599386 (дата звернення: 09.02.2025).

163. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. Законодавство. Судова практика / за заг. ред.С. Пєткова. Київ: Юрінком Інтер, 2023. 272 с.

164. Кравець М. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 4. С. 75-78.

165. Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів державного пожежного нагляду, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.1994 № 840. Втратило чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840-94-%D0%BF/ed19980922#Text (дата звернення: 09.02.2025).

166. Про забезпечення реалізації статті 35 Закону України «Про пожежну безпеку»: постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.1998 № 1496. Втратила чинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-98-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

167. Інструкція з оформлення посадовими особами ДСНС матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом МВС України від 27.07.2016 № 725. Дата оновлення: 09.02.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1162-16#Text (дата звернення: 09.02.2025).

168. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. URL: https://www. inforlex.pl/dok/tresc,DZU .2024.059.0 00027 5,o-ochronie-przec iwpozarowej .html (дата звернення: 09.02.2025).

169. Примірний договір оренди нерухомого або іншого окремого індивідуально визначеного майна, що належить до державної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 820. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.02.2025).

170. Пузирний В. Зупинення роботи (експлуатації) об'єктів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передані в оренду: питання практики. *Науковий часопис УДУ імені Михайла Драгоманова. Серія 18. Право.* 2024. Випуск 41. С. 62-68.

171. Постанова Верховного Суду від 30.06.2020 (справа № 820/10989/15, провадження №К/9901/15228/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90127160 (дата звернення: 09.02.2025).

172. Постанова Верховного Суду від 28.07.2020 (справа № 420/1951/19, провадження № К/9901/33757/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90628639 (дата звернення: 09.02.2025).

173. Постанова Верховного Суду від 25.06.2020 (справа № 640/21249/18, адміністративне провадження № К/9901/1421/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90029636 (дата звернення: 09.02.2025).

174. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право.* 2022. № 4 (48). С. 67-72.

175. Словник української мови: в 11 томах. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. Білодіда. Том 3. К, 1972. 380 с.

176. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V (в редакції

станом на 01.07.2013). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/ed20130701#Text (дата звернення: 09.02.2025).

177. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747- IV (в редакції станом на 14.12.2017). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2747-15#Text (дата звернення: 09.02.2025).

178. Сафронов С. Проблемні аспекти реалізації органами ДСНС заходу реагування у вигляді зупинення роботи. *Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація:* матеріали науково-практичного семінару (Харків, 21 лютого 2019 року). ДСНС України; НУЦЗ України. Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2019. С. 149-150.

179. Корчова І. Заходи реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки: підходи до застосування. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 лютого 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 37-41.

180. Танчик О. Підстави застосування адміністративних санкцій до юридичних осіб. *Підприємництво, господарство і право.* 2021. № 2. С. 125-132.

181. Корчова І. Дискреційні повноваження органів ДСНС України під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави:* матеріали IX заочної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 17 червня 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 74-76.

182. Постанова Верховного Суду від 26.06.2019 (справа № 2240/2768/18, провадження №К/9901/6893/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82685405 (дата звернення: 09.02.2025).

183. Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа №809/671/16, провадження №К/9901/13749/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83800051 (дата звернення: 09.02.2025).

184. Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа №804/8349/17, провадження № К/9901/61036/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83801850 (дата звернення: 09.02.2025).

185. 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 (дата звернення: 09.02.2025).

186. Постанова Верховного Суду від 20.06.2018 (справа № 826/4267/16, адміністративне провадження № К/9901/12245/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/74871106 (дата звернення: 09.02.2025).

187. Постанова Верховного Суду від 16.09.2020 (справа № 816/4755/15, провадження № К/9901/7494/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571662 (дата звернення: 09.02.2025).

188. Постанова Верховного Суду від 27.06.2019 (справа № 814/2356/17, провадження №К/9901/52791/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82684516 (дата звернення: 09.02.2025).

189. Парпан Т. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 225-229.

190. Постанова Верховного Суду від 01.12.2021 (справа № 1.380.2019.004026, провадження № К/9901/10718/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101534815 (дата звернення: 09.02.2025).

191. Постанова Верховного Суду від 11.12.2019 (справа № 320/7019/18, провадження №К/9901/26077/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86431101 (дата звернення: 09.02.2025).

192. 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 (дата звернення: 09.02.2025).

193. Постанова Верховного Суду від 23.01.2020 (справа № 814/1272/18, провадження № К/9901/30775/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129581 (дата звернення: 09.02.2025).

194. Ткаля О. Адміністративно-правовий вплив на неправомірну поведінку: теоретичний аспект. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. О. Козаченка, Є. Стрельцова; МОН України, НУ «ОЮА», Каф.крим. права та ін. крим.-прав. дисциплін Миколаїв. ін-т. права, ПРЦ НАПрНУ, ГО «Всеукр. Асоціація крим. права». Миколаїв: Іліон, 2016. С. 425-450.

195. Постанова Верховного Суду від 26.05.2022 (справа № 640/20539/19, адміністративні провадження № К/9901/45836/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104487804 (дата звернення: 09.02.2025).

196. 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 (дата звернення: 09.02.2025).

197. Черникова А. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2016. 20 с.

198. Руденко А. Завдання адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2007. Випуск 14. С. 141-147.

199. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 157-162.

200. Завальнюк І. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 283 с.

201. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон

України від 03.10.2017 № 2147-VIII. Дата оновлення: 18.10.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147a-19/print (дата звернення: 09.02.2025).

202. Пащенко К. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 190-193.

203. Проєкт 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: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4153 (дата звернення: 09.02.2025).

204. Вовк П. Відокремлені судові провадження в адміністративному судочинстві: особливості процесуальної форми. *Правова позиція.* 2021. № 1 (30). С. 155-159.

205. Добош З. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 68. С. 148-152.

206. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт 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: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4153 (дата звернення: 09.02.2025).

207. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text (дата звернення: 09.02.2025).

208. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/1264-12#Text (дата звернення: 09.02.2025).

209. Радчук А. Про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2017. Aprilie. С. 88-91.

210. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 05.01.2022 (справа № 320/12231/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102423727 (дата звернення: 09.02.2025).

211. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 31.08.2022 (справа № 320/12231/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106189304 (дата звернення: 09.02.2025).

212. Постанова Верховного Суду від 29.10.2020 (справа № 815/6378/17, провадження № К/9901/59701/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92509603 (дата звернення: 09.02.2025).

213. Постанова Верховного Суду від 23.06.2021 (справа №640/16673/19, провадження № К/9901/29906/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97881147 (дата звернення: 09.02.2025).

214. Постанова Верховного Суду від 18.09.2018 (справа № 826/12258/14, адміністративне провадження № К/9901/5476/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/76547215 (дата звернення: 09.02.2025).

215. Постанова Верховного Суду від 16.02.2022 (справа № 640/10135/20, провадження № К/9901/45787/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/103371619 (дата звернення: 09.02.2025).

216. Корчова І. Акт перевірки як доказ у справах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи:* матеріали ІІ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 4 листопада 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 167-170.

217. Постанова Верховного Суду від 15.02.2023 (справа № 420/6770/21, провадження № К/990/12258/22). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108998065 (дата звернення: 09.02.2025).

218. Панасюк О. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування: дис. докт. юрид. наук. Дніпро. 2021. 535 с.

219. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2021 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/zvit2021-dns.pdf (дата звернення: 09.02.2025).

220. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Випуск 5. С. 20-24.

221. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 22.07.2021 (справа № 560/670/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98677967 (дата звернення: 09.02.2025).

222. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 16.12.2021 (справа № 320/3172/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101952525 (дата звернення: 09.02.2025).

223. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 23.12.2021 (справа № 120/6660/21-а). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102195962 (дата звернення: 09.02.2025).

224. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20.04.2022 (справа № 300/5445/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104025784 (дата звернення: 09.02.2025).

225. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.12.2021 (справа № 640/4275/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101773044 (дата звернення: 09.02.2025).

226. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 26.01.2022 (справа № 640/7018/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/103212433 (дата звернення: 09.02.2025).

227. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 29.10.2021 (справа №380/10968/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100712798# (дата звернення: 09.02.2025).

228. Проєкт Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки». URL: https://dsns.gov.ua/uk/konsultaciyi-z-gromadskistyu/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyu (дата звернення: 09.02.2025).

229. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 31.03.2017 (справа № 809/421/17). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/65811468 (дата звернення: 09.02.2025).

230. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. Дата оновлення: 01.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text (дата звернення: 09.02.2025).

231. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. Дата оновлення: 15.11.2024.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text (дата звернення: 09.02.2025).

232. Постанова Верховного Суду від 05.06.2019 (справа № 809/421/17, провадження № К/9901/23622/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82196062 (дата звернення: 09.02.2025).

233. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 17.07.2019 (справа № 420/3076/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83067928 (дата звернення: 09.02.2025).

234. Постанова П’ятого апеляційного адміністративного суду від 06.11.2019 (справа № 420/3076/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85424266 (дата звернення: 09.02.2025).

235. Смотрич Д. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах: дис. докт. філос. Львів, 2021. 242 с.

236. Корчова І. Негайне виконання судового рішення щодо справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки: все нове – добре забуте старе. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених:* збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 року). Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 672-676.

237. Постанова Верховного Суду від 28.02.2019 (справа №810/2400/18, провадження № К/9901/67046/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80168901 (дата звернення: 09.02.2025).

238. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. Нечитайла. Київ: BAITE, 2015. 288 с.

239. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 23.01.2018 (справа № 826/14109/16). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/71910332# (дата звернення: 09.02.2025).

240. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб’єктів господарювання: Закон України від 22.07.2014 № 1600-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1600-18#Text (дата звернення: 09.02.2025).

241. Постанова Верховного Суду 13.08.2019 (справа №2340/2816/18, адміністративне провадження №К/9901/12461/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83632529 (дата звернення: 09.02.2025).

242. Огурцов О. Проблемні питання застосування заходів реагування щодо державного нагляду у світлі зміни КАСУ. URL:

https://sud.ua/ru/news/blog/114040-problemni-pitannya-zastosuvannyazakhodiv-reaguvannya-schodo-derzhavnogo-naglyadu (дата звернення: 09.02.2025).

243. Ткаченко О., Корчова І. Правове регулювання відновлення експлуатації об’єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право.* 2022. № 1 (15). С. 63-73.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 157-162.

2. Корчова І. Деякі питання визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та правового регулювання проведення їх перевірок. *Публічне право.* 2022. № 1 (45). С. 34-41.

3. Корчова І. Термін «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» в юридичній науці та законодавстві. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право.* 2022. Випуск 37. С. 15-20.

4. Ткаченко О., Корчова І. Правове регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2022. № 1 (15). С. 63-73.

5. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право.* 2022. № 4 (48). С. 67-72.

6. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Випуск 5. С. 20-24.

7. Корчова І. Аудит як елемент забезпечення пожежної та техногенної безпеки: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Випуск 2. С. 96-100.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Корчова І. Заходи реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки: підходи до застосування. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19-20 лютого 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 37-41.

9. Ткаченко О., Корчова І. Проблемні питання недопуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 22-23 квітня 2021 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 369-373.

10. Ткаченко О., Корчова І. Мета державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правові та соціально-економічні аспекти стратегічного розвитку регіону та територіальних громад.* Збірник матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної конференції (28 квітня 2021 року). Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2021. С. 449-454.

11. Корчова І. Видання припису та звернення до суду щодо застосування заходів реагування з питань техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (м. Черкаси, 12 жовтня 2021 року). Черкаси: Видавець Третяков О., 2021. С. 95-97.

12. Корчова І. Окремі питання запобігання корупції при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції:* тези І Всеукраїнської

науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 28 жовтня 2021 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2021. С. 165-167.

13. Корчевая И. Роль науки в административно-правовом обеспечении пожарной безопасности государства. *Ştiinţa, învăţământul şi practica prevenirii criminalităţii:* (culegere de rapoarte și comunicări ale unor conferințe științifice) / Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Academia «Ștefan cel Mare» a MAI a Republicii Moldova, Institutul Dunărean al Universităţii Naţionale «Academia Maritimă din Odessa», consiliul științific: Bujor Valeriu (preşedinte) [et al.]; comitetul organizatoric: Bejan Octavian (preşedinte) [et al.]. Chişinău: S. n. 2022. С. 391-395.

14. Корчова І. Дискреційні повноваження органів ДСНС України під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави:* матеріали IX заочної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 17 червня 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 74-76.

15. Корчова І. Об’єкт та предмет державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Модернізація вітчизняної правової системи в умовах світової інтеграції:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23-24 червня 2022 року / за заг. ред. Б. Стецюка. Кропивницький: ЛА НАУ, 2022. С. 118-119.

16. Корчова І. Судова практика розгляду справ за позовами до ОСББ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Правовий дискурс:* матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти. (м. Черкаси, 12 жовтня 2022 року). Черкаси: Видавець Третяков О., С. 144-146.

17. Корчова І. Акт перевірки як доказ у справах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та

пожежної безпеки. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи:* матеріали ІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 4 листопада 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 167-170.

18. Корчова І. Права та обов'язки підконтрольних суб'єктів у сфері допуску посадових осіб контролюючого органу до здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25-26 квітня 2023 року): у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2023. С. 148-152.

19. Корчова І. Негайне виконання судового рішення щодо справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки: все нове – добре забуте старе. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених:* збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 року). Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 672-676.

Додаток Б

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

за результатами анкетного опитування суддів окружних адміністративних судів

1. Програма опитування

Актуальність питань, яких стосувалося опитування. Заходи реагування, передбачені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, застосовуються саме в судовому порядку. Адміністративні суди здійснюють правозастосовну діяльність шляхом створення індивідуальних правил поведінки для сторін адміністративно-правових спорів – підконтрольних суб'єктів та органів державного нагляду (контролю), опосередковано впливаючи тим самим на відносини державного нагляду (контролю) між іншими суб'єктами. Подальший розвиток законодавства з питань державного нагляду (контролю) сфері техногенної та пожежної безпеки повинен мати наукове підґрунтя та враховувати досвід правників, чим і обумовлений вибір цільової групи анкетного опитування.

Метою опитування було вивчення думки суддів на окремі питання, які вирішуються (можуть вирішуватися) при розгляді справ, що виникають із правовідносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Для досягнення окресленої мети поставлені такі завдання:

- виявити бачення респондентів щодо обраної законодавцем моделі регулювання відносин державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

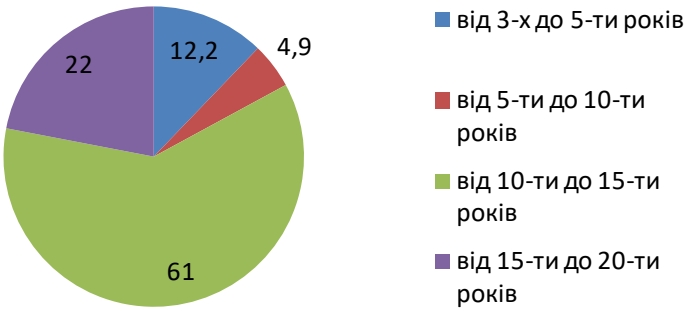
- дослідити позицію цільової групи дослідження щодо того, як варто тлумачити та застосовувати чинне законодавство у відповідній сфері;

- визначити бачення респондентів щодо можливих подальших шляхів розвитку правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (зокрема, щодо застосування заходів реагування).

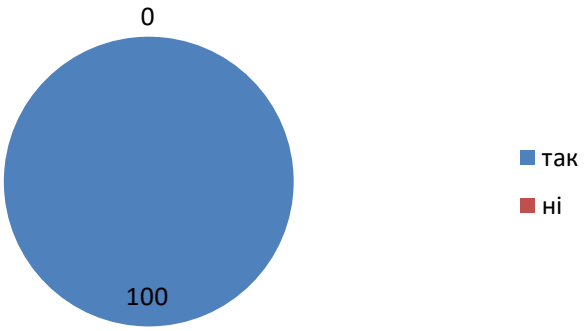
Методи дослідження. Опитування проводилося методом анонімного анкетування за розробленою автором анкетою. У анкетуванні прийняв участь 41 респондент – судді окружних адміністративних судів.

2. Результати опитування

1. Яким є Ваш стаж роботи на посаді судді?

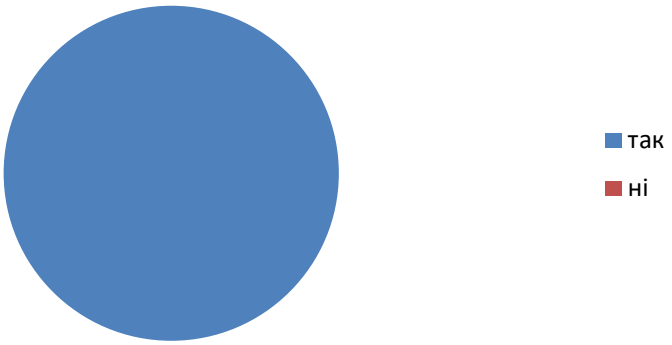


2. Чи маєте Ви досвід розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?

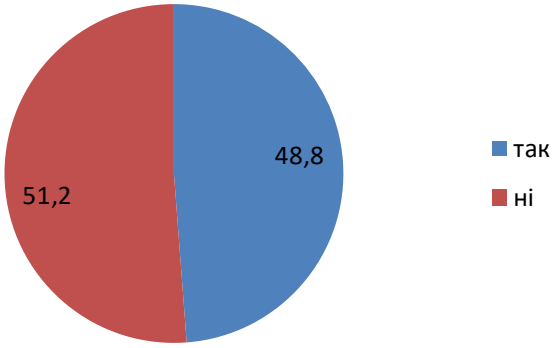


3. Якщо Ви маєте досвід розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, то яке твердження, на Вашу думку, найбільш правильно відображає особливості такого провадження?

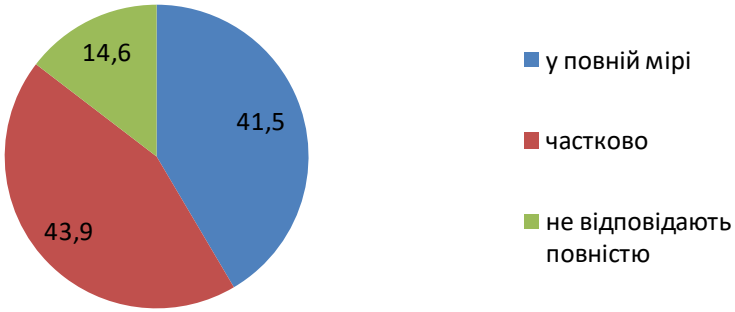
4. Чи звертаєте Ви увагу при розгляді справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки на наслідки, які спричинить зупинення роботи, експлуатації об'єктів, на яких виявлено порушення (неможливість здійснення освітньої, медичної чи іншої діяльності)?



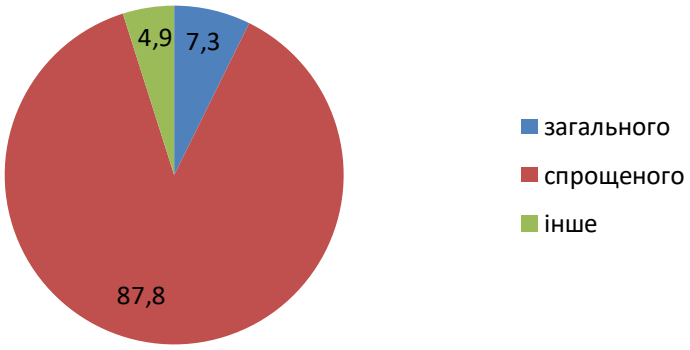
5. Чи поділяєте Ви підхід законодавця, який з викладенням КАС України у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 відмовився від встановлення особливостей провадження у справах про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки)?



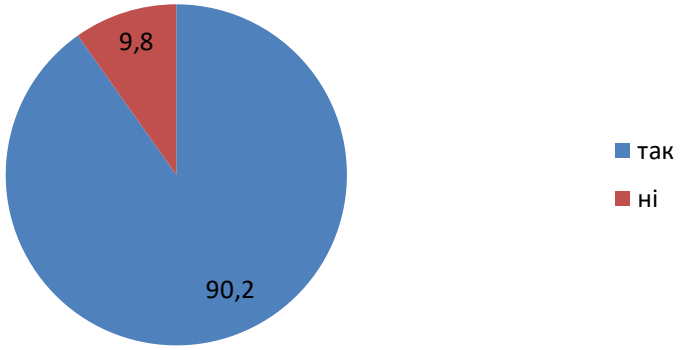
6. У якій мірі, на Вашу думку, норми чинної редакції КАС України відповідають потребам забезпечення оперативного розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



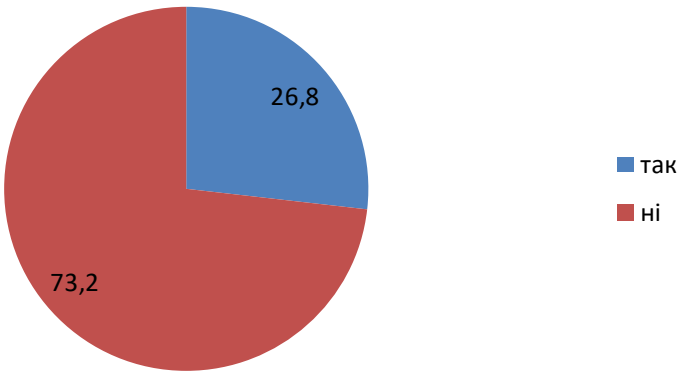
7. За правилами якого виду провадження, на Вашу думку, необхідно розглядати справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



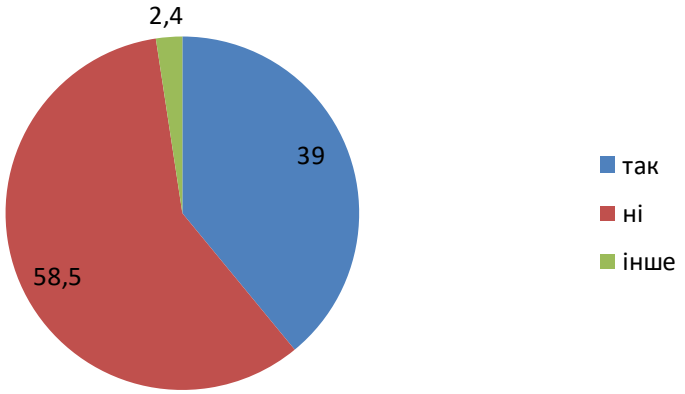
8. Чи достатньо, на вашу думку, у законодавстві регламентовані правові підстави для застосування адміністративним судом заходів реагування?



9. Чи виникають складнощі з віднесенням порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до тих, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, при розгляді справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?

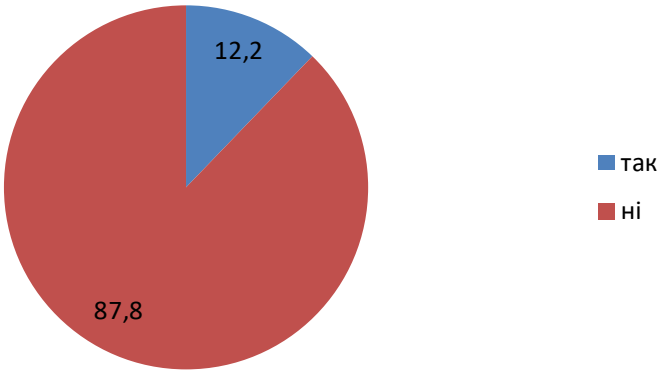


10. Чи є, на Вашу думку, припис, строк виконання якого ще не закінчився, перешкодою для застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



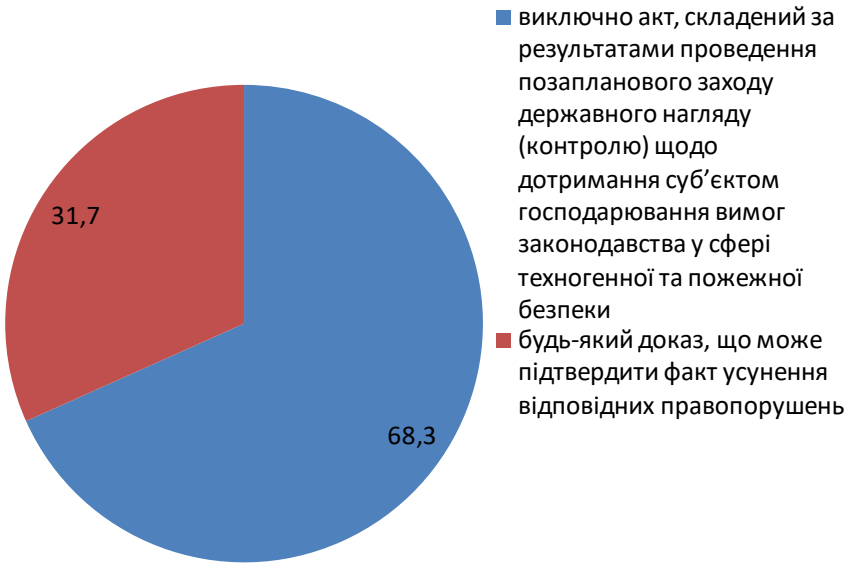
11. Чи має значення, на Вашу думку, при вирішенні справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки виявлення факту порушення органом державного нагляду (контролю)

порядку призначення та проведення перевірки, яке, однак, не спотворює відомості про стан додержання протипожежних вимог на об'єктах?



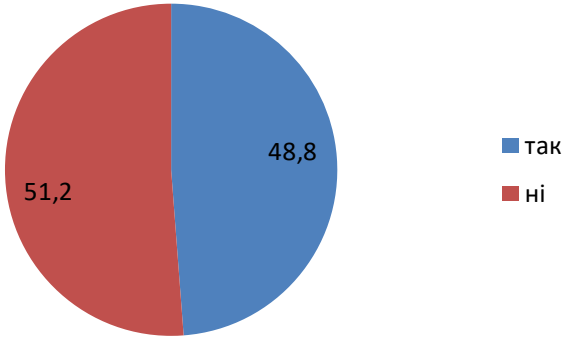
12. З набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, наділений новим повноваженням - звертатися до адміністративного суду щодо допущення уповноважених посадових осіб до проведення планових або позапланових перевірок (у разі їх недопущення з підстав інших, ніж передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»). Чи виправданою, на Вашу думку, є участь суду в таких правовідносинах?

13. Що, на Вашу думку, слід визнавати доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки?

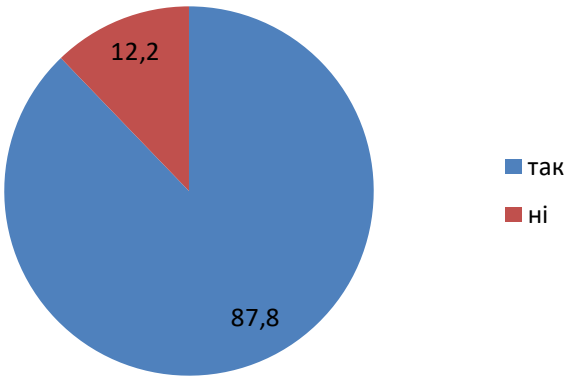


14. Чи поширеними є випадки, коли відповідачі у справах усувають порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до моменту ухвалення рішення по справі?

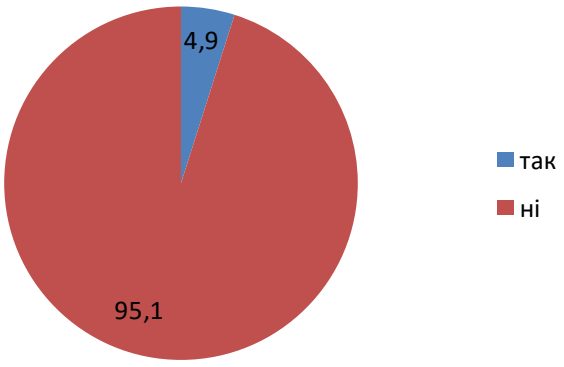
15. Чи є можливим, на Вашу думку, відстрочення виконання рішення суду про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



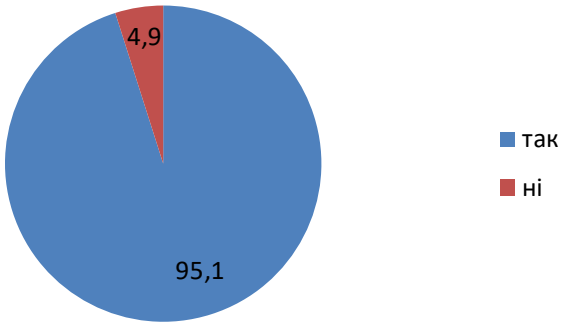
16. Чи варто, на Вашу думку, визначити в КАС України, що рішення суду, прийняті в адміністративних справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), виконуються негайно?



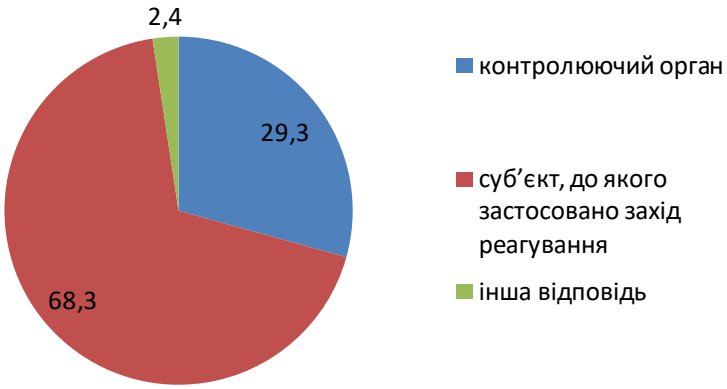
17. Чи поширеними, з огляду на Ваш досвід розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, є випадки звернення учасників справи, державного виконавця із заявою про роз'яснення ухваленого судового рішення, яке набрало законної сили?



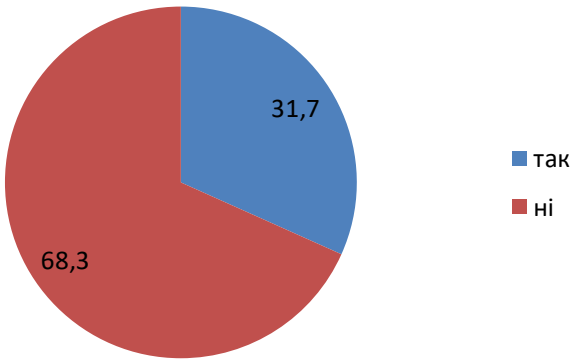
18. У разі задоволення позову про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки чи визначаєте Ви в судовому рішенні спосіб його виконання?



19. Який суб'єкт, на Вашу думку, зобов'язаний забезпечувати виконання судового рішення про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



20. Чи доцільно, на Вашу думку, повернути судовий контроль за скасуванням заходів реагування, який був передбачений КАС України до викладення його у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017?



3. Аналіз результатів анкетування

Результати опитування демонструють, що в анкетуванні взяли участь респонденти з різним професійним досвідом, переважна більшість з них (83%)

мають стаж роботи на посаді понад 10 років. Усі з опитаних засвідчують, що їм доводилося розглядати справи про застосування заходів реагування.

Більшість респондентів (82,9%) висловила думку, що у більшості проваджень у справах про застосування заходів реагування відповідачі не визнають позов, виявляють активність у використанні визначених законом процесуальних прав; 7,3% опитаних висловили думку, що провадження у справах про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки переважно є «безконфліктним» – відповідачі у справах визнають позови, подані контролюючим органом, є пасивними у процесі; решта респондентів не змогли надати однозначну відповідь, оскільки відповідачі однаково часто бувають активними і пасивними (або ж визнають існування порушень, однак просять врахувати неможливість їх швидкого усунення через недостатність фінансування).

Одностайність виявили респонденти при відповіді на питання, чи звертають вони увагу при розгляді справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки на наслідки, які спричинить зупинення роботи, експлуатації об’єктів, на яких виявлено порушення (неможливість здійснення освітньої, медичної чи іншої діяльності) – надавши ствердну відповідь.

Майже порівну розділилися думки респондентів на питання схвалення підходу законодавця, який з викладенням КАС України у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 відмовився від встановлення особливостей провадження у справах про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки) – 48,8% опитаних відповіли «так», решта 51,2% відповіли «ні».

Відповідаючи на питання, якою мірою норми чинної редакції КАС України відповідають потребам забезпечення оперативного розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, 43,9% висловились про часткову відповідність, 41,5% зазначили, що чинні норми КАС України повністю задовольняють потреби оперативного розгляду

справ, решта 14,6% висловилися про повну незадовільність законодавчого забезпечення.

При відповіді на питання, за правилами якого виду провадження необхідно розглядати справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, переважна більшість опитаних, а саме 87%, обрали спрощене провадження, 7,3% – загальне, решта 4,9% вибір провадження пояснюють індивідуальними особливостями справи (зокрема, її складністю).

Щодо достатньої регламентації правових підстав для застосування адміністративним судом заходів реагування висловили думку 90,2% опитаних, решта вважають існуючу регламентацію недостатньою.

Більш ніж четверта частина опитаних (26,8%) зазначили про існування складнощів з віднесенням порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до тих, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

Неоднозначність розуміння правової природи приписів та заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, демонструє відповідь на питання «Чи є, на Вашу думку, припис, строк виконання якого ще не закінчився, перешкодою для застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?» – 58,5% не вважають існування припису перешкодою, тоді як 39% висловлюють протилежну думку.

Переважна більшість цільової групи анкетного опитування (87,8%) вказала, що виявлення факту порушення органом державного нагляду (контролю) порядку призначення та проведення перевірки, яке не спотворює відомості про стан дотримання протипожежних вимог на об'єктах, не має значення при вирішенні справи про застосування заходів реагування.

Схвально оцінили наділення контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки повноваженням звертатися до адміністративного суду щодо допущення уповноважених посадових осіб до проведення планових або позапланових перевірок 70,7% суддів окружних адміністративних судів.

Виключно акт, складений за результатами проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, розглядають як доказ усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки 68,3% опитаних, тоді як решта (31,7%) допускають допустимість використання у доказуванні будь-яких доказів, що можуть підтвердити факт усунення відповідних правопорушень.

На питання «Чи поширеними є випадки, коли відповідачі у справах усувають порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до моменту ухвалення рішення по справі?» 61% опитаних відповіли ствердно, що підтверджує існування в заходах реагування високого потенціалу для стимулювання усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Неоднозначне розуміння серед опитаних спостерігається щодо питання можливості відстрочення виконання рішення суду про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки – 48,8% відповіли ствердно, 51,2% висловились щодо неприпустимості такого відстрочення.

Переважною більшістю опитаних (87,8%) позитивно оцінюється пропозиція визначити в КАС України, що рішення суду, ухвалені в адміністративних справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), виконуються негайно.

Відповідаючи на питання, чи поширеними на практиці є випадки звернення учасників справи, державного виконавця із заявою про роз'яснення ухваленого судового рішення, яке набрало законної сили, більшість респондентів повідомили про непоширеність таких випадків.

Значна частина респондентів (95,1%) повідомили про те, що у разі задоволення позову про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки вони визначають в судовому рішенні спосіб його виконання.

Відповідаючи на питання, який суб'єкт зобов'язаний забезпечувати виконання судового рішення про застосування заходів реагування у сфері

техногенної та пожежної безпеки, 68,3% опитаних вважають що таким є суб'єкт, до якого застосовано захід реагування, 29,3% опитаних вважають таким контролюючий орган, решта відмітили зацікавленість обох із зазначених суб'єктів у виконанні судового рішення.

Правильність підходу законодавця, який не передбачає судовий контроль за скасуванням заходів реагування, підтверджують 68,3% опитаних, тоді як 31,7% підтримують повернення судового контролю.

Таким чином, аналіз отриманих відповідей на питання, представлені в анкеті, демонструють відсутність єдності на окремі питання тлумачення, застосування та подальшого розвитку законодавства з питань державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Додаток В

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

за результатами анкетного опитування посадових осіб контролюючого органу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки

1. Програма опитування

Актуальність питань, яких стосувалося опитування. На сьогодні система державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки перебуває у стані реформування, вектор якого пов'язаний із послабленням надмірного регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Однак у будь-якому випадку способи здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки і надалі будуть пов'язані із проведенням планових та позапланових перевірок, а превентивну роль щодо запобігання заподіянню шкоди життю і здоров'ю людей виконуватимуть відповідні заходи реагування. Тож затребуваність в ефективному державному нагляді (контролі) у сфері техногенної та пожежної безпеки і надалі не буде зменшуватися. При цьому саме посадові особи контролюючого органу як ніхто інший можуть оцінити існуючу систему державного нагляду (контролю) на предмет її ефективності, виявити проблеми в правовому регулюванні державного нагляду (контролю) та запропонувати можливі шляхи їх усунення.

Метою опитування було вивчення думки посадових осіб контролюючого органу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, щодо окремих питань правового регулювання та правозастосування. Для досягнення окресленої мети поставлені такі завдання:

- виявити бачення респондентів щодо обраної законодавцем моделі регулювання відносин державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

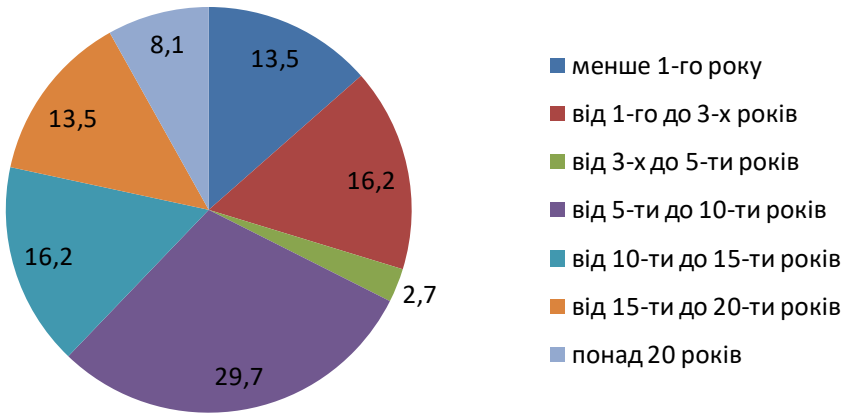
- дослідити позицію цільової групи дослідження щодо того, як варто тлумачити та застосовувати чинне законодавство у відповідній сфері;

- визначити бачення респондентів щодо можливих подальших шляхів розвитку правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

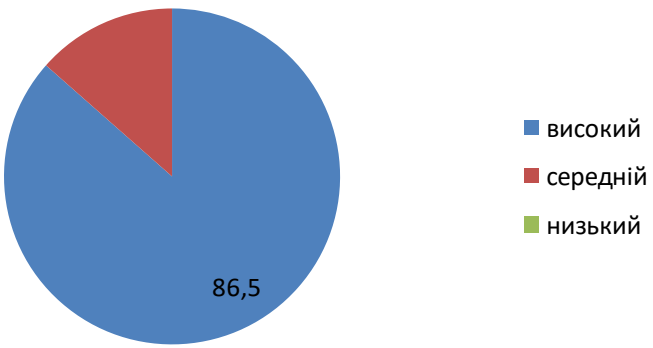
Методи дослідження. Опитування проводилося методом анонімного анкетування за розробленою автором анкетою. У анкетуванні прийняло участь 37 респондентів – посадових осіб територіального органу ДСНС України, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

2. Результати опитування

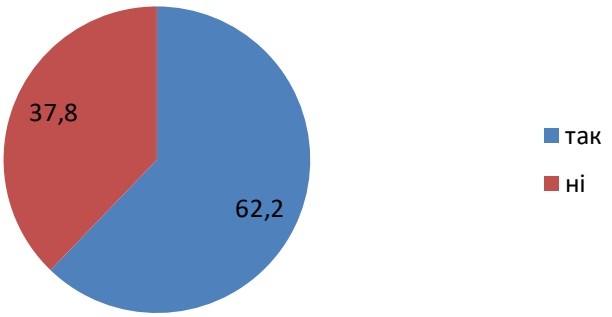
1. Яким є Ваш стаж роботи на посаді, пов'язаній з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки?



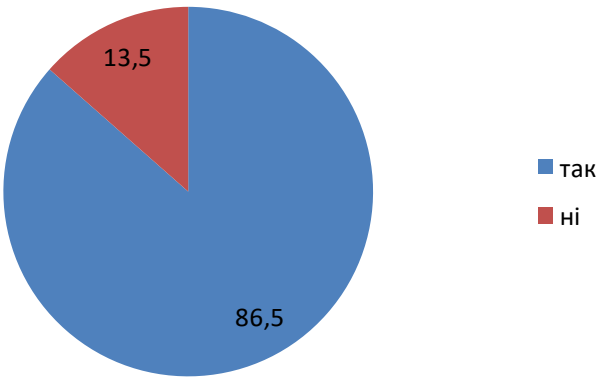
2. Як би Ви оцінили рівень навантаження посадових осіб, які здійснюють заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, у періоди відсутності мораторіїв на здійснення перевірок?



3. Чи вбачаєте Ви різницю між поняттями «державний нагляд» та «державний контроль» при іменуванні діяльності, яку здійснює ДСНС України щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»?

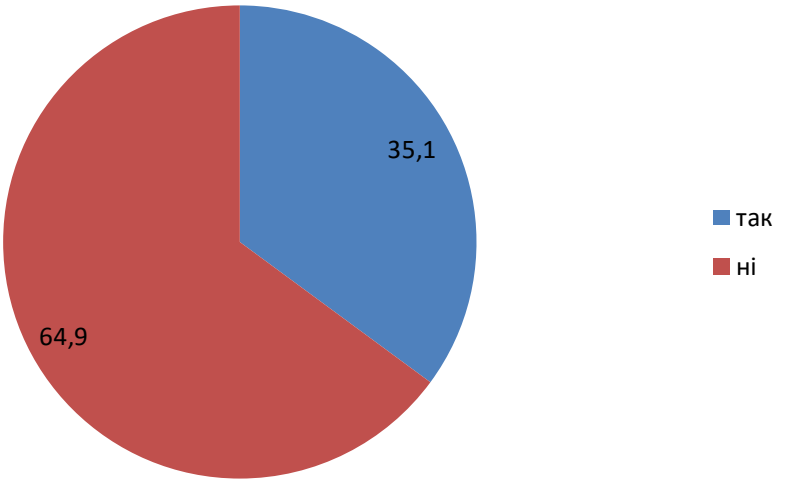


4. Чи погоджуєтесь Ви з тим, що специфіка державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не дозволяє здійснювати його регулювання виключно відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тобто його регулювання необхідно здійснювати відповідно до зазначеного вище Закону, однак з урахуванням особливостей, передбачених законом у відповідній сфері - КЦЗ України?

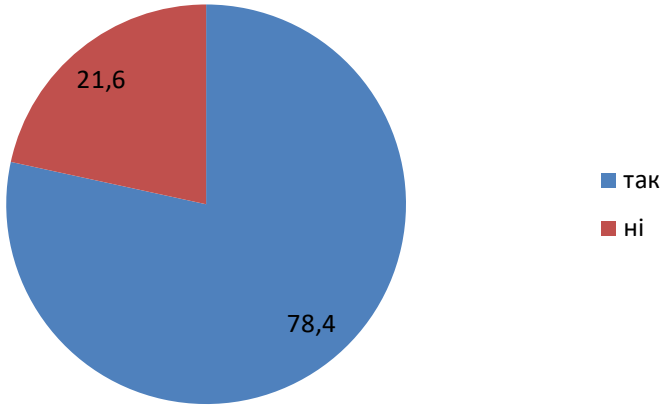


5. Чи є ефективним, на Вашу думку, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки з огляду на сучасне нормативно-правове регулювання (тобто чи дозволяє чинне законодавство отримувати повну, своєчасну та об'єктивну інформацію про стан техногенної та пожежної безпеки на об'єктах нагляду)?

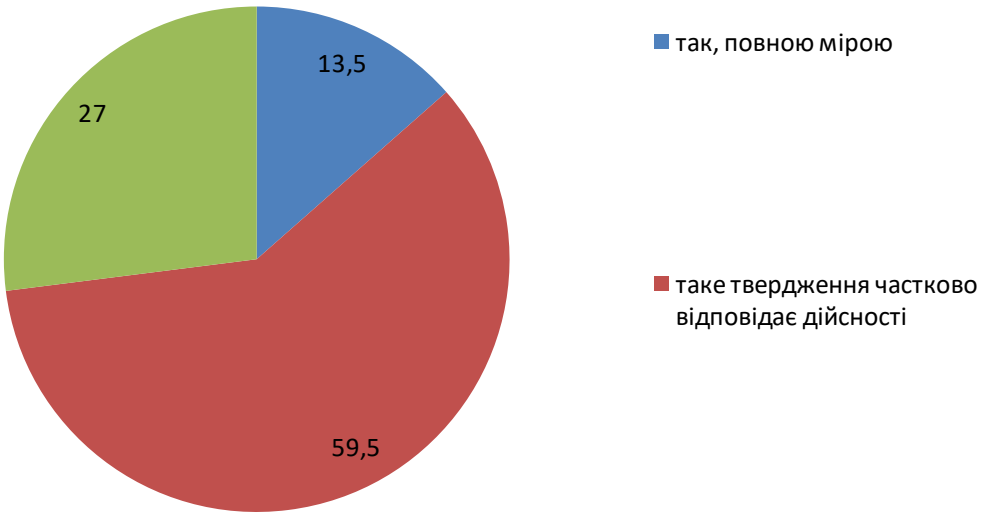
6. Як Ви вважаєте, чи сучасний стан правового регулювання організації державного нагляду (контролю) забезпечує орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки можливістю отримувати повну інформацію про усі підконтрольні суб'єкти?



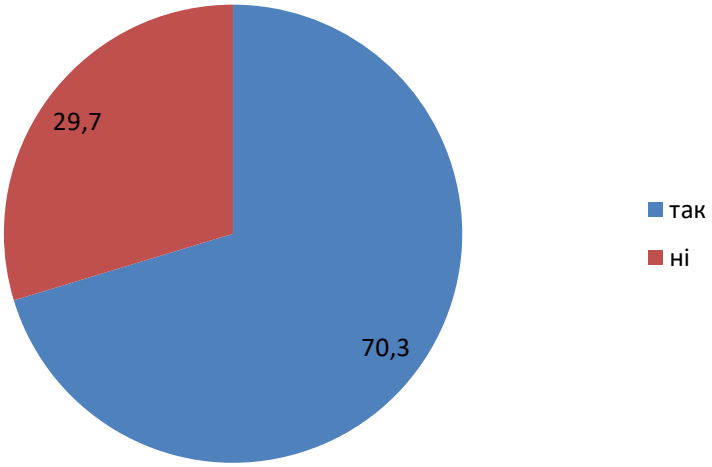
7. Чи вважаєте Ви чинне законодавство, що регулює здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, таким, що повною мірою враховує законні інтереси підконтрольних суб'єктів?



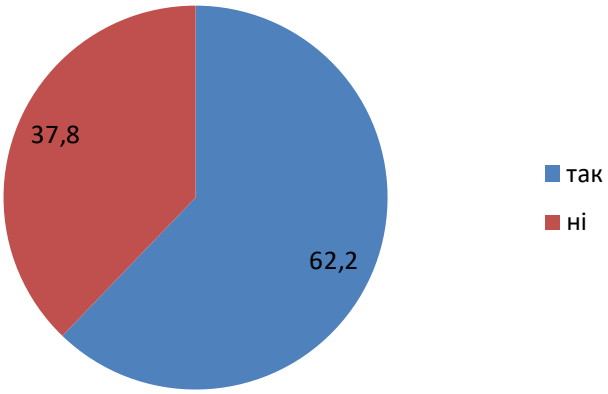
8. Чи погоджуєтесь Ви з тим, що чинне законодавство стимулює підконтрольних суб'єктів дотримуватися вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки?



9. Чи вважаєте Ви, що діюча система державного нагляду (контролю), коли обов'язковим є попередження підконтрольного суб'єкта про дату проведення планової перевірки, не є виправданою, оскільки дає можливість останнім показово продемонструвати дотримання вимог законодавства у період проведення такого заходу, після чого мати можливість нехтувати виконанням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки аж до наближення строку чергової перевірки?

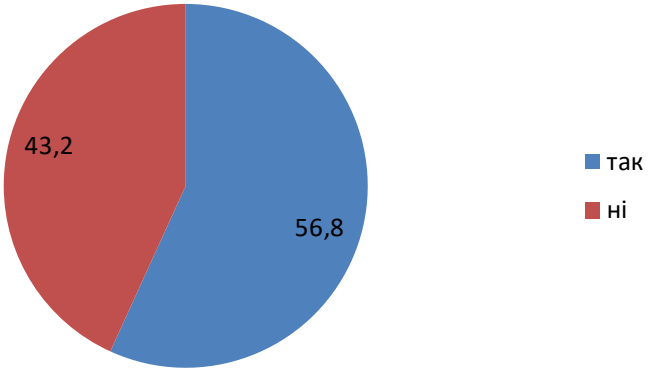


10. Чи вбачаєте Ви за потрібне в сьогоднішніх умовах звузити дію мораторію на проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, введеного постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» (наприклад, дозволивши проведення позапланових перевірок за окремими підставами чи окремих суб'єктів)?

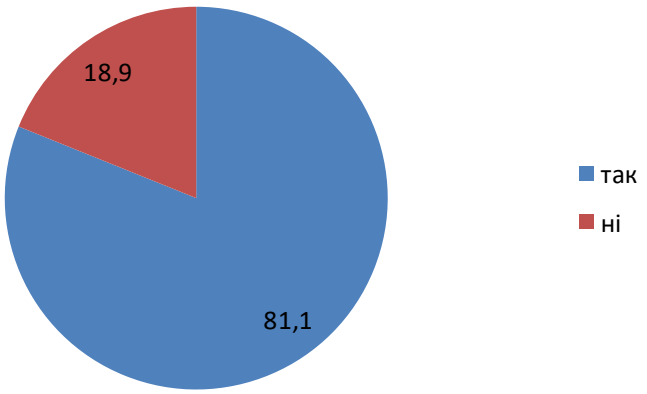


11. З огляду на Ваш попередній практичний досвід, що ставало найпоширенішою причиною, у зв'язку з якою захід державного нагляду (контролю) не міг бути здійснений?

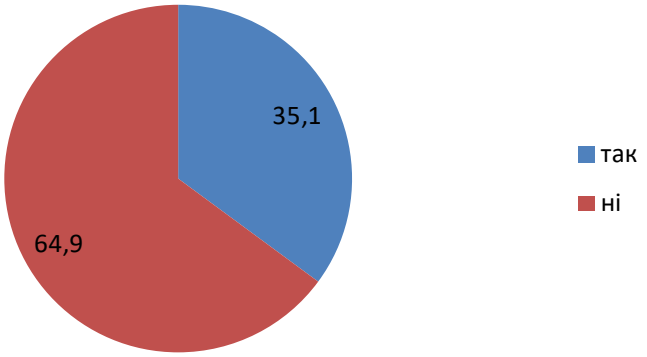
12. Чи вважаєте Ви правильним наявність в законодавстві заохочувальних норм, які дозволяють проводити планові перевірки суб'єктів господарювання з періодичністю, збільшеною вдвічі від звичайної, яка для деяких суб'єктів складає з інтервалом не раніше ніж через 10 років (зокрема, така норма передбачена п. 6 Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки ДСНС, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 715, де зазначено, що за умови що під час останнього планового заходу державного нагляду (контролю) у суб'єкта господарювання, що не належить до високого ступеня ризику, не виявлено суттєвих порушень вимог законодавства, наступна планова перевірка такого суб'єкта проводиться не раніше ніж через установлений для відповідного ступеня ризику період, збільшений удвічі)?



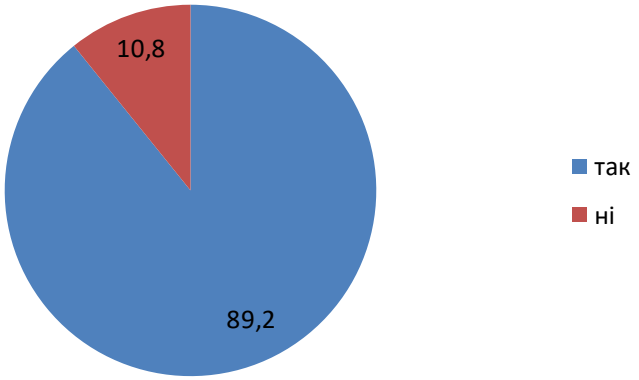
13. Чи вважаєте Ви перелік суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, визначений КЦЗ України (до яких віднесено суб'єктів господарювання, крім суб'єктів господарювання, які займаються незалежною професійною діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю, аварійно-рятувальні служби) таким, що об'єктивно відповідає специфіці даного виду державного нагляду (контролю)?



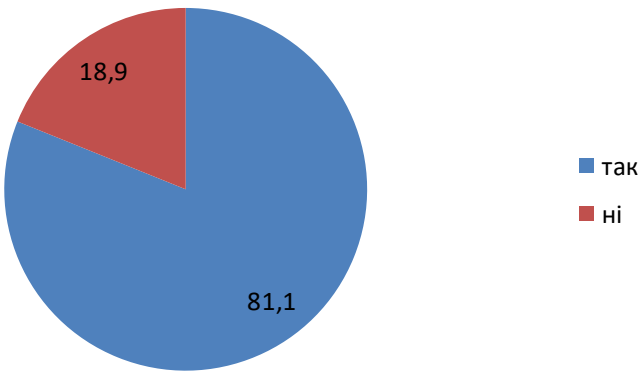
14. Абз. 9 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України зазначає, що позапланова перевірка у зв'язку з потребою перевірки виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попередньої перевірки, може бути проведена не пізніш як потягом двох місяців із дня після спливу останнього дня строку для усунення порушень. Чи вважаєте Ви такий строк достатній, з огляду на завантаженість посадових осіб контролюючого органу?



15. Чи вважаєте Ви за можливе сформулювати та законодавчо закріпити вичерпний перелік порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та (або) здоров'ю людей?

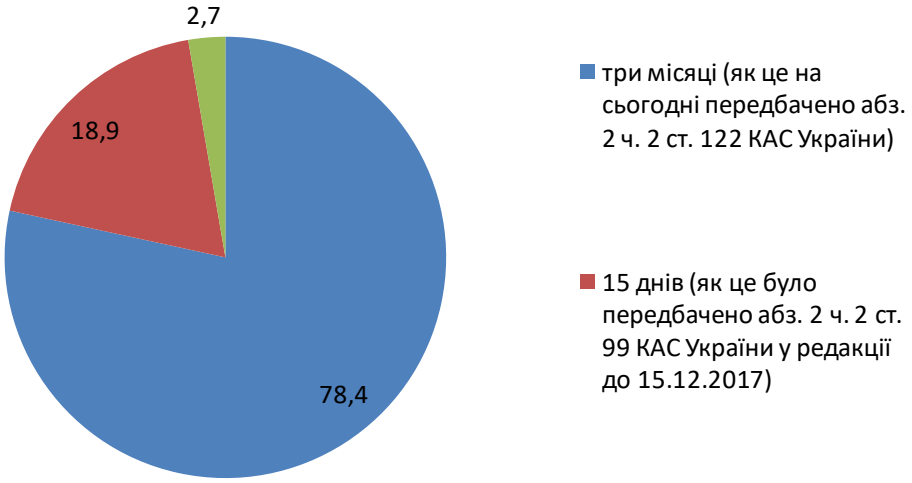


16. Чинні положення КАС України визначають, що справи про застосування заходів реагування розглядаються в загальному порядку, для якого строк розгляду справи становить до 60 днів із дня відкриття провадження - за умови розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Чи вважаєте Ви такий строк розгляду таким, що відповідає природі зазначених заходів реагування?

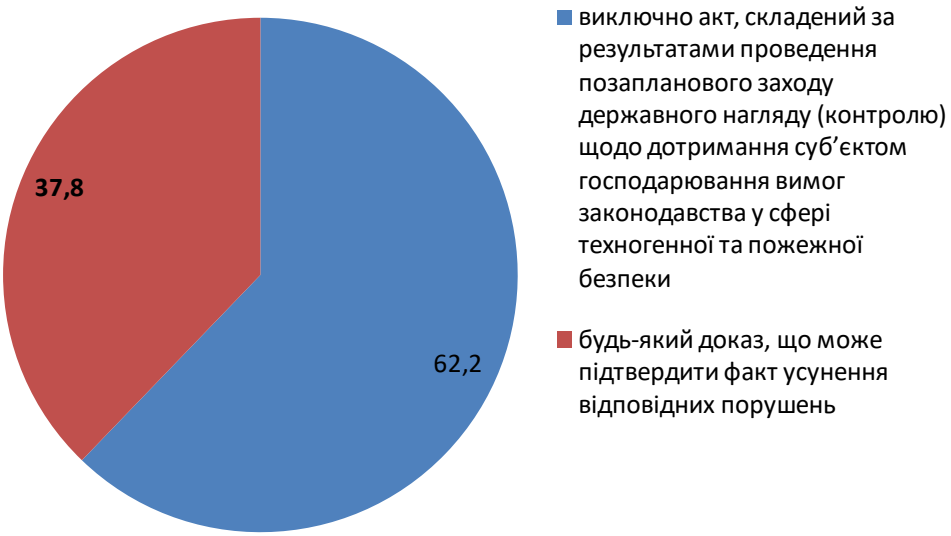


17. Враховуючи Ваш практичний досвід, чи погоджуєтесь Ви з тим, що порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки досить часто усуваються в ході судового процесу, ініційованого контролюючим органом, предметом якого є застосування заходів реагування?

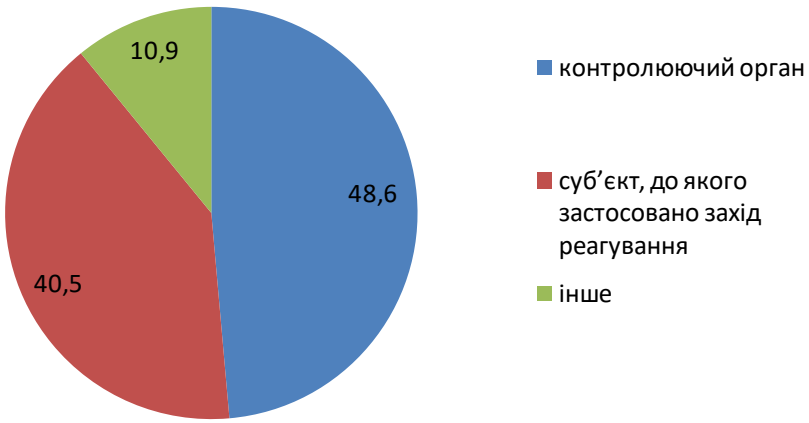
18. Якими за тривалістю, на Вашу думку, мають бути законодавчо встановлені строки звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування, які обчислюються з моменту складання акта перевірки?



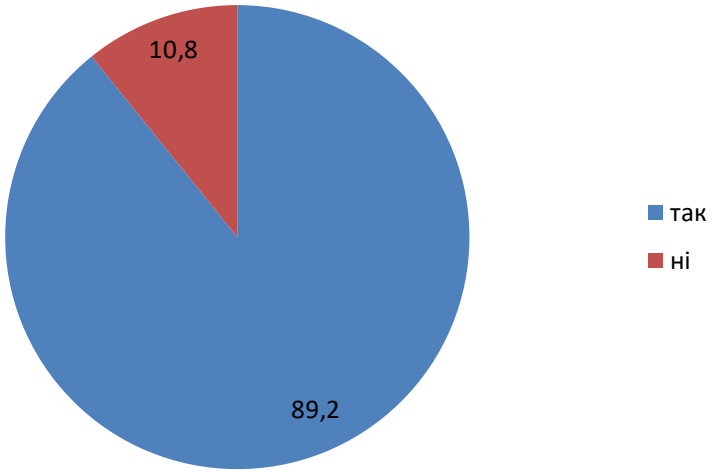
19. Що, на Вашу думку, слід визнавати доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки під час провадження в адміністративній справі про застосування заходів реагування?



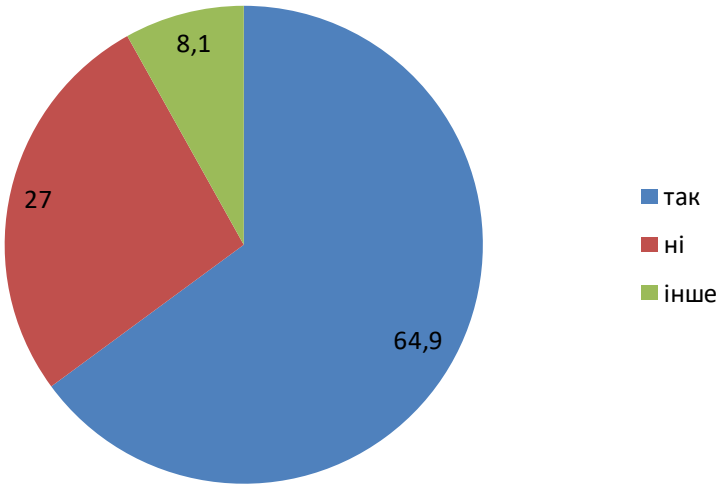
20. Який суб'єкт, на Вашу думку, зобов'язаний забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки?



21. Чи поширеними, з огляду на Ваш практичний досвід, є випадки ненадання посадовим особам органу державного нагляду (контролю) персональних даних, необхідних для складання протоколу про адміністративне правопорушення?



22. Чи вважаєте Ви санкції статей ст. 77-1 («Самовільне випалювання рослинності або її залишків»), ст. 175 («Порушення встановлених законодавством вимог пожежної та техногенної безпеки»), ст. 175-2 («Здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки»), ст. 188-8 («Невиконання приписів, розпоряджень та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки»), ст. 185-14 («Створення перешкод у діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, пов'язаній з проведенням перевірок») Кодексу України про адміністративні правопорушення такими, що відповідають ступеню шкідливості відповідних правопорушень?



3. Аналіз результатів анкетування

Отримані в результаті анкетування відповіді демонструють, що в ньому взяли участь посадові особи контролюючого органу з різним стажем роботи на посаді, пов'язаній з організацією та здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки – менше 1-го року (13,5%); від 1-го до 3-х років (16,2%); від 3-х до 5-ти років (2,7%); від 5-ти до 10-ти років (29,7%); від 10-ти до 15-ти років (16,2%); від 15-ти до 20-ти років (13,5%); понад 20 років (8,1%).

Серед опитаних 86,5% респондентів оцінили рівень навантаження посадових осіб у періоди відсутності мораторіїв на здійснення перевірок як високий, решта 13,5% – як середній.

Відповідаючи на питання «Чи вбачаєте Ви різницю між поняттями «державний нагляд» та «державний контроль» при іменуванні діяльності, яку здійснює ДСНС України щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»?» 37,8% респондентів відповіли «ні». Відтак правозастосувачі дійсно не завжди вбачають різницю між зазначеними поняттями.

Переважна більшість респондентів (86,5%) підтвердили, що специфіка державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не дозволяє здійснювати його регулювання виключно відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тобто його регулювання необхідно здійснювати відповідно до зазначеного вище Закону, однак з урахуванням особливостей, передбачених законом у відповідній сфері – КЦЗ України.

Респондентам було запропоновано оцінити державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки з огляду на сучасне нормативно-правове регулювання з точки зору його ефективності: 35,1% респондентів висловили думку, що сучасний державний нагляд (контроль) у сфері

техногенної та пожежної безпеки є цілком ефективним; 43,2% вважають державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки недостатньо ефективним; 21,6% зазначили, що державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки на сьогодні не є ефективним.

35,1% опитаних зазначили, що сучасний стан правового регулювання організації державного нагляду (контролю) забезпечує орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки можливістю отримувати повну інформацію про усі підконтрольні суб'єкти, у той час як 64,9% опитаних заперечують таку можливість.

На питання «Чи вважаєте Ви чинне законодавство, що регулює здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки таким, що повною мірою враховує законні інтереси підконтрольних суб'єктів?» 78,4% відповіли ствердно, тоді як 21,6% не погодились з таким судженням.

Також респондентам було запропоновано оцінити, чи дійсно чинне законодавство стимулює підконтрольних суб'єктів дотримуватися вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки – лише 13,5% респондентів повністю позитивно оцінили діючу модель державного нагляду (контролю) за таким критерієм.

Майже три чверті опитаних (70,3%) поділяють думку, що діюча система державного нагляду (контролю), коли обов'язковим є попередження підконтрольного суб'єкта про дату проведення планової перевірки, не є виправданою, оскільки дає можливість останнім показово продемонструвати дотримання вимог законодавства у період проведення такого заходу, після чого мати можливість нехтувати виконанням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки аж до наближення строку чергової перевірки.

Серед опитаних 37,8% респондентів заперечують проти звуження дії мораторію на проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, введеного постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303.

Найбільш поширеною причиною, у зв'язку з якою захід державного нагляду (контролю) не міг бути здійснений, серед опитаних згадується відсутність під час проведення заходу державного нагляду (контролю) керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи (56,8% опитаних), зміна суб'єктом господарювання місця провадження господарської діяльності (16,2% опитаних), недопущення до проведення заходу державного нагляду (контролю) (13,5% опитаних).

Неоднозначним є ставлення респондентів до існування в чинному законодавстві заохочувальних норм, які дозволяють проводити планові перевірки суб'єктів господарювання з періодичністю, збільшеною вдвічі від звичайної – 56,8% опитаних висловили схвальне ставлення до такого стану речей, решта 43,2% опитаних не підтримують існування таких заохочень.

81,1% респондентів вважають перелік суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, таким, що об'єктивно відповідає специфіці даного виду державного нагляду (контролю), тоді як 18,9% вважають його таким, що їй не відповідає.

Також респондентам було запропоновано оцінити достатність визначеного законодавцем строку, упродовж якого позапланова перевірка у зв'язку з необхідністю перевірки виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів може бути проведена – 64,9% опитаних респондентів вважають, що двомісячний строк є недостатнім, тоді як 35,1% вважають його достатнім.

Відповідаючи на питання можливості сформулювати та законодавчо закріпити вичерпний перелік порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та (або) здоров'ю людей, 89,2% опитаних вважають це за можливе, тоді як 10,8% – заперечують таку можливість. Такий результат відповідей на зазначене питання скоріше демонструє суб'єктивне прагнення інспекторів здійснювати свої повноваження із застосуванням абсолютно визначених правових норм, при

формулюванні яких законодавець не використовує оціночні поняття, що виключало б їх неоднозначне трактування.

Оцінюючи встановлені строки розгляду справ про застосування заходів реагування, 81,8% опитаних вважають їх такими, що відповідають природі зазначених заходів реагування, тоді як 18,9% вважають їх такими, що не відповідають природі таких заходів.

67,6% опитаних підтвердили, що в їх практиці досить часто трапляються випадки, коли порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки усуваються в ході судового процесу, ініційованого контролюючим органом, 29,7% зазначили, що таке трапляється рідко, 2,7% опитаних повідомили, що таке явище майже ніколи не трапляється. Це підтверджує, що вказаний захід реагування має високий стимулюючий вплив на підконтрольних суб'єктів.

Відповідаючи на питання, якими за тривалістю мають бути законодавчо встановлені строки звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування, думки респондентів розділилися таким чином: 78,4% опитаних вказали «три місяці (як це на сьогодні передбачено абз. 2 ч. 2 ст. 122 КАС України)»; 18,9% опитаних обрали варіант «15 днів (як це було передбачено абз. 2 ч. 2 ст. 99 КАС України у редакції до 15.12.2017)»; і лише 2,7% опитаних зазначили «п'ять робочих днів, як це передбачено законопроєктом «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 05.08.2021 № 5837». Це відображає прагнення посадових осіб мати більше часу для підготовки позову, однак, на нашу думку, не відповідає потребам забезпечення пожежної безпеки.

Також респондентам було запропоновано відповісти на питання, що слід визнавати доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки під час провадження в адміністративній справі про застосування заходів реагування – 62,2% опитаних вважають, що це може бути виключно акт, 37,8% опитаних – будь-який доказ.

Щодо питання, який саме суб'єкт зобов'язаний забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування у сфері техногенної та

пожежної безпеки, 48,6% відповіли «контролюючий орган», 40,5% – суб'єкт, до якого застосовані заходи реагування.

89,2% опитаних повідомили про поширеність випадків ненадання посадовим особам органу державного нагляду (контролю) персональних даних, необхідних для складання протоколу про адміністративне правопорушення, тоді як 10,8% опитаних не характеризують такі дії поширеними.

Також респондентам було запропоновано оцінити санкції статей ст. 77-1, ст. 175, ст. 175-2, ст. 188-8, ст. 185-14 КУпАП на предмет їх відповідності ступеню шкідливості правопорушень – 64,9% опитаних вважають, що санкція співмірна шкідливості, 27% висловились про невідповідність, 8,1% опитаних акцентують, що санкція статті 77-1 для громадян є занадто суворою.

Додаток Г

Паперова копія електронного документа

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань економічного розвитку

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-43-19

Здобувачу наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «Право» Пенітенціарної академії України

КОРЧОВІЙ І.В.

Шановна Ірино Віталіївно!

У Комітеті з питань економічного розвитку розглянуто Ваше звернення щодо проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» (реєстр. № 5837) та за результатами розгляду повідомляємо, що Ваші пропозиції в частині адміністративно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, можуть бути взяті до уваги під час опрацювання проекту Закону України реєстр. № 5837 від 05.08.2021 в установленому порядку.

З повагою

Голова Комітету **Д.А. НАТАЛУХА**

ЗГІДНО З ОРИГІНАЛОМ
Керівник секретаріату Комітету
Верховної Ради України
з питань економічного розвитку
09.11.23 В.В. Шестопалова

САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Наталуха Дмитро Андрійович
Сертифікат: 26B2648ADD3032E1940000008EA3331008422AE00
Дійсний до: 19.12.2024 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
04-16/18-2023/247733 від 09.11.2023
1369136

Додаток Д

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор з освітньо-наукової
роботи Пенітенціарної академії України,
доктор юридичних наук, професор
_____ Вячеслав ПУЗИРНИЙ
«08» 04 2025 р.

АКТ
про впровадження в наукову діяльність Пенітенціарної академії України результатів дисертаційного дослідження Корчової Ірини Віталіївни
з теми «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право

Комісія у складі:

голови комісії – полковника внутрішньої служби Володимира СПІВАКА, начальника навчального відділу, доктора філософських наук, доцента;

членів – підполковника внутрішньої служби Людмили ОЛЕФІР, заступника начальника кафедри формування та розвитку професійної компетентності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України Інституту професійного розвитку, кандидата юридичних наук, доцента; капітана внутрішньої служби Аліни КВІТКИ, т.в.о. начальника відділу наукової діяльності та міжнародного співробітництва, доктора філософії (освітні, педагогічні науки)

склала цей Акт про те, що результати дисертації Ірини КОРЧОВОЇ з теми «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» використовуються у науковій діяльності науковими співробітниками та науково-педагогічними працівниками кафедр Пенітенціарної академії України для підготовки монографій, навчальних посібників, наукових статей, ад'юнктами (аспірантами), слухачами магістратури, курсантами та студентами при написанні наукових статей, тез доповідей, студентських (курсантських) наукових робіт, рефератів, курсових робіт, а також при проведенні наукових і науково-практичних заходів (конференцій, семінарів, круглих столів).

Комісією рекомендовано до використання у науковій діяльності наступні публікації Ірини КОРЧОВОЇ:

1. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право.* 2021. № 4. С. 157-162.
2. Корчова І. Деякі питання визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та правового регулювання проведення їх перевірок. *Публічне право.* 2022. № 1 (45). С. 34-41.
3. Корчова І. Термін «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» в юридичній науці та законодавстві. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право.* 2022. Випуск 37. С. 15-20.

4. Ткаченко О., Корчова І. Правове регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право.* 2022. № 1 (15). С. 63-73.

5. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право.* 2022. № 4 (48). С. 67-72.

6. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia.* 2022. Випуск 5. С. 20-24.

7. Корчова І. Аудит як елемент забезпечення пожежної та техногенної безпеки: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку. *Juris Europensis Scientia.* 2023. Випуск 2. С. 96-100.

Голова комісії:

Начальник навчального відділу,
доктор філософських наук, доцент,
полковник внутрішньої служби — Володимир СПІВАК

Члени комісії:

Заступник начальника кафедри формування
та розвитку професійної компетентності персоналу
Державної кримінально-виконавчої служби України
Інституту професійного розвитку,
кандидат юридичних наук, доцент,
полковник внутрішньої служби — Людмила ОЛЕФІР

Т.в.о. начальника відділу наукової діяльності та
міжнародного співробітництва
доктор філософії (освітні, педагогічні науки)
капітан внутрішньої служби — Аліна КВІТКА

Додаток Е

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор з освітньо-наукової
роботи Пенітенціарної академії України,
доктор юридичних наук, професор
_____ Вячеслав ПУЗИРНИЙ
«08» 01 2025 р.

ПОГОДЖЕНО
В.о. директора Інституту професійного
розвитку Пенітенціарної академії України,
кандидат педагогічних наук, доцент
_____ Дмитро ПОКРИШЕНЬ
«08» 01 2025 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертації Корчової Ірини Віталіївни з теми «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» до освітнього процесу в Інституті професійного розвитку Пенітенціарної академії України

Комісія у складі:

голови комісії – підполковника внутрішньої служби Людмили ОЛЕФІР, заступника начальника кафедри формування та розвитку професійної компетентності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України Інституту професійного розвитку, кандидата юридичних наук, доцента;

членів – Павла ЛІЛІКОВИЧА, доцента кафедри формування та розвитку професійної компетентності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України Інституту професійного розвитку, кандидата наук з державного управління; майора внутрішньої служби Сергія СВІЖЕНКА, начальника відділу організації навчання та методичної роботи Інституту професійного розвитку

склала цей Акт про те, що результати дисертації Ірини КОРЧОВОЇ з теми «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» впроваджені в освітній процес Інституту професійного розвитку Пенітенціарної академії України у рамках проведення навчальних занять з начальниками відомчої пожежної команди, інспекторами пожежної профілактики відомчої пожежної охорони установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України та таборів для тримання військовополонених, інспекторами пожежної профілактики відділів режиму і охорони слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; командирами відділень – водіями відомчої пожежної охорони установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, таборів для тримання військовополонених, згідно з затвердженими Міністерством юстиції освітніми програмами (післядипломної освіти).

Комісією рекомендовано до використання в освітньому процесі наступні публікації Ірини КОРЧОВОЇ:

1. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право.* 2021. № 4. С. 157-162.

2. Корчова І. Деякі питання визначення суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, та правового регулювання проведення їх перевірок. *Публічне право.* 2022. № 1 (45). С. 34-41.

3. Корчова І. Термін «державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки» в юридичній науці та законодавстві. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право.* 2022. Випуск 37. С. 15-20.

4. Ткаченко О., Корчова І. Правове регулювання відновлення експлуатації об'єктів після усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право.* 2022. № 1 (15). С. 63-73.

5. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право.* 2022. № 4 (48). С. 67-72.

6. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia.* 2022. Випуск 5. С. 20-24.

7. Корчова І. Аудит як елемент забезпечення пожежної та техногенної безпеки: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку. *Juris Europensis Scientia.* 2023. Випуск 2. С. 96-100.

Голова комісії:
Заступник начальника кафедри формування та розвитку
професійної компетентності персоналу
Державної кримінально-виконавчої служби України
Інституту професійного розвитку,
кандидат юридичних наук, доцент,
підполковник внутрішньої служби — Людмила ОЛЕФІР

Члени комісії:
Доцент кафедри формування та розвитку
професійних компетентностей персоналу
Державної кримінально-виконавчої служби України
Інституту професійного розвитку,
кандидат наук з державного управління — Павло ЛІЛІКОВИЧ

Начальник відділу організації навчання
та методичної роботи Інституту професійного розвитку,
майор внутрішньої служби — Сергій СВІЖЕНКО

Додаток Ж

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

вул. Київська, 23, м. Чернігів, 14005, тел. (0462) 665-500, тел/факс (0462) 665-502
E-mail: inbox@adm.cn.court.gov.ua Код ЄДРПОУ 35108650

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова Чернігівського
окружного адміністративного суду
_____ Ю. О. Скалозуб
_____ 2023 року

АКТ

про можливість впровадження у діяльності Чернігівського окружного адміністративного суду результатів дисертаційного дослідження Корчової Ірини Віталіївни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі:
судді Чернігівського окружного адміністративного суду – Виноградової Д. О.;
судді Чернігівського окружного адміністративного суду – Клопота С. Л.;
судді Чернігівського окружного адміністративного суду – Соломко І. І.

склала цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертаційному дослідженні Корчової Ірини Віталіївни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» мають практичну цінність та можуть бути використані у діяльності Чернігівського окружного адміністративного суду.

Комісія вважає, що на особливу увагу заслуговують сформульовані автором висновки та пропозиції, що стосуються питань правового регулювання здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, процедури розгляду і вирішення справ про вжиття заходів реагування, а також застосування відповідних норм права.

Члени комісії:

Суддя **Виноградова Д. О.**

Суддя **Клопот С. Л.**

Суддя **Соломко І. І.**

Згідно з оригіналом
Начальник відділу документального
забезпечення (діловодства)
29.12.2023 Олександра СЕРЕЇНА

Додаток К

Пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів, обґрунтовані в дисертації

Чинна редакція нормативно-правового акта	Запропонована редакція нормативно-правового акта
КЦЗ України	
ч. 2 ст. 17-1 2. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: ...	ч. 2 ст. 17-1 2. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: ...
Відсутня норма	48-1) виконує рішення суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг;
п. 14 ч. 1 ст. 20 1. До завдань і обов'язків суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (далі - суб'єкти господарювання) у сфері цивільного захисту належить: 14) забезпечення безперешкодного доступу уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, для здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки незалежно від присутності керівника (уповноваженої особи) суб'єкта господарювання;	п. 14 ч. 1 ст. 20 1. До завдань і обов'язків суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (далі - суб'єкти господарювання) у сфері цивільного захисту належить: **вилучити**

Відсутня норма	21-2) забезпечення присутності при здійсненні заходу державного нагляду (контролю) керівника юридичної особи, або фізичної особи-підприємця, або особи, уповноваженої керівником чи фізичною особою-підприємцем. Невиконання такого обов'язку упродовж трьох годин першого дня перевірки вважається відмовою у допуску до здійснення заходів державного нагляду (контролю);
ч. 2 ст. 65 2. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює державний нагляд (контроль) у сфері пожежної та техногенної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства **суб'єктами господарювання, крім суб'єктів господарювання, які займаються незалежною професійною діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю, аварійно-рятувальними службами**.	ч. 2 ст. 65 2. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства **державними органами та органами місцевого самоврядування; суб'єктами господарювання (юридичними особами та фізичними особами-підприємцями); іншими юридичними особами; суб'єктами, які займаються незалежною професійною діяльністю (крім тих, що займаються такою діяльністю за місцем проживання та не використовують найману працю); аварійно-рятувальними службами.**
ст. 66 1. ... Плановою перевіркою є перевірка, передбачена річним планом перевірок об'єктів нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, який затверджується не пізніше 1 грудня року, що передує плановому, керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, або його заступником. **Відсутня норма**	Ст. 66 1. ... Плановою перевіркою є перевірка, передбачена річним планом перевірок об'єктів нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, який затверджується не пізніше 1 грудня року, що передує плановому, керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, або його заступником. **До проведення планових перевірок норми, передбачені Законом України**

	«Про основні засади державного нагляду контролю у сфері техногенної та пожежної безпеки», в частині зобов'язання органу державного нагляду (контролю) оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті, внести відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) та направити повідомлення суб'єкта про проведення планового заходу не застосовуються.
...	...
Підставою для проведення позапланової перевірки є:	Підставою для проведення позапланової перевірки є:
1) подання суб'єктами, визначеними статтею 65 цього Кодексу, письмової заяви про проведення перевірки об'єкта нагляду за їх бажанням;	1) подання суб'єктами, визначеними статтею 65 цього Кодексу, письмової заяви про проведення перевірки об'єкта нагляду за їх бажанням. **Проведення такого позапланового заходу зі здійснення державного нагляду (контролю) має бути розпочато не пізніше трьох робочих днів з моменту подання відповідної заяви;**
...	...
...	
3) необхідність перевірки виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, виданих за результатами проведення попередньої перевірки об'єкта нагляду суб'єктами, визначеними статтею 65 цього Кодексу. Така позапланова перевірка проводиться **не раніше останнього дня строку для усунення порушення, визначеного приписом або іншим розпорядчим документом, та не пізніш як через два місяці із зазначеного дня;**	3) необхідність перевірки виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, виданих за результатами проведення попередньої перевірки об'єкта нагляду суб'єктами, визначеними статтею 65 цього Кодексу. Така позапланова перевірка проводиться **не раніше дня, наступного за останнім днем строку для усунення порушення, визначеним приписом або іншим розпорядчим документом, та не пізніш як через чотири місяці із зазначеного дня;**
...	**...**
7) рішення суду.	7) рішення суду;
	8) необхідність проведення на об'єкті нагляду перевірки, якщо попередньо об'єкт нагляду не був перевірений у зв'язку з провадженням на такому
Відсутня норма	

	об'єкті діяльності не тим суб'єктом, який провадив таку діяльність на момент затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю), складання припису чи виникнення інших підстав для проведення позапланової перевірки.
... **2. Відсутня норма**	**...** **2. У разі отримання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, акта, складеного за результатами проведення аудиту, який підтверджує відсутність порушень вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, чергова планова перевірка такого суб'єкта здійснюється не раніше строків, встановлених ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».**
У разі наявності у суб'єкта господарювання із середнім та/або незначним ступенями ризику (крім підприємств, установ, організацій державної та комунальної форм власності, а також суб'єктів господарювання, у користуванні яких є об'єкти підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного чи санітарно-епідеміологічного характеру) чинного договору страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій, у тому числі пожеж та аварій на території та/або об'єктах нерухомості, укладеного відповідно до вимог цієї частини (далі – договір страхування відповідальності), планова перевірка такого суб'єкта не здійснюється протягом дії такого договору, але не більше: **шести років поспіль** – щодо	У разі наявності у суб'єкта із середнім та/або незначним ступенями ризику (крім підприємств, установ, організацій державної та комунальної форм власності, а також суб'єктів господарювання, у користуванні яких є об'єкти підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного чи санітарно-епідеміологічного характеру) чинного договору страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій, у тому числі пожеж та аварій на території та/або об'єктах нерухомості, укладеного відповідно до вимог цієї частини (далі – договір страхування відповідальності), планова перевірка такого суб'єкта не здійснюється протягом дії такого договору, але не більше: **4,5 років поспіль** – щодо суб'єктів із середнім

суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику; **десяти років поспіль** – щодо суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику.	ступенем ризику; **7,5 років поспіль** – щодо суб'єктів з незначним ступенем ризику
Ст. 68 **Стаття 68.** Санкції за порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки	**Ст. 68** Стаття 68. Санкції за порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки **та інші заходи реагування**
1. Посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, у тому числі невиконання їх законних вимог, зобов'язані застосовувати санкції, визначені законом.	1. Посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, у тому числі невиконання їх законних вимог, зобов'язані **застосовувати санкції та вживати інші заходи реагування, визначені законом.** **Припис щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки не передбачає застосування санкцій. Видання припису не перешкоджає застосуванню заходів реагування, передбачених ч. 2 цієї статті.**
2. **Відсутня норма**	**2. Робота підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатація будівель, споруд, окремих приміщень, випуск та реалізація пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у разі існування порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, не допускається.**
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, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць,	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, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення

агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом. ... 5. Відновлення роботи зупинених відповідно до частини другої цієї статті підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту **суб'єктами господарювання** можливе після отримання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, повідомлення **суб'єкта господарювання** про усунення ним **усіх установлених порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки**, що підтверджено відповідним актом перевірки.	роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, **об'єктів,** споруд, **цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт,** випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, **надання послуг,** у порядку, встановленому законом. ... 5. Відновлення роботи зупинених відповідно до частини другої цієї статті підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, **об'єктів,** споруд, **цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт,** випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, **надання послуг суб'єктами, до яких були застосовані заходи реагування,** можливе після отримання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, повідомлення **суб'єкта** про усунення ним **порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, які стали підставою для застосування заходів реагування,** що підтверджено відповідним актом перевірки.
КАС України	
ст. 245 ... 2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про: ... **Відсутня норма**	ст. 245 ... 2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про: ... 6-1) застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), якщо вони застосовуються за рішенням суду;

	6-2) зобов'язання суб'єкта допустити посадову особу контролюючого органу до здійснення заходів державного нагляду (контролю).
Відсутня норма	Стаття 283-2. Особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) 1. Провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) під час здійснення ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі позовної заяви таких органів щодо: 1) вжиття заходів реагування у випадках та з підстав, передбачених законом, до підприємств, установ, організацій (юридичних осіб) та фізичних осіб-підприємців, у яких під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) виявлено порушення у відповідній сфері державного нагляду (контролю); 2) зобов'язання відповідача допустити посадових осіб органів державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю). 2. Позовна заява подається протягом десяти днів до суду першої інстанції з дня виникнення підстав, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі та повинна містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) найменування, поштову адресу, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України або прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності), реєстраційний номер облікової картки платника податків, (серія (за наявності), номер паспорта громадянина України - для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідному податковому органу та мають відмітку в паспорті) фізичної особи-

	підприємця, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, щодо сторони, до якої застосовуються заходи, визначені частиною першою цієї статті; 4) підстави звернення з позовною заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються; 6) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень. У разі недотримання вимог частини другої цієї статті суд повідомляє про це заявника та надає йому строк, але не більш як п'ять днів, для усунення недоліків. Невиконання вимог суду в установлений строк тягне за собою повернення заявнику позовної заяви та доданих до неї документів. Повернення позовної заяви не є перешкодою для повторного звернення з нею до суду після усунення її недоліків, але не пізніше ніж упродовж семи днів з дня надходження ухвали про її повернення до органу державного нагляду (контролю). 3. У разі якщо з поданих матеріалів вбачається спір про право, суд розглядає справу за правилами спрощеного позовного провадження, встановленими цим Кодексом, про що постановляється ухвала, яка не підлягає оскарженню. Якщо існування спору про право виявлено після відкриття провадження у справі, суд постановляє ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, встановленими цим Кодексом, яка не підлягає оскарженню. 4. Адміністративна справа, визначена частиною першою цієї статті, вирішується судом протягом п'яти днів після відкриття провадження. 5. Рішення суду у справах, визначених частиною першою цієї статті, підлягає негайному виконанню. Апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані сторонами протягом десяти днів з дня їх проголошення. Подання апеляційної скарги на рішення суду у справах, визначених частиною першою цієї статті, не перешкоджає його виконанню.

	6. У рішенні суду зазначаються: 1) дата ухвалення рішення; 2) найменування суду, прізвище та ініціали (ініціал власного імені) судді; 3) найменування сторін, їх місцезнаходження; 4) мотиви ухвалення судом рішення щодо заявлених вимог з посиланням на закон; 5) порядок вчинення дій, визначених рішенням; 6) відомості про порядок апеляційного перегляду справи, строки апеляційного оскарження. 7. Суд апеляційної інстанції розглядає справу в п'ятиденний строк після закінчення строку на апеляційне провадження.
Порядок проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.05.2023 № 436	
п. 10 10. ... У разі наявності технічної можливості акт складається, надсилається та зберігається в електронній формі в установленому законодавством порядку. **Відсутня норма**	п. 10 10. ... У разі наявності технічної можливості акт складається, надсилається та зберігається в електронній формі в установленому законодавством порядку. Суб'єкт аудиту має право направити рекомендованим листом та/або за допомогою електронного зв'язку акт, складений за результатами проведення аудиту, центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.
Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 715	
6. У разі коли за результатами останнього планового заходу державного нагляду (контролю) у суб'єкта господарювання не виявлено **суттєвих порушень** вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, наступна планова перевірка такого суб'єкта господарювання проводиться не раніше ніж	6. У разі коли за результатами останнього планового заходу державного нагляду (контролю) у суб'єкта господарювання з середнім чи незначним ступенем ризику не виявлено **порушень** вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, наступна планова перевірка такого суб'єкта господарювання проводиться не

через установлений для відповідного ступеня ризику період, **збільшений удвічі.** Це положення не застосовується до суб'єктів господарювання, віднесених до високого ступеня ризику.	раніше ніж через установлений для відповідного ступеня ризику період, **збільшений у 1,5 рази.**

Додаток Л

Порівняння нормативного регулювання провадження у справах про застосування заходів реагування Кодексом адміністративного судочинства України у редакції до 15.12.2017, у теперішній редакції та у редакції в разі прийняття законопроєкту № 4150 від 24.09.2020 (№ 5837 від 05.08.2021)

	Редакція КАС України до 15.12.2017	Редакція КАС України з 15.12.2017	Законопроєкти	
			№ 4150 від 24.09.2020	№ 5837 від 05.08.2021
Ступінь диференціації законодавства (наявність спеціальної норми, що регулює особливості провадження у справах про застосування заходів реагування, у т.ч. у сфері техногенної та пожежної безпеки)	КАС України не містив спеціальної статті, присвяченої правовому регулюванню застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, однак певний ступінь диференціації правового регулювання мав місце: - п. 5 ч. 1 ст. 183-2 відносив справи про «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням» до таких, де застосовується скорочене провадження;	спеціальні норми, які б встановлювали особливості провадження у справах про застосування заходів реагування за ініціативою контролюючого органу (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки), відсутні; провадження здійснюється за загальними нормами	окремою ст. 283-1 пропонується врегулювати особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки	окремою ст. 283-1 пропонується врегулювати особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю)

	- ч. 12 та 13 ст. 183-2 регулювали питання скасування заходів реагування, застосованих судом за результатом розгляду справи зазначеної категорії			
Умови розгляду справ про застосування заходів реагування у загальному порядку	ч. 4 ст. 183-2 встановлювала, що «у разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню»	розглядається за правилами позовного провадження (загального чи спрощеного)	у загальному порядку заявник звертається до суду та розглядається справа у загальному порядку, якщо з матеріалів, які підлягають поданню до суду, вбачається спір про право	
Строк звернення до суду з позовом про застосування заходів реагування	15 днів з дня виявлення контролюючим органом підстав для звернення до адміністративного суду (абз. 2 ч. 2 ст. 99)	три місяці з дня виникнення підстав, що дають контролюючому органу право на пред'явлення вимог про застосування заходів реагування (абз. 2 ч. 2 ст. 122)	п'ятнадцять днів з дня виникнення підстав, що зумовлюють звернення до суду (ч. 2 ст. 283-1)	п'ять робочих днів з дня виникнення підстав, що зумовлюють звернення до суду (ч. 2 ст. 283-1)
Строк розгляду справ про застосування заходів реагування	- у разі розгляду за правилами скороченого провадження справа повинна була розглядатись протягом таких строків:	- у разі розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження – протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня	- у разі розгляду справи за правилами ст. 283-1 – протягом 5 днів після	- у разі розгляду справи за правилами ст. 283-1 – протягом 3 робочих днів

	1) при надходженні до суду заяви відповідача про визнання позову – не пізніше наступного дня; 2) якщо заперечення не були надані до суду: - за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача – не пізніше 3 днів з дня закінчення строку для надання заперечень (який складає 10 днів з дня одержання ухвали та копій документів для надання заперечень проти позову); - за умови, що справа розглядається судом не за місцезнаходженням відповідача – не пізніше 3 днів після завершення 7-денного строку з дня закінчення строку, передбаченого для надання заперечень; 3) у разі подання відповідачем заперечення проти позову – не пізніше як у 5-дений строк. - у разі розгляду справи за загальними правилами – протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122)	відкриття провадження у справі; - у разі розгляду справи за правилами загального позовного провадження – за загальним правилом до 90 днів (до 60 днів з дня відкриття провадження у справі передбачено для проведення підготовчого провадження, при цьому строк підготовчого провадження може бути продовжений; до 30 днів для розгляду справи по суті)	відкриття провадження (ч. 7 ст. 283-1)	після відкриття провадження (ч. 6 ст. 283-1)

Інші особливості судового розгляду справ про застосування заходів реагування	- розгляд справи за правилами скороченого провадження здійснювався суддею одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі (ч. 4 ст. 183-2); - доволі широкі порівняно з чинною редакцією КАС України можливості для зупинення провадження у справі (відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 156 суд мав право зупинити провадження у справі в разі «наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом»); - для скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), якщо обставини, які стали підставою для їх вжиття, перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами, особа подавала відповідну заяву до суду (ч. 12 ст. 183-2). Така заява підлягала розгляду та вирішенню суддею одноособово з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, протягом 5 днів з дня її	-	- скорочені строки на апеляційне оскарження судових рішень та апеляційний розгляд (10 днів з дня проголошення оскаржуваного рішення; 5 днів після закінчення строку на апеляційне оскарження)	- скорочені строки на апеляційне оскарження судових рішень та апеляційний розгляд (10 робочих днів з дня проголошення оскаржуваного рішення; 5 днів після закінчення строку на апеляційне провадження); - скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у судовому порядку (ч. 10, 11 ст. 183-2)

	отримання судом. За результатами розгляду заяви суд постановляв ухвалу про задоволення заяви або про відмову в її задоволенні, яка не підлягала оскарженню (ч. 13 ст. 183-2)			
Особливості виконання	п. 10 ч. 1 ст. 256 містив імперативну норму, що постанови суду про повне або часткове зупинення роботи (експлуатації) об'єктів, надання послуг, якщо це загрожує життю та/або здоров'ю людей виконуються негайно	рішення виконуються у загальному порядку, після набрання законної сили	рішення суду у справі підлягає негайному виконанню (ч. 8 ст. 283-1 та ч. 7 ст. 283-1 відповідно)	