

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2024.13>**В. Ф. Пузирний***доктор юридичних наук, професор,
проректор з освітньо-наукової роботи
Пенітенціарної академії України
orcid.org/0000-0002-5692-2990*

ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ВИЗНАЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПЕРЕВІРКИ: СУДОВА ПРАКТИКА

Стаття висвітлює питання впливу порушень порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на визначення результатів перевірки та судову практику, що склалася з цього питання. Констатовано, що законодавець не лише наділив контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки повноваженням здійснювати державний (нагляд) контроль, а й детально регламентував процедуру останнього. Утім, у силу об'єктивних чи суб'єктивних обставин визначені законодавцем вимоги щодо процедури проведення перевірок не завжди дотримуються. З'ясовано, що питання регулювання наслідків допущення процедурних порушень здійснення державного нагляду (контролю) недостатньо приділено увагу в законодавстві. Однак, як засвідчує судова практика, саме у зв'язку з порушенням порядку здійснення державного нагляду (контролю) суб'єкти, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, оскаржують рішення, дії (бездіяльність) контролюючого органу та його посадових осіб або посилаються на такі порушення при розгляді справ за позовом контролюючого органу про застосування заходів реагування. У статті розглянуто приклади із судової практики, де судом надавалася оцінка допущеним процедурним порушенням та зроблено висновок, що адміністративні суди не залишають поза увагою питання дотримання контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки встановленого законом порядку призначення і проведення перевірки, і у випадку доведення існування процедурних порушень результати таких заходів державного нагляду (контролю) нерідко визнаються незаконними. Зроблено висновок, що, очевидно, юридичні наслідки від порушень порядку здійснення заходів державного нагляду (контролю) повинні залежати від того, порушення яких саме вимог допущено: якщо порушення одних вимог не впливає на об'єктивність результатів перевірки, то дефекти інших вимог можуть призвести до спотворення результатів перевірки чи принаймні ставити їх під сумнів.

Ключові слова: державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки; порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю); права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Puzyrnyi V. F. VIOLATION OF THE PROCEDURE FOR STATE SUPERVISION (OVERSIGHT) IN THE FIELD OF MAN-MADE AND FIRE SAFETY AND THEIR INFLUENCE ON THE DETERMINATION OF INSPECTION RESULTS: JUDICIAL PRACTICE

The article highlights the impact of violations of the procedure for state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety on the determination of inspection results and court practice that has developed on this issue. It was established that the legislator not only empowered the controlling body in the field of man-made and fire safety to carry out state (oversight) control, but also regulated the procedure of the latter in detail. However, due to objective or subjective circumstances, the requirements defined by the legislator regarding the inspection procedure are not always followed. It was found that the issue of regulating the consequences of admitting procedural violations of state supervision (oversight) is not sufficiently addressed in the legislation. However, as evidenced by judicial practice, it is precisely in connection with the violation of the order of state supervision (oversight) that subjects subject to state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety appeal the decisions, actions (inaction) of the controlling body and its officials, or refer to such violations when considering cases at the request of the supervisory body on the application of response measures. The article considers examples from judicial practice, where the court provided an assessment of admitted procedural violations, and it was concluded that administrative courts do not ignore the issue of compliance by the controlling body in the field of man-made and fire safety with the order of appointment and inspection established by law, and in the case of proving the existence of procedural violations, the results of such measures of state supervision (control) are often recognized as illegal. It was concluded that, obviously, the legal consequences of violations of the procedure for the implementation of state supervision (control) measures should depend on which requirements were violated: if the violation of some requirements does not affect the objectivity of the inspection results, then the defects of other requirements may lead to distorting the test results or at least questioning them.

Key words: state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety; measures of state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety; violation of the state supervision (oversight) procedure; the rights of subjects subject to state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety; response measures in the field of man-made and fire safety.

Постановка проблеми. Регулюючий вплив держави на стан техногенної та пожежної безпеки не лише виправданий, а й необхідний, що своєю чер-

гою диктує потребу здійснювати перевірки виконання встановлених державою вимог у зазначеній сфері. При цьому надважливим завданням є орга-

нізація такого державного (нагляду) контролю, який би забезпечував захищеність кожної людини від небезпек пожежного характеру, тобто від неконтрольованого горіння, що може заподіяти шкоду життю і здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу, призвести до пошкодження чи знищення майна. Разом з тим державний нагляд (контроль) здійснюється не свавільно, а з урахуванням певних правил, які забезпечують не лише отримання об'єктивної інформації про стан забезпечення пожежної та техногенної безпеки на об'єктах, що перевіряються, а й найменше втручання в процес провадження діяльності суб'єктами господарювання.

Відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є публічно-правовими, де компетенція державних органів чітко визначена законодавцем, а принцип законності реалізований у формулі «дозволено тільки те, що прямо визначено законом». Як результат, законодавець, наділяючи контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки повноваженням здійснювати державний (нагляд) контроль, одночасно жорстко регламентував процедуру останнього. На жаль, управлінська практика не позбавлена різноманітних відхилень від вимог законності, які проявляються як у діяльності органів виконавчої влади, так і їх посадових осіб. У силу об'єктивних чи суб'єктивних обставин визначені законодавцем вимоги щодо процедури проведення перевірок не завжди дотримуються, що актуалізує важливість отримання відповіді на питання, яким саме чином допущення порушень порядку здійснення державного нагляду (контролю) може впливати на результати перевірки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що питання впливу допущення порушень порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на результати перевірки не знайшло належної уваги в науковій літературі. Водночас судове правозастосування засвідчує, що в практичній площині таке питання нерідко стає предметом правової оцінки, що актуалізує необхідність проведення дослідження обраної теми.

Метою статті є дослідження питання впливу порушень порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на визначення результатів перевірки.

Виклад основного матеріалу. Неважко помітити, що упродовж останнього часу законодавець робить особливий акцент на впорядкування відносин між органами державного нагляду (контролю) та суб'єктами, щодо яких такий нагляд (контроль) здійснюється, таким чином, аби обмежити державне втручання в їх діяльність настільки, наскільки це можливо, усунути надлишкове регу-

лювання, що може бути забезпечене встановленням чітких адміністративних процедур виконання державних функцій. Очевидно, в силу цього необхідно гарантувати реальний захист прав та законних інтересів усіх учасників управлінських відносин, особливо суб'єктів господарської діяльності. Саме тому держава формує спеціальні правові засоби, використання яких має на меті запобігання порушенням законності; своєчасне їх виявлення; притягнення винних до відповідальності; вжиття заходів щодо недопущення порушень законності в майбутньому; усунення виявлених порушень та відновлення порушених при цьому прав і законних інтересів. У своїй сукупності ці засоби є системою способів забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів, у тому числі тих, що здійснюють господарську діяльність.

При цьому законодавець досить вичерпно дає відповідь на питання щодо видів порушень, за допущення яких перевіряючі притягуються до адміністративної відповідальності. Ст. 166-21 КУпАП визначає вичерпний перелік відступлень від встановленої законом процедури здійснення державного нагляду (контролю), за які настає адміністративна відповідальність. З точки зору притягнення до адміністративної відповідальності юридичного значення надано порушенню строків здійснення заходів державного нагляду (контролю); порушенню періодичності здійснення планових заходів; проведенню заходів державного нагляду (контролю) за відсутності підстав, установлених законом; проведенню планових заходів без своєчасного письмового повідомлення або з порушенням строків такого повідомлення; проведенню позапланових заходів державного нагляду (контролю) без погодження відповідного органу, якщо отримання такого погодження є обов'язковим відповідно до закону; здійсненню заходів державного нагляду (контролю) без застосування акта перевірки, що містить перелік питань для проведення перевірки виконання вимог законодавства у сфері господарської діяльності; порушенню встановленого порядку відбору зразків продукції; проведенню перевірки додержання вимог законодавства, нагляд (контроль) за додержанням якого не належить до повноважень органу державного нагляду (контролю), встановлених законом; висуненню вимог щодо надання документів, інформації, зразків продукції, що не стосуються здійснення заходу державного нагляду (контролю); невнесенню або внесенню недостовірних відомостей чи відомостей не в повному обсязі щодо заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю); ненаданню або наданню з порушенням встановленого законом строку акта перевірки, складеного за результатами заходу державного нагляду (контролю) [1]. Разом

з тим притягнення до адміністративної відповідальності жодним чином не сприяє відновленню прав підконтрольних суб'єктів, у процесі здійснення заходів державного нагляду (контролю) щодо яких були допущені порушення, оскільки має інше призначення – виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в душі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особам [2, с. 178].

Питанню регулювання наслідків допущення процедурних порушень здійснення державного нагляду (контролю) недостатньо приділено увагу в законодавстві.

Дійсно, на жаль, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» оминув увагою питання наслідків допущення процедурних вимог проведення заходів державного нагляду контролю. Водночас законодавчі положення містять прямі вказівки на право підконтрольних суб'єктів «оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб» (ст. 10) [3]. КЦЗ України своєю чергою зазначає, що приписи, постанови, розпорядження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо усунення порушень встановлених законодавством вимог з питань техногенної та пожежної безпеки можуть бути оскаржені до суду в установленій законом строк [4]. При цьому судова практика демонструє, що найчастіше оскарження рішень, дій (бездіяльності) відбувається не з підстав застосування контролюючими органами законодавства, що встановлює вимоги техногенної та пожежної безпеки, а з підстав допущення ними встановленої процедури проведення перевірки. Окрім того, при розгляді справ про застосування заходів реагування позиція відповідачів нерідко також ґрунтується на порушенні контролюючим органом чи його посадовою особою процедури.

У юридичній науці, як уже зазначалося, також відсутні доктринальні підходи щодо розуміння того, яким чином процедурні порушення можуть впливати на можливість застосування до суб'єктів, при перевірці яких допущені порушення, на можливість застосування до них заходів впливу.

Пропонуємо розглянути приклади із судової практики, де судом надавалася оцінка допущеним процедурним порушенням.

Так, у справі № 1440/2271/18 підконтрольний суб'єкт при оскарженні дій відповідача щодо проведення планової перевірки та виданого припису посилався, серед іншого, на порушення ст. 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»,

в якій зазначено, що планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Водночас відповідач планові заходи на 2018 рік затвердив на підставі наказу, виданого 19.12.2017, тобто після 1 грудня року, що передує плановому. Втім, це порушення суд розцінив як таке, що не обумовлює можливість задоволення позову, з огляду на те, що, по-перше, зазначений наказ є чинним та його законність не оскаржено позивачем у рамках цієї чи іншої справи, а по-друге, відповідач був допущений до перевірки, що нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених контролюючим органом [5]. Допуск до перевірки як обставина, що нівелює допущення при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки процедурних порушень, фігурує і в рішеннях суду по інших справах (зокрема, № 160/9782/19 [6], № 580/590/20 [7]). Тобто необґрунтованість посилання на відступлення від встановленої законом процедури державного нагляду (контролю) суд пояснював тим, що у разі якщо підконтрольний суб'єкт вважав, що орган державного нагляду (контролю) чи його посадові особи порушили порядок призначення та проведення перевірки, то відповідно повинен був реалізувати своє право на недопуск посадових осіб органу державного нагляду до проведення такої перевірки. Така правова позиція спочатку була сформульована Верховним Судом при розгляді справ, що стосувалися податкових спорів, а згодом, як бачимо, така аргументація застосовувалася і при розгляді спорів, що виникали між контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки та підконтрольними суб'єктами. Втім, у постанові від 21.02.2020 по справі № 826/17123/18 Верховний Суд знайшов підстави для відступлення від попередньої правової позиції у частині того, що саме на етапі допуску до перевірки платник податків може поставити питання про необґрунтованість її призначення та проведення, реалізувавши своє право на захист від безпідставного здійснення податкового контролю щодо себе; а також, що допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених контролюючим органом при призначенні та проведенні відповідної документальної виїзної або фактичної перевірки, та виснував, що недопуск посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки є правом, а не обов'язком платника податків, а тому реалізація права на судовий захист своїх прав та інтересів не може перебувати у залежності від використання особою своїх прав на їх позасудовий захист [8]. Як бачимо, на вищому рівні судового правозастосування відбулась кардинальна зміна підходів до розуміння правових наслідків допуску до податко-

вої перевірки, під час організації чи проведення якої допущено порушення, що, між іншим, може вплинути і на практику розгляду справ, які стосуються протипожежних перевірок.

Серед рішень, представлених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, можна знайти і приклади, де окремі процедурні порушення порядку призначення і проведення перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки розцінюються як грубі, а відтак впливають на встановлення результатів перевірки незалежно від того, чи скористався підконтрольний суб'єкт своїм правом не допускати до проведення перевірки.

Так, у справі № 420/6227/19 підконтрольний суб'єкт просив суд скасувати наказ щодо призначення проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю), а також припис. Як встановлено судом, підставою для проведення позапланового заходу в оскаржуваному наказі визначено перевірку виконання припису, водночас з посвідчення на проведення заходу державного нагляду (контролю), так і зі складеного акта вбачається, що посадовими особами контролюючого органу фактично проведено загальну перевірку дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а не перевірку виконання конкретних вимог припису про усунення порушень. Хоча в розділі «Дані про останній проведений захід державного нагляду (контролю)» акта і зазначено відомості про такий з вказівкою на те, що припис щодо усунення порушень видався і його вимоги не виконані, однак на вимогу суду припис так і не було надано відповідачем. Такі дії перевіряючих не узгоджуються вимогами ст. 6 базового Закону України, де зазначено, що під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю). Як наслідок, суд дійшов висновку про порушення порядку призначення та проведення перевірки, скасував оспорюваний наказ та припис, зазначивши, що такі допущені відповідачем порушення нівелюють результати проведеного заходу державного нагляду (контролю) [9].

Предметом розгляду у справі № 420/4994/19 став спір між тими самими суб'єктами, що і у справі, зазначеній вище, однак з приводу застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки у вигляді повного зупинення експлуатації об'єктів підконтрольного суб'єкта. Останній проти позову заперечував, посилаючись на преюдиційні обставини, встановлені зазначеним вище судовим рішенням, щодо визнання протиправності призначення перевірки, під час якої і виявлені підстави для звернення контролюючого органу

до суду. Враховуючи встановлення в судовому порядку факту порушення порядку призначення та проведення позапланової перевірки, суд у цій справі не визнав можливим застосувати заходи реагування у зв'язку з виявленими порушеннями, встановлення яких відбулось за наслідком проведення перевірки, незаконність призначення якої підтверджена судом [10].

У справі № 380/2504/20 як грубе порушення процедурних гарантій підконтрольного суб'єкта при проведенні планового заходу суд розцінив недодержання вимог законодавства про обов'язкове своєчасне повідомлення його про проведення перевірки, неознайомлення зі змістом акта, складеного за результатами перевірки, чим позбавлено підконтрольного суб'єкта права надати зауваження щодо зафіксованих порушень. Унаслідок цього припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, складений за наслідками перевірки, проведеної з такими порушеннями, визнано незаконним та скасовано судом [11].

Предметом оскарження у справі № 280/9183/21 були дії представників контролюючого органу щодо складання акта перевірки, а також виданого на його підставі припису. Судом встановлено, що захід державного нагляду (контролю) здійснювався щодо десяти автозаправних станцій позивача, за результатами якого складено акт, який підписали три посадові особи, тоді як проводили цей захід загалом чотирнадцять посадових осіб, які перелічені в цьому акті. Як виснував суд касаційної інстанції, законодавчі вимоги до процедури перевірки і оформлення її результатів, які в сукупності якраз і мають засвідчити законність і таким чином достовірність її результатів, не можна вважати простою формальністю, тож відсутність підписів посадових осіб в акті (що до того ж не обумовлено неухважністю чи недоглядом при його оформленні) ставить під сумнів достовірність, правдивість результатів заходу, тобто виявлених порушень вимог законодавства, описаних в акті перевірки. Відтак касаційна скарга позивача у цій справі була задоволена, а рішення суду першої інстанції, яким визнано протиправними дії контролюючого органу щодо складання акта за результатами перевірки та скасовано припис, залишено в силі [12].

Висновки. Таким чином, зазначені у нашій статті судові справи демонструють, що адміністративні суди звертають пильну увагу на питання дотримання контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки встановленого законом порядку призначення і проведення перевірки, і у випадку доведення існування процедурних порушень результати таких заходів державного нагляду (контролю) нерідко визнаються незаконними. На нашу думку, юридичні наслідки

від порушень порядку здійснення заходів державного нагляду (контролю) залежать від того, порушення яких саме вимог допущено. Видається, що правила здійснення державного нагляду (контролю) є не довільними, їх встановлення обумовлено необхідністю обмежити втручання держави у здійснення господарської діяльності, забезпечити об'єктивність результатів перевірки. Відповідно, якщо порушення одних вимог не впливає на об'єктивність результатів перевірки, то дефекти інших вимог можуть призвести до спотворення результатів перевірки чи принаймні ставити їх під сумнів.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print> (дата звернення: 18.05.2024).
2. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 18.05.2024).
4. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 18.05.2024).
5. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 11.06.2019 (справа № 1440/2271/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82314765> (дата звернення: 18.05.2024).
6. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28.12.2019 (справа № 160/9782/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87795274#> (дата звернення: 18.05.2024).
7. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 17.11.2020 (справа № 580/590/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93848399> (дата звернення: 18.05.2024).
8. Постанова Верховного Суду від 21.02.2020 (справа № 826/17123/18, провадження № К/9901/25669/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87929522> (дата звернення: 18.05.2024).
9. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 01.07.2020 (справа № 420/6227/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90148784> (дата звернення: 18.05.2024).
10. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 26.04.2023 (справа № 420/4994/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110474946> (дата звернення: 18.05.2024).
11. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.08.2020 (справа № 380/2504/20, провадження № А/857/7574/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90985098> (дата звернення: 18.05.2024).
12. Постанова Верховного Суду від 08.02.2023 року (справа № 280/9183/21, провадження № К/990/36319/22). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108857856> (дата звернення: 18.05.2024).