

До питання допущення посадовими особами порушень при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки

Крупко Яна Михайлівна¹

| Опубліковано | Секція | УДК |
|--------------|--------|---------|
| 23.08.2024 | Право | 342.922 |

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13366328>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті досліджено питання допущення посадовими особами порушень при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Автор констатує, що законодавець детально регламентує зазначені етапи контрольної діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки, що, однак, не виключає, що в силу різних обставин – як об'єктивного, та і суб'єктивного характеру – орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та його посадові особи допускають порушення при здійсненні державного нагляду (контролю). Автор звертає увагу, що за окремі порушення порядку здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки передбачена адміністративна відповідальність, однак існуючі склади адміністративних правопорушень не охоплюють увесь спектр обов'язків та відповідальності органів державного нагляду (контролю) і їх посадових осіб, який покладений на них Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Наголошено, що чинне на сьогодні законодавство не містить градації порушень при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) за ступенем їх шкідливості, коли встановлюється суворіші стягнення чи їх більший розмір за вчинення більш значного порушення, що, очевидно, пов'язується з розуміння їх рівнозначної шкідливості. Крім того, зроблено висновок, що окремі порушення, допущені в ході здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, тягнуть за собою наслідки у виді недійсності результатів проведення перевірки посадовими особами органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Ключові слова: державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки; грубі порушення, що допускаються при плануванні, організації, проведенні та документуванні

¹ кандидат юридичних наук, доцент, капітан внутрішньої служби, начальник ад'юнктури (аспірантури) Пенітенціарної академії України (вул. Гонча, 34, м. Чернігів, Україна, 14000, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1578-2303>)

заходів державного нагляду (контролю); права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

On the issue of violations of the law by officials in planning, organizing, conducting and documenting state supervision (control) measures in the field of industrial and fire safety

Annotation. The article examines the issue of violations of law committed by officials when planning, organizing, conducting and documenting state supervision (control) measures in the field of industrial and fire safety. The author states that the legislator regulates in detail the specified stages of control and supervision activities in the field of industrial and fire safety, which, however, does not exclude that due to various circumstances – as both objective and subjective ones – the state supervision (control) body in the field of industrial and fire safety and its officials commit violations in the course of state supervision (control). The author notes that administrative liability is provided for certain violations of the procedure for implementation of state supervision (control) measures in the field of industrial and fire safety, but the existing administrative offenses do not cover the full range of duties and responsibilities of state supervision (control) bodies and their officials which are assigned to them by the Law of Ukraine “On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity”. It is emphasized that the current legislation does not contain a gradation of violations in the planning, organizing, conducting and documentation of state supervision (control) measures by the degree of their harmfulness, when more severe penalties or their larger amount are established for a more significant violation, which is obviously due to the understanding of their equivalent harmfulness.

In addition, the author concludes that certain violations committed in the course of state supervision (control) in the field of industrial and fire safety entail consequences in the form of invalidation of the inspection results by officials of the state supervision (control) body in the field of industrial and fire safety.

Key words: state supervision (control) in the field of industrial and fire safety; measures of state supervision (control) in the field of industrial and fire safety; gross violations committed in the course of planning, organizing, conducting and documentation of state supervision (control) measures; rights of subjects to state supervision (control) in the field of industrial and fire safety.

Вступ

Здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки відбувається при безпосередній взаємодії органів державного нагляду (контролю) та підконтрольних суб'єктів, що, безумовно, супроводжується пов'язаними із такою діяльністю ризиками відступлення від встановлених законодавством вимог до планування, організації, проведення та документування заходів державного нагляду (контролю) посадовими особами, які уповноважені здійснювати заходи державного нагляду (контролю) відповідно до їх компетенції. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність вирішення ряду актуальних питань, пов'язаних, по-перше, зі створення умов щодо зменшення кількості таких порушень, а, по-друге, із захистом прав та законних інтересів суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки. До того ж, при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки нерідко виникає питання, чи можливо розцінювати як грубі порушення, що тягнуть за собою певні наслідки (зокрема, недійсність результатів проведення перевірки посадовими особами органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки) ті чи інші порушення, допущені в ході перевірки.

Зазначимо, що питанням здійснення державного нагляду (контролю) присвячено багато наукових статей. Серед вчених, які займаються цією проблемою, можна назвати Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.К. Колпакова, Н.В. Никитченко. Проте наукові статті, присвячені порушенням посадовими особами при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, знайти складно.

Метою даної статті є дослідити питання допущення посадовими особами порушень при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Результати

Однією з засад діяльності контролюючого органу є конституційне положення, закріплене в ст. 19 Основного Закону держави, де зазначено, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12]. Вітчизняне законодавство встановлює вимоги як до планування контрольно-наглядової діяльності, так і до організації та власне проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, оформлення їх результатів. Чітке законодавче регулювання таких етапів контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки сприяє, з одного боку забезпеченню бажаного рівня дотримання нормативних вимог, гарантуванню того, що діяльність підконтрольних суб'єктів не ставить під загрозу безпеку людини, довкілля, а з іншого боку – недопущенню зловживань з боку органу державного нагляду (контролю) та створенню сприятливого середовища для розвитку підприємництва.

У той же час, в силу різних обставин – як об'єктивного, та і суб'єктивного характеру – орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та його посадові особи можуть допускати порушення при здійсненні державного нагляду (контролю).

Загалом, порушення, що допускаються посадовими особами при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки володіють значним ступенем латентності – адже факт порушення не завжди виходить за межі відносин між контролюючим органом та підконтрольним суб'єктом, до того ж визнання факту порушення при здійсненні державного нагляду (контролю) залежить і від активної позиції підконтрольного суб'єкта, який вживає заходів щодо захисту своїх прав та законних інтересів. Тим не менше, факти недотримання вимог, встановлених до планування перевірок, їх організації, проведення та документування, які порушують права та законні інтереси суб'єктів господарювання, є значущим фактором, який негативно впливає на економічний розвиток держави.

Серед гарантій дотримання прав та законних інтересів суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, є принцип відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання (абз. 11 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») [2], який, однак, не повною мірою знаходить своє відображення в чинному законодавстві.

Так, з урахуванням положень ст. 166-21 КпАП України, до порушень порядку здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які утворюють об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, належать наступні: порушення строків здійснення заходів державного нагляду (контролю); порушення періодичності здійснення планових перевірок; безпідставні

проведення перевірок; проведення планових перевірок без своєчасного письмового повідомлення або з порушенням строків такого повідомлення; проведення позапланових перевірок без погодження з відповідним органом, якщо таке погодження вимагається; здійснення заходів державного нагляду (контролю) без застосування акта перевірки, що містить перелік питань для проведення перевірки виконання вимог законодавства; проведення перевірки додержання вимог законодавства, нагляд (контроль) за додержанням якого не належить до повноважень органу державного нагляду (контролю), встановлених законом; висунення вимог щодо надання документів, інформації, що не стосуються здійснення заходу державного нагляду (контролю); невнесення або внесення недостовірних чи неповних відомостей щодо заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю); ненадання або надання з порушенням установленого законом строку акта перевірки, складеного за результатами перевірки [3].

У той же час, нам видається, що зазначені склади адміністративних правопорушень не охоплюють увесь існуючий спектр обов'язків та відповідальності органів державного нагляду (контролю) і їх посадових осіб, який покладений на них Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Не важко помітити і те, що чинне на сьогодні законодавство не містить градації таких порушень при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) за ступенем їх шкідливості, коли встановлюється суворіші стягнення чи їх більший розмір за вчинення більш значного порушення, що, очевидно, пов'язується з розуміння їх рівнозначної шкідливості, з чим ми не можемо не погодитися. При цьому, кожне з таких правопорушень тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Як свідчить судова практика, підконтрольні суб'єкти, залежно від того, які саме порушення були допущені при плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та які наслідки останні спричинили для нього використовують різноманітні способи захисту, зокрема: не допускають посадову особу органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки до здійснення перевірки; оскаржують дії органу державного нагляду (контролю) з віднесення суб'єкта до суб'єктів з вищим ступенем ризику від провадження господарської діяльності; оскаржують рішення контролюючого органу про включення підконтрольного суб'єкта до річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю); оскаржують наказ про проведення перевірки; оскаржують дії контролюючого органу щодо проведення перевірки та складання акта; оскаржують припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Слід відмітити, що згідно з вченням про юридичні факти, розробленим в теорії права, дії контролюючого органу щодо вжиття заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки (якими, з урахуванням положень КЦЗ України та ч. 7 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», є повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; видання припису) є одним з юридичних фактів, який у сукупності з іншими юридичними фактами спричиняють настання певних юридичних наслідків для підконтрольних суб'єктів, утворюючи так званий фактичний склад, в котрому кожен з його складових є передумовою для утворення інших елементів.

Так, його елементами, у загальному вигляді, є призначення перевірки вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки контролюючим органом з

оформленням відповідного наказу; допуск підконтрольним суб'єктом посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки; проведення такої перевірки, яка завершується складанням акту; прийняття рішення про необхідність вжиття заходів реагування. Безумовно, зазначені елементи юридичного складу можна конкретизувати, адже призначенню перевірки також передують певні юридичні факти, перелік яких різниться залежно від того, якою є перевірка – плановою чи позаплановою. Зокрема, підстави для позапланових перевірок визначені ч. 1 ст. 66 КЦЗ України, і, у свою чергу, для проведення перевірки за абз. 10 ч. 1 ст. 66 КЦЗ України, по-перше, необхідне відповідне звернення фізичної особи чи юридичної особи про порушення суб'єктами, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, а, по-друге, отримання погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, на проведення такої перевірки [4]. У свою чергу для видання наказу для здійснення планового заходу необхідним є включення до річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) такого суб'єкта.

Виходячи з цього, як в теоретичному, так і в практичному плані важливим є питання щодо того, чи може породжувати відповідні правові наслідки, зокрема, застосування до підконтрольного суб'єкта заходів реагування, якщо один з елементів такого фактичного складу містить дефекти?

Відмітимо, що чинне законодавство залишає поза увагою питання існування грубих порушень в плануванні, організації, проведенні та документуванні заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які тягнуть за собою невідомість результатів такої перевірки. Очевидно, що для вирішення такого питання за певних умов прийнятним є застосування доктрини «плоди отруйного дерева», яка передбачає не лише автономну оцінку кожного засобу доказування, а й у цілому усього ланцюжка безпосередньо пов'язаних між собою доказів, де одні докази походять від інших. Еталоном віднесення доказів до «плодів отруєного дерева» є існування достатніх підстав вважати, що про відповідні відомості не стало б відомо за відсутності інформації, одержаної з порушенням встановленого законом порядку планування, організації, проведення заходів державного нагляду (контролю).

Хоча термін «плоди отруйного дерева» і не знайшов широкого ужитку в актах судової влади, прийнятих за результатами судового розгляду справ, сторонами в яких є орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та підконтрольних суб'єкт, його дію ми спостерігаємо при вирішенні конкретних судових справ.

Так, порушення порядку проведення перевірки нерідко стають перешкодою для застосування заходів реагування до суб'єктів у виді повного або часткового зупинення експлуатації чи роботи об'єктів. Як приклад можна назвати справу № 420/6708/19 про застосування до підконтрольного суб'єкта заходів реагування у сфері техногенної пожежної безпеки у вигляді повного зупинення експлуатації території, будівель та споруд ринку. Відповідач у справі позов не визнавав, натомість посилався на порушення порядку проведення заходу державного нагляду (контролю) та заявив клопотання про зупинення провадження у справі до набрання законної сили рішення у іншій справі, за позовом підконтрольного суб'єкта до органу державного нагляду (контролю) про визнання протиправним та скасування припису. Виходячи з того, що предметом доказування у останній справі є наявність порушень прав підконтрольного суб'єкта при проведенні перевірки та складанні акту та припису, суд знайшов об'єктивно неможливим розглянути цю справу до вирішення іншої справи [5], відтак визнав, що встановлення порушення порядку проведення перевірки може бути перешкодою для застосування заходів реагування.

В іншій справі, № 826/10797/16, суд встановив порушення порядку проведення перевірки (уповноваженій особі не було пред'явлено посвідчення на проведення перевірки та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу контролюючого органу та не надано копію посвідчення на проведення перевірки, до того ж перевірку проведено за відсутності уповноваженої особи) та дійшов висновку, що акт, складений за результатами такої перевірки, не може бути належним доказом на підтвердження наявності обставин, які є підставами для застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення виконання будівельно-монтажних робіт та експлуатації приміщень на будівництві [6]. Верховний Суд в справі № 826/17888/16 про оскарження припису, адресованого цьому ж підконтрольному суб'єкту зазначив, що для правильного вирішення справи судами попередніх інстанцій слід дати оцінку доводам та обставинам, встановленим судовим рішенням, яке набрало законної сили за результатами розгляду адміністративної справи №826/10797/16 за позовом про застосування заходів реагування, оскільки порушення, які контролюючий орган встановив в ході проведеної перевірки та які були відображені в приписі, в першу чергу зафіксовані в акті [7].

Як бачимо, зазначені судові справи є підтвердженням того, що судові органи беруть до уваги процедурні порушення, які допускаються перевіряючими при здійсненні державного нагляду (контролю), при вирішенні питань, пов'язаних із застосуванням заходів реагування.

Висновки

Таким чином, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки супроводжується ризиками порушення встановлених законодавством вимог до його здійснення. Видається, що для цілей законодавчого регулювання питання заходів адміністративної відповідальності, що застосовуються до осіб, які допустили порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, усі порушення можна розглядати як рівнозначні. У той же час при вирішенні питання про можливість застосування заходів реагування, на нашу думку, надавати однакове юридичне значення усім можливим порушенням, допущеним посадовими особами при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, не варто, диференціація ж таких порушень з виокремленням суттєвих може стати предметом подальших наукових розвідок. При цьому слід виходити з того, що в процесі контрольно-наглядової діяльності орган державного нагляду (контролю) зобов'язаний збирати докази, які в подальшому будуть братися до уваги при вирішенні питання про застосування заходів реагування, таким чином, щоб на їх основі можна було зробити однозначний висновок про встановлені перевіркою обставини, у тому числі про допущені на об'єкті порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>
2. 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>
3. 3 Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print>
4. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print>

5. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 18.10.2021 (справа № 420/6708/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100366281>
6. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 19.05.2017 (справа № 826/10797/16). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66600254>
7. Постанова Верховного Суду від 11.12.2019 (справа №826/17888/16, адміністративне провадження № К/9901/27880/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86275107>