

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2023.17>**I. В. Корчова***аспірантка кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу  
Академії Державної пенітенціарної служби  
[orcid.org/0000-0002-0812-6922](https://orcid.org/0000-0002-0812-6922)*

## **АУДИТ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

У статті розглянуто питання правового регулювання аудиту як одного з елементів забезпечення пожежної та техногенної безпеки. Констатовано, що нормативне забезпечення аудиту пожежної та техногенної безпеки започатковане прийняттям 6 жовтня 2022 року Верховною Радою України Закону України № 2655-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності», яким внесено зміни до Кодексу цивільного захисту України. Автор звертає увагу, що аудит став особливістю державного нагляду (контролю) саме у сфері техногенної та пожежної безпеки, тоді як загальний для багатьох сфер державного нагляду (контролю) нормативно-правовий акт – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – згадок про аудит не містить. Підкреслено, що аудит має деякі спільні ознаки з перевітками, що здійснюються контролюючим органом, адже в обох випадках оцінюється стан дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Однак, між ними є і суттєві відмінності – якщо аудит проводиться виключно за заявою підконтрольного суб'єкта, то бажання підконтрольного суб'єкта – це лише одна з підстав позапланової перевірки, однак заходи державного нагляду (контролю) проводяться і незалежно від бажання останнього. Неоднаковими є і правові наслідки виявлених порушень, адже проведення аудиту не тягне за собою застосування санкцій та/або інших заходів реагування, та суб'єкти, які проводять аудит та перевірки. Акцентовано увагу, що зареєстрованим в парламенті проєкті Закону про основні засади державного нагляду (контролю) від 05.08.2021 № 5837 пропонується розширити застосування аудиту відносно інших сфер господарської діяльності. Підсумовано, що у разі прийняття зазначеного проєкту у запропонованому вигляді очікується, що для підконтрольних суб'єктів відкриються можливості для проведення аудиту контролюючим органом на безоплатній основі, однак негативний висновок аудиту слугуватиме підставою для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю), що може знизити загребуваність такого функціоналу серед підконтрольних суб'єктів.

*Ключові слова:* аудит пожежної та техногенної безпеки, аудит стану діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, результати аудиту, заходи державного нагляду (контролю).

### **Korchova I. V. AUDIT AS AN ELEMENT OF ENSURING FIRE AND MAN-MADE SAFETY: CURRENT STATE OF LEGAL REGULATION AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT**

The article examines the issue of legal regulation of audit as one of the elements of ensuring fire and man-made safety. It was established that the regulatory support for fire and man-made audits was initiated by the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine on October 6, 2022 of Law of Ukraine No. 2655-IX «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the First Steps of Business Deregulation through Civil Liability Insurance», which amended the Code of Civil Protection of Ukraine. The author draws attention to the fact that audit has become a feature of state supervision (oversight) specifically in the field of man-made and fire safety, while the normative legal act common to many spheres of state supervision (oversight) is the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Supervision (oversight) in the Field of economic activity» – does not contain mention of audit. It is emphasized that the audit has some features in common with the inspections carried out by the controlling body, because in both cases the state of compliance with the requirements of the legislation in the field of man-made and fire safety is assessed. However, there are significant differences between them – if the audit is conducted solely at the request of the subject under control, then the wish of the subject under control is only one of the grounds for an unscheduled inspection, but state supervision (oversight) measures are carried out regardless of the latter's wish. The legal consequences of detected violations are also different, because the audit does not entail the application of sanctions and/or other response measures, and the entities that conduct audits and inspections. Attention was drawn to the fact that the project of the Law on the Basic Principles of State Supervision (Oversight) dated 05.08.2021 No. 5837, registered in the parliament, proposes to expand the application of audit to other spheres of economic activity. It was concluded that in case of acceptance of the mentioned project in the proposed form, it is expected that controlled entities will be able to conduct an audit by the controlling body on a free basis, however, a negative audit conclusion will serve as a basis for conducting unplanned measures of state supervision (oversight), which may reduce demand of such functionality among controlled entities.

*Key words:* audit of fire and man-made safety, audit of the state of business entities, provision of fire and man-made safety, audit results, measures of state supervision (oversight).

Планові та позапланові перевірки дотримання вимог законодавства є важливим, однак не виключним елементом забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Так, 6 жовтня 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон

України № 2655-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності» [1], яким окрім того, що запропонована можливість відтермінувати

здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки для окремих підконтрольних суб'єктів у разі укладення договору страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій, запроваджено новий для вітчизняної системи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки інститут – аудит, який дозволяє отримувати інформацію про стан дотримання відповідних вимог законодавства суб'єктом, щодо якого такий аудит проводиться. Слід відмітити, що аудит пожежної та техногенної безпеки став особливістю державного нагляду (контролю) саме у даній сфері, адже відповідні зміни внесені до Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗ України), тоді як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» згадок про аудит не містить. Зважаючи на новизну для вітчизняної правової дійсності такого елемента забезпечення пожежної та техногенної безпеки як аудит, а також можливість зміни підходів до його проведення в разі прийняття законопроекту про основні засади державного нагляду (контролю) від 05.08.2021 № 5837 (далі – законопроект № 5837), яким, між іншим, не передбачено, що правове регулювання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюватиметься з урахуванням особливостей, встановлених законом, обрана тема дослідження заслуговує на увагу як в теоретичному, так і в практичному аспекті.

Зазначимо, що ідея запровадження аудиту стану діяльності суб'єктів за певними напрямками діяльності не нова, вона широко обговорювалася в наукових колах, однак лише нещодавно свою реалізацію отримала щодо сфери техногенної та пожежної безпеки. Зокрема, над питанням актуальності впровадження в практику пожежного аудиту, у тому числі з позицій державного управління, розмірковували М.В. Андрієнко, С.В. Говорун, І.Я. Кріса, О.В. Міллер, А.І. Харчук, Ю.Є. Шелюх та ін. У той же час правові аспекти аудиту як елемента забезпечення пожежної та техногенної безпеки залишені в науці поза увагою, а тому дослідження даного питання і є метою статті.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 46-1 КЦЗ України аудит пожежної та техногенної безпеки – це «аналіз стану діяльності суб'єкта господарювання або іншої юридичної особи, що проводиться за його заявою, з метою виявлення, запобігання та усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки» [2]. Окрім того, ч. 1 цієї ж статті містить важливе уточнення – проведення такого аудиту не тягне за собою застосування санкцій та/або інших заходів реа-

гування. Тож, аудит можна розглядати як вид консультативної підтримки суб'єкта, який не спричиняє для нього несприятливих наслідків, та проводиться саме за його ініціативою.

Безперечно, аудит можна вважати 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 техногенної та пожежної безпеки. Однак, між ними є і суттєві відмінності – якщо аудит проводиться виключно за заявою підконтрольного суб'єкта, то бажання підконтрольного суб'єкта – це лише одна з підстав позапланової перевірки, однак заходи державного нагляду (контролю) проводяться і незалежно від бажання останнього. Неоднаковими є і правові наслідки виявлених порушень – як уже зверталася увага, проведення аудиту не тягне за собою застосування санкцій та/або інших заходів реагування, що не можна сказати про заходи державного нагляду (контролю). Відмінності полягають також у суб'єктах, які проводять аудит та перевірки дотримання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки – якщо перевірки проводяться контролюючим органом, то аудит – спеціально уповноваженими суб'єктами – організаціями будь-якої форми власності, які відповідають встановленим МВС України критеріям (така відповідність підтверджується ДСНС України) (ч. 2 ст. 46-1 КЦЗ України). Крім того встановлено, що до проведення аудиту залучаються експерти у сфері пожежної та техногенної безпеки, за умови проходження ними професійної атестації – за результатами складення іспиту у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. .

На початку нашої статті наголошувалося, що запровадження аудиту пожежної та техногенної безпеки пов'язане з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності». Назва останнього вимагає визначити зв'язок між аудитом та страхуванням відповідальності, який відображено в ч. 2 ст. 49 КЦЗ України: результати аудиту пожежної та техногенної безпеки враховуються при укладенні договору страхування. Разом з тим, аудит пожежної та техногенної безпеки є цілком самостійним інститутом, який реалізується і поза межами відносин зі страхування відповідальності.

Серед питань, які знайшли своє унормування на рівні кодифікованого законодавчого акту, також термін завершення проведення аудиту (не пізніше 45 днів після отримання відповідного звернення), строк його проведення (не більше 10 робочих днів) та результати проведення аудиту, яким є акт (типова форма якого затверджується

МВС України), що зберігає дійсність протягом трьох місяців з моменту складання. До речі, на сьогодні така типова форма затверджена наказом МВС України від 22 грудня 2022 року № 838 [3].

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 травня 2023 р. № 436. Встановлено, що аудит проводиться відповідно до цивільно-правового договору, укладеного між організацією, що проводить аудит, та суб'єктом аудиту або уповноваженою ним особою. Серед об'єктів аудиту виокремлено: будинки, споруди, у тому числі об'єкти будівництва, їх комплекси та/або частини будь-якого призначення та форми власності, території, системи (засоби) протипожежного захисту, автоматизовані системи раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення та інші системи, які не входять до їх складу, але з ними функціонально пов'язані, зовнішнє (внутрішнє) протипожежне водопостачання, вогнезахист та блискавкозахист [4].

Крім того, постановою від 02 травня 2023 р. № 426 затверджено Порядок проведення професійної атестації експертів у сфері пожежної та техногенної безпеки та позбавлення кваліфікаційного сертифіката [5].

На підставі аналізу відповідних положень КЦЗ України та підзаконних нормативно-правових актів помічаємо, що відносини, пов'язані з безпосереднім проведенням аудиту, існують без участі органу державного нагляду контролю, фактично останній не наділений повноваженням реагувати певним чином на порушення, виявлені в результаті його проведення. Це виявляється у тому, що, по-перше, орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не наділений повноваженнями на проведення аудиту, а по-друге, 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. Так, відповідно до п. 10 згаданого вище Порядку проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки, акт, що містить детальний опис виявлених порушень з посиланням на вимоги актів, які було порушено, складається в паперовій формі 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, у встановленому законодавством порядку. Натомість надання примірника такого акту органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не передбачено. І, як уже зверталася

увага, в силу прямого припису закону, результати аудиту не тягнуть за собою застосування санкцій та/або інших заходів реагування. По суті, держава делегує частину своїх повноваження організаціям, які відповідають встановленим критеріям, щодо виявлення порушень у сфері техногенної та пожежної безпеки, у той же час не забезпечуючи реагування на виявлені порушення. Саме це, на нашу думку, заохочуватиме суб'єктів виявляти порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки з метою їх подальшого усунення.

Розширити застосування аудиту відносно інших сфер господарської діяльності запропоновано у зареєстрованому в парламенті проєкті № 5837, при цьому в ньому закладається дещо інше бачення такого функціоналу як аудит. Варто зауважити, що заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки не згадуються в абз. 4 ст. 2 проєкту № 5837, де перелічуються сфери, де заходи державного нагляду (контролю) здійснюватимуться у встановленому базовим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах [6], відтак вбачається, що норми саме даного правового акту регулюватимуть контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Так, з визначення терміна «аудит», розміщеного у ст. 1 законопроекту, можна зробити висновок, що він, так само як і в КЦЗ України, розуміється законодавцем як «аналіз стану діяльності суб'єкта господарювання» на предмет дотримання ним вимог законодавства у певній сфері (КЦЗ України не обмежує суб'єктів аудиту суб'єктами господарювання, що пояснюється колом осіб, відносно яких здійснюється державний (нагляд) контроль у сфері техногенної та пожежної безпеки). Спільним також є і те, що незалежно від результатів проведення аудиту, він не зумовлює для суб'єкта аудиту жодних «санкцій та/або інших заходів реагування». Разом тим, існують і суттєві відмінності в баченні підходів до правового регулювання аудиту. Зокрема, розробники законопроекту пропонують збільшувати періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) такого суб'єкта господарювання в півтора рази при отриманні суб'єктом господарювання за результатами проведення аудиту позитивного висновку (абз. 4 ч. 5 ст. 24), тоді як в КЦЗ України визначено, що відтермінування планових перевірок можливе при наявності договору страхування відповідальності (ч. 2 ст. 66), укладенню якого передують проведення аудиту. Крім того, з запропонованого визначення терміну «аудит» стає зрозуміло, що згідно з законопроектом, аудит проводитимуть не лише уповноважені організації, а й власне органи державного нагляду (контролю).



Зазначене підтверджується і подальшим вивченням тексту законопроекту. Так, ст. 20 закріплює право суб'єкта господарювання на звернення з заявою щодо проведення аудиту до органу державного нагляду (контролю) відповідно до ст. 24, якщо законами у відповідних сферах передбачено проведення такого аудиту, якому кореспондує закріплений у ст. 16 обов'язок органу державного нагляду (контролю) «під час здійснення заходів державного нагляду (контролю)» «проводити аудит стану діяльності суб'єктів господарювання, утворених протягом трьох років, безоплатно на підставі звернень цих суб'єктів господарювання, якщо проведення такого аудиту передбачено відповідним законом». У свою чергу у ч. 1 ст. 24 йде мова про те, що аудит стану діяльності суб'єктів господарювання проводять «підприємства, установи, організації, уповноважені у відповідних сферах державного нагляду (контролю) відповідними органами державного нагляду (контролю), на договірній основі на підставі звернень цих суб'єктів господарювання про проведення аудиту, якщо це визначено відповідними законами», а ч. 2 ст. 24 встановлює, що «якщо з дати утворення суб'єкта господарювання не пройшло трьох років, органи державного нагляду (контролю) у відповідних сферах державного нагляду (контролю) проводять аудит стану діяльності такого суб'єкта господарювання безоплатно на підставі його звернення, якщо проведення такого аудиту передбачено відповідним законом», уточнюючи, що право на таке звернення надається одноразово, та за умови, що «на дату звернення такий суб'єкт не включений до річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) цього органу державного нагляду (контролю) у поточному році».

Тож, у проєкті пропонується закріпити повноваження на проведення аудиту не лише за уповноваженими суб'єктами, але й власне за контролюючим органом, який, до того ж, здійснює такий аудит на безоплатній основі. Однак можливості реалізувати своє право підконтрольним суб'єктом на проведення безоплатного аудиту контролюючим органом 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.

Важливо звернути увагу, що незалежно від того, хто проводить аудит – уповноважена організація чи орган державного нагляду (контролю), законопроектом визначено, що 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 об'єктів суб'єктів аудиту (у тому числі і наявні порушення вимог законодавства). У той же час аналіз положень проєкту нормативно-правового акту дає підстави стверджувати, що результати проведення аудиту відомі органу державного нагляду (контролю) і тоді, коли аудит проводився уповноваженою організацією, адже відповідно до ч. 6 ст. 24 відомості про проведений аудит стану діяльності суб'єкта господарювання та надання йому як позитивного, так і негативного висновку направляються до відповідного органу державного нагляду (контролю) письмово або за допомогою електронного кабінету в інтегрованій автоматизованій системі державного нагляду (контролю) не пізніше 5 робочих днів. При цьому відомості про позитивний висновок аудиту вносяться ним до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) не пізніше 2 робочих днів з дня їх отримання, тоді як негативний висновок внесенню не підлягає.

Отже, з норм законопроекту вбачається, що незалежно від джерела обізнаності контролюючого органу про незадовільний стан забезпечення безпеки на об'єктах (чи виявлені порушення органом державного нагляду (контролю) безпосередньо або про них повідомлено уповноваженою організацією), 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, при цьому такий підхід запропонований і в законопроєкті № 5837. Так, 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 господарювання вимог законодавства у відповідній сфері державного нагляду (контролю) [6]. У досліджуваних правовідносинах відомості про проведений аудит стану діяльності суб'єкта господарювання та надання йому висновку, у тому числі негативного, направляються до контролюючого органу письмово або за допомогою електронного кабінету в інтегрованій автоматизованій системі

державного нагляду (контролю) (тобто індивідуальної персоніфікованої веб-сторінки в такому державному інформаційному ресурсі, за допомогою якої здійснюється внесення відомостей та обмін даними в цій системі). 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 консультативної підтримки, тож, на нашу думку, питання регулювання проектом повідомлення про негативний висновок повинно бути переглянуте.

Таким чином, аудит пожежної та техногенної безпеки, запроваджений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перших кроків дерегуляції бізнесу шляхом страхування цивільної відповідальності», є важливим елементом забезпечення безпеки у досліджуваній сфері. Ми виявили, що аудит має як спільні ознаки з заходами державного нагляду (контролю), так і відмінні. Вважаємо, що такий інструмент має у собі потенціал сприяти попередженню порушенням вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки за умови, що підконтрольні суб'єкти активно використовуватимуть зазначений функціонал. У той же час у разі прийняття проекту Закону про основні засади державного нагляду (контролю) у запропонованому вигляді очікується, що, з одного боку, для підконтрольних суб'єктів відкриються можливості для проведення ауди-

ту контролюючим органом на безоплатній основі, з іншого – негативний висновок аудиту слугуватиме підставою для проведення позапланових перевірок, що може знизити затребуваність такого функціоналу серед підконтрольних суб'єктів.

### *Література*

1. 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#Text> (дата звернення – 15.05.2023).
2. Кодекс цивільного захисту України: Закон від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення – 15.05.2023).
3. Про затвердження Типової форми акта, складеного за результатами проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 грудня 2022 року № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0128-23#Text> (дата звернення – 15.05.2023).
4. Порядок проведення аудиту пожежної та техногенної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 травня 2023 р. № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення – 15.05.2023).
5. Порядок проведення професійної атестації експертів у сфері пожежної та техногенної безпеки та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 травня 2023 р. № 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення – 15.05.2023).
6. Проект 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72616) (дата звернення – 15.05.2023).