

**Ніщимна С. О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу юридичного факультету  
Пенітенціарної академії України  
ORCID: 0000-0001-7424-7688

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ)  
У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В СВІТЛІ  
ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

**LEGAL REGULATION OF STATE SUPERVISION (OVERSIGHT) IN THE FIELD  
OF MAN-MADE AND FIRE SAFETY IN THE LIGHT OF ADOPTION  
OF THE LAW OF UKRAINE “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE”**

У статті звернено увагу, що за своїм змістом і спрямованістю адміністративні процедури охоплюють значний спектр суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю органів публічної адміністрації щодо вирішення адміністративних справ, зокрема щодо тих, що стосуються виконання приватними особами визначених законом обов'язків. Автор ствердно зауважив, що діяльність органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами, від яких вимагається дотримувати відповідні вимоги техногенної та пожежної безпеки, та забезпечення інтересів суспільства є одним із видів адміністративних процедур. Відтак науковий інтерес становить дослідження питання того, як прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» відобразилось на регулювання процедурних аспектів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. На підставі аналізу зазначеного законодавчого акту встановлено, що останній у своїй структурі не містить окремого розділу, який би присвячувався унормуванню адміністративної процедури державного нагляду (контролю), однак регулювання даним Законом зазначених відносин не може бути поставлено під сумнів. Автором зроблено висновок, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» призвело до ускладнення правового регулювання адміністративної процедури державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, яке відтепер здійснюється на загальному, рамковому та спеціальному рівнях. З одного боку, така складна структура законодавства може створювати колізії у правовому регулюванні, з іншого боку – прийняття загального законодавчого акту може заповнити існуючі прогалини. Як підсумок зазначено, що не усі встановлені в Законі вимоги є застосовними до регулювання відносин державного нагляду (контролю), оскільки більшість його норм направлені на регулювання процедур, що ініціюються приватними суб'єктами.

**Ключові слова:** державний нагляд (контроль), державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, адміністративна процедура, права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, заходи державного нагляду (контролю).

The article draws attention to the fact that in terms of content and direction, administrative procedures cover a significant range of social relations related to the activities of public administration bodies in resolving administrative cases, in particular, in relation to those related to the performance by private individuals of duties defined by law. The author affirmatively noted that the activity of the state supervision (oversight) body in the field of man-made and fire safety in relation to the detection and prevention of violations of the requirements of the legislation by subjects who are required to comply with the relevant requirements of man-made and fire safety, and ensuring the interests of society is one of the types of administrative procedures. Therefore, the study of the issue of how the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» was reflected in the regulation of procedural aspects of state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety is of scientific interest. Based on the analysis of the said legislative act, it was established that the latter does not contain a separate section in its structure, which would be devoted to the regulation of the administrative procedure of state supervision (oversight), however, the regulation of the said relations by this Law cannot be questioned. The author concluded that the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» led to the complication of the legal regulation of the administrative procedure of state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety, which from now on is carried out at the general, framework and special levels. On the one hand, such a complex structure of legislation can create conflicts in legal regulation, on the other hand, the adoption of a general legislative act can fill the existing gaps. As a summary, it is stated that not all the requirements established in the Law are applicable to the regulation of state supervision (oversight) relations, since most of its norms are aimed at regulating procedures initiated by private entities.

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

Не можна ігнорувати того факту, що впродовж останнього часу вектор розвитку адміністративного права визначений тенденцією нового розуміння ролі держави та її функцій у взаєминах із суспільством. При цьому особливий акцент ставиться на впорядкування відносин між виконавчою владою та суб'єктами, що здійснюють господарську діяльність, які виникають в процесі державного нагляду (контролю), необхідності обмеження державного втручання в їхню діяльність, усунення надлишкового регулювання, що може бути забезпечене встановленням чітких адміністративних процедур виконання державою своїх функцій.

15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», метою прийняття якого, як зазначено в пояснювальній записці, було, зокрема, забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади їх посадових осіб, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою [1]. За своїм змістом і спрямованістю адміністративні процедури достатньо різноманітні, вони охоплюють значний спектр суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю органів публічної адміністрації щодо вирішення адміністративних справ, зокрема щодо тих, що стосуються виконання приватними особами визначених законом обов'язків. Не викликає сумніву, що діяльність органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами, від яких вимагається дотримувати відповідні вимоги техногенної та пожежної безпеки, та забезпечення інтересів суспільства є одним із видів адміністративних процедур. У той же час така адміністративна процедура існувала задовго до прийняття зазначеного вище нормативно-правового акта та була врегульована іншими нормативно-правовими актами, що водночас, актуалізує необхідність пошуку відповіді на питання, як саме прийняття нового законодавчого акту відобразилось на регулювання процедурних аспектів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Питання адміністративної процедури державного нагляду (контролю) підіймали такі вчені як О. Маркова, А. Школик, К. Нестеренко.

Як уже було зазначено вище, адміністративна процедура державного нагляду (контролю) існувала задовго до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Виокремлювалася така самостійна адміністративна процедура і юридичною доктриною, хоча єдності серед науковців щодо її найменування не склалося (зокрема, зустрічаються такі назви як «адміністративна процедура контролю (нагляду)», «інспекційна процедура», «адміністративна процедура контрольно-наглядової діяльності»). За поширеною думкою, за своїми ознаками така

адміністративна процедура належить до втручальних, оскільки виникає за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації за наявності для цього правових підстав [2, с. 64]. При цьому важливо зауважити, що не завжди адміністративна процедура державного нагляду (контролю) є втручальною. Погоджуємося з тими науковцями, які поряд із адміністративними процедурами заявного та втручального характеру визнають також процедури заявно-втручального характеру, які розпочинаються за заявами осіб, внаслідок яких адміністративний орган здійснює свої адміністративні повноваження [3, с. 89]. Так, заходи державного нагляду (контролю) можуть здійснюватися і за бажанням підконтрольного суб'єкта: подання підконтрольними суб'єктами письмової заяви про проведення перевірки об'єкта нагляду за їх бажанням є однією з підстав для позапланової перевірки, визначеної ст. 66 Кодексу цивільного захисту України [4].

Законодавчим актом, спрямованим на регулювання адміністративної процедури державного (нагляду) контролю, був і залишається Закон України «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5], який визначає функції публічної адміністрації щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання, та який на сьогодні можна вважати рамковим. Такий нормативно-правовий акт вміщує в собі не лише матеріально-правові норми, а й низку адміністративно-процедурних, направлених не лише на правове забезпечення отримання державою в особі контролюючого органу повної та об'єктивної інформації про стан дотримання (виконання) підконтрольними суб'єктами тих чи інших вимог, а й на гарантування захищеності суб'єктів господарювання при здійсненні щодо них інспекційної діяльності. Зокрема, процедурні норми визначають періодичність та строки проведення планових заходів державного нагляду (контролю); підстави проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю); повноваження органу державного нагляду (контролю) та права підконтрольних суб'єктів тощо.

Хоча державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки і реалізується за нормами рамкового закону, у той же час заходи щодо нього здійснюються з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідній сфері, про що прямо наголошується в ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Таким спеціальним законом для означеної сфери є Кодекс цивільного захисту України, який серед інших містить в собі і норми регулюючого характеру, змістом яких є порядок дій щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які відносно процедурних норм рамкового закону є спеціальними. Зокрема, спеціальні правила здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки стосуються визначених законодавцем підстав для позапланових перевірок та процедур їх здійснення (наприклад, хоча обидва законодавчі акти розглядають перевірку виконання вимог приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попередньої перевірки, як підставу для здійснення позапланового заходу, Кодекс цивільного захисту України обмежує строки його здійснення – не раніше останнього дня строку для усунення порушення та не пізніш як через два місяці із зазначеного дня, тоді як в рамках закону таких вимог не передбачено).

Що ж стосується Закону України «Про адміністративну процедуру», то він визначає спільні єдині процедурні правила для всіх сфер публічного адміністрування та спрямований на загальне правове регулювання адміністративних проваджень, у тому числі і тих, що розпочинаються за ініціативою адміністративного органу. Відтак, сфери регулювання як даного рамкового нормативно-правового акту, так і Закону України «Про адміністративну процедуру» частково співпадають, тобто певною мірою обидва нормативно-правові акти є однопредметними.

Одразу зауважимо, що Закон України «Про адміністративну процедуру» у своїй структурі не містить окремого розділу, який би присвячувався унормуванню адміністративної процедури державного нагляду (контролю), однак регулювання даним Законом зазначених відносин не може бути поставлено під сумнів. Так, як зазначається в його преамбулі, він регулює відносини, які виникають між приватними суб'єктами та суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, серед яких п. 11 ч. 1 ст. 2 Закону називає «здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності» [6]. Наведена норма є вже достатнім свідченням того, що такий напрямок діяльності публічної адміністрації підпадає під сферу його регулювання. Окрім того, про державний (нагляд) контроль в Законі згадується при формулюванні підстав для початку адміністративного провадження, де п. 2 ч. 1 ст. 36 як таку називає ініціативу адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження. Тож Закон України «Про адміністративну процедуру» забезпечує правову регламентацію ширшого кола адміністративних проваджень, які ініціюються адміністративним органом, серед яких законодавець текстуально окремо виділяє провадження інспекційного (контрольно-наглядового) характеру.

До речі, окремі положення цього Закону, які в науковій літературі були сприйнято позитивно, не є новими для законодавства з питань державного нагляду (контролю) – зокрема, це стосується забезпечення обґрунтованості адміністративних актів. На наш суб'єктивний погляд,

обов'язок мотивування (обґрунтування) адміністративного акта є важливим елементом адміністративної процедури. Відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону, на адміністративний орган за загальним правилом покладається обов'язок обґрунтувати адміністративні акти, які він приймає. При цьому особливі вимоги встановлені до так званих негативних адміністративних актів, які можуть вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи: законодавець вимагає, що такий повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам Закону. Мета такого мотивування (обґрунтування) в письмовій формі, як наголошується в ст. 72 Закону, обумовлюється забезпеченням приватній особі можливості правильно зрозуміти адміністративний акт та реалізувати право на оскарження адміністративного акта. Змістове наповнення мотивувальної частини адміністративного акта деталізовано в ч. 2 цієї статті та охоплює відображення фактичних обставин справи; документів та відомостей, які бралися до уваги під час розгляду справи; посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; детальної правової оцінки обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

До речі, загальний Закон містить винятки з описаного вище правила, що стосується саме інспекційних адміністративних проваджень. Так, відображення в адміністративному акті фактичних обставин справи і результатів дослідження доказів та інших матеріалів справи не вимагається тоді, коли такий адміністративний акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним чином. Мається на увазі, що якщо акт перевірки, складений за результатами заходу державного нагляду (контролю), вже містить зазначену інформацію, то дублювати її, скажімо, в приписі про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки не потрібно.

При цьому хоча рамковий Закон і не містив таких вимог щодо забезпечення обґрунтованості адміністративних актів, прийнятих (вчинених) в ході державного нагляду (контролю), однак певні стандарти щодо забезпечення обґрунтованості адміністративних актів і так реалізовувалися в ході інспекційної діяльності. Так, затверджена наказом МВС України 17 січня 2019 року № 22 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, передбачає необхідність перевіряючими детально описати виявлені порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної

безпеки (з посиланням на відповідні нормативні документи, фактичні обставини та відповідні докази) [7].

Безумовно, в світлі прийняття зазначеного нормативно-правового акту процедуру державного нагляду (контролю), у тому числі і у сфері техногенної та пожежної безпеки, необхідно розглядати через призму загальної моделі адміністративної процедури, оскільки за умови виключно галузевого її регулювання існування самостійного законодавчого інституту адміністративної процедури можна було б поставити під сумнів.

Тож, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» призвело до ускладнення правового регулювання адміністративної процедури державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, яке відтепер здійснюється на кількох рівнях:

- загальному (представлений Законом України «Про адміністративну процедуру»);
- рамковому (відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з урахуванням того, що окремі його положення, що суперечать особливостям правового регулювання в означеній сфері, не застосовуються);
- спеціальному (норми якого закріплені в КЦЗ України).

З одного боку, така складна структура законодавства може створювати колізії у правовому регулюванні, з іншого боку – прийняття загального законодавчого акту може заповнити існуючі прогалини.

Зокрема, неоднакове правове регулювання в загальному Законі та законодавстві з питань державного (нагляду) спостерігається в питанні щодо оформлення та змісту адміністративних актів. Як вбачається з положень загального Закону, розгляд справи завершується прийняттям адміністративним органом адміністративного акту (ч. 1 ст. 69). У той же час відповідно до рамкового Закону здійснення заходів державного нагляду (контролю) не завжди передбачає прийняття такого. Відповідно до ч. 6 ст. 7 рамкового Закону за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт, в якому фіксується стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання. По суті, у разі не виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки жодних адміністративних актів (наприклад, приписів) не складається, тоді як власне акт, складений за наслідками перевірки не є адміністративним актом. Легальна дефініція поняття «адміністративний акт» запропонована в п. 3 ч. 1 ст. 2 загального Закону, де останній визначається як «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована)

на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [6]. З огляду на зазначене, акт перевірки до адміністративних не належить, адже сам по собі є службовим документом та не створює для підконтрольного суб'єкта певних обов'язків.

Незрозумілим є і те яким чином при здійсненні державного нагляду (контролю) має реалізовуватися презумпція правомірності дій та вимог («дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи»).

Зазначимо, що ще на етапі законопроектної роботи над законодавчим актом з питань адміністративних процедур в науці обговорювалися шляхи, яким чином можливо забезпечити узгодженість між загальним Законом та рамковим Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Так, А. Школик пропонував два можливі варіанти вирішення даної проблеми, перший з яких передбачав встановлення зв'язку між нормативними актами завдяки включення до загального Закону бланкетних норм, які містять відсилання до рамкового законодавчого акту та встановлюють винятки із загальної адміністративної процедури, а другий – максимальну імплементацію процедурних положень рамкового Закону у текст загального акта про адміністративну процедуру, що, очевидно, передбачало появу в його структурі окремого розділу, присвяченого питанням інспекційної (контрольно-наглядової) процедури або ж принаймні в окремих статтях існуючих розділів [8, с. 323–324]. У той же час, на практиці жоден із зазначених підходів реалізовано не було, що певною мірою свідчить про безсистемний розвиток законодавства у досліджуваній сфері. Як результат, одночасно діють два нормативно-правові акти однакової сили, які по різному регулюють одні і ті ж відносини. Погоджуємося з О. Миколенком, що в існуючому вигляді Закон України «Про адміністративну процедуру» ігнорує різноманітність адміністративних процедур, які за цільовим призначенням, предметом і змістом розгляду адміністративної справи, за суб'єктом складом та видами рішень по справі суттєво різняться між собою [9, с. 46], а відтак – і специфічні ознаки адміністративної процедури державного нагляду (контролю), у тому числі і у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Таким чином, аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить про те, що все-таки акцент законодавця в ньому зроблено на регулювання не втручальних (заявно-втручальних) адміністративних процедур, а на процедурах, що ініціюються приватними суб'єктами. Відтак, не усі встановлені в ньому вимоги можуть бути застосовані до регулювання відносин державного нагляду (контролю), зокрема у сфері техногенної та пожежної безпеки.

**Список використаних джерел:**

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» від 18.05.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3475&conv=9> (дата звернення: 26.05.2024).
2. Маркова О.О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 64–68.
3. Осадчий А.Ю., Закаленко О.В. До питання про класифікацію адміністративних процедур. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Випуск № 2. С. 83–92.
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: 26.05.2024).
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 26.05.2024).
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 26.05.2024).
7. 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 Міністерства внутрішніх справ України від 17.01.2019 № 22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#n30> (дата звернення: 26.05.2024).
8. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.
9. Миколенко О. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 6(47). С. 40–48.