

Публічно-правові спори з питань здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: вітчизняний та зарубіжний досвід

Никитченко Н. В.¹

Опубліковано	Секція	УДК
24.11.2024	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14212275>

Анотація. Стаття присвячена дослідженню судових справ, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, здійснення суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій тощо. На основі аналізу вітчизняного і зарубіжного законодавства звертається увага, що у зв'язку зі здійсненням контролюючим органом своїх повноважень або реалізацією підконтрольними суб'єктами гарантованої можливості відстоювати в судах свої права та законні інтереси відносини між суб'єктами можуть переходити у процесуальну площину. За своєю суттю такі справи є багатоаспектним явищем, повноцінне дослідження якого дозволяє глибше осягнути їх ознаки, виокремити характерні риси, знайти оптимальні моделі правового регулювання. Зауважено, що правове регулювання розгляду досліджуваних справ та здійснення владними суб'єктами своїх повноважень в кожній державі має свою специфіку, на що впливають національні особливості правової системи.

Ключові слова: державний нагляд, контроль, техногенна та пожежна безпека, контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки, суб'єкти господарювання, учасники відносин у сфері господарювання, застосування заходів реагування, судові справи, судові спори.

Public legal disputes on issues of state supervision (control) in the field of man-made and fire safety: domestic and foreign experience

Annotation. The article is devoted to the study of court cases related to the implementation of state supervision (control) in the field of man-made and fire safety, the exercise of power management functions by the subject of power, etc. Based on the analysis of domestic and foreign legislation, the article draws attention to the fact that the activity of state supervision (control) in the field of man-made and fire safety is one of the administrative procedures. At the same time, in connection with the exercising of its powers by the controlling body or the realization by controlled subjects of the guaranteed opportunity to defend their rights and legitimate interests in courts, related to the implementation of state supervision (control), relations between subjects may move into the procedural plane. Current procedural

¹ доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового та податкового права Державного податкового університету, <https://orcid.org/0000-0001-9545-1434>

legislation does not single out such a separate category of cases, however, in their essence, such cases are a multifaceted phenomenon, a full-fledged study of which allows for a deeper understanding of their features, to single out characteristic features, and to find optimal models of legal regulation. It was established that the judicial administrative cases under investigation arise at the initiative of one of the parties to the control-supervisory relationship (or the prosecutor, in cases established by law). At the same time, such cases arise from: 1) relations formed in connection with the implementation of state supervision (control) measures, which are preventive and restorative in their orientation; 2) relations formed in relation to the bringing to administrative responsibility by the state supervision (control) body of persons who have committed administrative offenses discovered in connection with the implementation of state supervision (control) measures. Attention is drawn to the fact that the cases initiated by the subject under control relate to the appeal of decisions, actions (inaction) of the controlling body (in particular, regarding the assignment of the subject under control to the appropriate degree of risk, its inclusion in the annual plan, regarding the inspection, etc.). Particular attention is paid to the search for an answer to the question in which cases the supervisory body can initiate a case review, namely to apply to the court with a claim against controlled entities. It is noted that the legal regulation of the investigation of investigated cases and the exercise of powers by the authorities in each state has its own specificities, which are influenced by the national peculiarities of the legal system. At the same time, domestic legislation provides economic entities subject to state supervision (control) in the field of man-made and fire safety with legal tools to protect rights and legitimate interests, including against abuses by the controlling body.

Keywords: state supervision, control, man-made and fire safety, control body in the field of man-made and fire safety, business entities, participants in business relations, application of response measures, court cases, legal disputes.

Вступ

Постановка проблеми. На сьогодні вітчизняне законодавство передбачає, що виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю) виключно за рішенням суду [1]. Водночас, адміністративні суди також здійснюють наступний судовий контроль за діяльністю органів державного нагляду (контролю), оцінюючи рішення, дії (бездіяльність) останніх на предмет їх правомірності у разі звернення підконтрольних суб'єктів до суду для захисту своїх прав. Пошук оптимальної моделі правового регулювання розгляду і вирішення публічно-правових спорів з питань здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки вимагає дослідження як вітчизняного законодавства та практики його застосування, так і звернення до зарубіжного досвіду, чим і обумовлена тема нашого дослідження.

Стан дослідження. Тема правового регулювання здійснення державного нагляду (контролю) перебуває в полі зору таких дослідників як Гаврік Р., Галус О., Гриценко Г., Серов С., Солодченко С. та інших. Між тим, питання публічно-правових спорів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки залишається малодослідженим незважаючи на свою значущість.

Мета статті полягає у дослідженні публічно-правових спорів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, особливостей правового регулювання їх розгляду і вирішення в Україні та зарубіжних державах.

Результати

Справи, що виникають із правовідносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, за своєю природою є

публічно-правовими, відтак підлягають розгляду і вирішенню саме в порядку адміністративного судочинства адміністративними судами (окрім справ про адміністративні правопорушення, що виявляються за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю)). Україна відноситься до тієї групи держав, де для захисту порушеного (невизнаного, оспорюваного) суб'єктивного права у публічній сфері створена окрема гілка судів адміністративної юрисдикції (хоча, в практиці деяких зарубіжних держав такі суди не створюються, а відповідні справи розглядаються спеціально створеним суб'єктом оскарження, або у порядку цивільного судочинства, або спеціальними комісіями (трибуналами), що функціонують в системі загальних судів) [2, с. 192].

Судові адміністративні справи виникають за ініціативою однієї зі сторін контрольно-наглядових відносин (або прокурора, у випадках, встановлених законом). При цьому такі справи згідно з вітчизняним законодавством виникають: 1) з відносин, що складаються у зв'язку зі здійсненням заходів державного нагляду (контролю), які за своєю спрямованістю є превентивно-відновними; 2) з відносин, що складаються щодо притягнення органом державного нагляду (контролю) до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, що виявлені у зв'язку зі здійсненням заходів державного нагляду (контролю). При цьому кожна виділена група відносин є самостійною «платформою» справ, які розглядаються адміністративними судами та судами загальної юрисдикції у порядку, встановленому КАС України та КпАП України.

Згідно з п. 1 ч. ст. 4 КАС України адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [3]. Матеріально-правові відносини, що виникають із приводу здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, регулюються нормами адміністративного права, формуються між сторонами до порушення відповідного процесу та певною мірою є основою виникнення процесуальних відносин у справі. При цьому такі справи в одних випадках виникають у зв'язку з реалізацією контролюючим органом своїх повноважень, а в інших – зі спорів щодо захисту прав та законних інтересів підконтрольних суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Зазначимо, що випадки, коли справа може бути ініційована контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки, є досить обмеженими, адже відповідно до ч. 4 ст. 5 КАС України, суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України [3].

У літературі зазначається, що такі виключні, жорстко обмежені винятки, коли законодавець наділив суб'єкта владних повноважень правом звертатися до суду з адміністративним позовом, цілком відповідає специфіці адміністративного судочинства [4, с. 230]. Адже останнє призначене для ефективного захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання від зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. До речі, встановлення обмежень на звернення до суду суб'єктів владних повноважень є звичним для законодавства багатьох зарубіжних держав явищем, що пов'язане з принципом юридичної визначеності: державні органи повинні діяти у межах своїх повноважень. Для прикладу, Закон Республіки Польща про право на розгляд в адміністративних судах визначає, що «адміністративні суди здійснюють нагляд за діяльністю публічної адміністрації» [5]. Втім суб'єкти владних повноважень також можуть звернутися до адміністративного суду для розгляду справ, пов'язаних із публічними обов'язками та адміністративними процедурами, в чітко обумовлених випадках.

Право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду з позовом до приватної особи та підстави для такого звернення закріплюється у спеціальних законах. Зокрема, в Україні таким є КЦЗ України, відповідно до п. 48 ч. 2 ст. 17-1 якого центральний орган

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (він і є контролюючим органом у сфері техногенної та техногенної безпеки), звертається до адміністративного суду: 1) щодо допущення уповноважених посадових осіб до проведення планових або позапланових перевірок (у разі їх недопущення з підстав інших, ніж передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»); 2) щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового призупинення роботи, експлуатації об'єктів, зупинення проведення робіт, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, у разі якщо такі порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, 3) з інших підстав, визначених законом [6].

Як правило, контролюючий орган у сфері техногенної та пожежної безпеки не практикує звернення до суду для здійснення своїх повноважень у сфері техногенної та пожежної безпеки з інших підстав, ніж з метою забезпечити допущення до проведення перевірок та щодо застосування заходів реагування. У той же час, як звертається увага в науковій літературі, у судовій практиці сформулась позиція, відповідно до якої у виняткових випадках та з метою захисту суспільного інтересу, якщо це не суперечить закону та здійснюється для реалізації визначених законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень також може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права без наявності прямої вказівки на це у законі [7].

Так, питання наявності права у центрального органу виконавчої влади на звернення до суду із позовними вимогами, які не формалізовані в КАС України чи інших законах, було предметом розгляду Великої Палати Верховного Суду в у справі № 826/2793/18. Згідно з обставинами справи, Державіаслужба звернулася до суду з позовом про зобов'язання виконати рішення про припинення будівництва об'єкту. При цьому повноваження на звернення до суду із такими позовними вимогами не закріплено у жодному нормативно-правовому акті. У постанові Великої Палати акцентовано увагу на існуванні публічного інтересу в такому спорі та неврегульованості питання альтернативних дій такого суб'єкта владних повноважень у випадку невиконання особою його рішення. Тож, зроблено висновок, що оскільки законодавець не передбачив альтернативних способів зобов'язати особу виконати рішення зазначеного органу, який є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та в силу приписів ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Державіаслужба наділена правом звертатися до суду з таким позовом, а обраний спосіб захисту порушеного права/інтересу є правильним [8].

Втім, можна знайти і протилежні позиції щодо розуміння питання можливості звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом до приватної особи. Зокрема, у справі № 260/4120/22 Суд, аналізуючи зміст п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України прийшов до висновку, що ДСНС України як суб'єкт владних повноважень може звертатися до суду виключно за позовами про застосування заходів реагування [9].

Зазначимо, що хоча згідно з вітчизняним законодавством «призупинення» діяльності суб'єктів господарювання може відбутися виключно за рішенням суду, зарубіжне законодавство допускає застосування такої санкції в позасудовому (адміністративному) порядку. Так, ст. 66 Закону Республіки Польща про будівництво визначає, що у разі виявлення, що будівля може становити загрозу життю чи здоров'ю людей, збереженню майна чи довкіллю, або використовується у спосіб, який створює таку загрозу, наглядовий орган своїм рішенням видає розпорядження про усунення виявлених порушень із зазначенням терміну для виконання цього зобов'язання. До того ж такий орган може своїм рішенням заборонити використання будівлі або її частини до усунення виявлених порушень, яке підлягає негайному виконанню [10]. Відповідно,

орган нагляду не ініціює розгляд судової справи про «призупинення» діяльності суб'єктів господарювання, однак відповідні правовідносини також можуть стати предметом судового розгляду – у разі якщо суб'єкт господарювання буде оскаржувати таке рішення до суду.

Тобто, як адміністративний, так і судовий порядок «призупинення» діяльності суб'єктів господарювання має свої переваги і недоліки. Так, описаний в зарубіжній практиці адміністративний порядок «призупинення» потребує менше часу, однак, безумовно, супроводжується більшими ризиками зловживань з боку органу державного нагляду (контролю).

Діяльність зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є однією з адміністративних процедур, у ході якої контролюючий орган може в силу певних обставин відступати від встановленого порядку її здійснення. На жаль, вітчизняне законодавство не дає відповіді на питання, як оцінювати юридичну силу доказів, отриманих в ході таких перевірок, у тому числі під час розгляду відповідного публічно-правового спору в суді. У той же час, Закон про підприємців Республіки Польща не залишив дане питання без уваги, встановивши, що докази, отримані під час перевірки з порушенням положень Закону або з порушенням інших норм законодавства щодо перевірки підприємницької діяльності підприємця, якщо вони істотно вплинули на результати перевірки, не можуть бути доказами в адміністративних, податкових, кримінальних чи кримінально-податкових провадженнях щодо підприємців [11]. Вважаємо, що запровадження у вітчизняне законодавство аналогічної за змістом норми сприяло б забезпеченню більш передбачуваної правозастосовної практики.

Як зазначалося вище, ініціювати розгляд судової справи може і підконтрольний суб'єкт, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю контролюючого органу порушено його права та законні інтереси. Зокрема, про окрему підставу оскарження згадується в Законі про підприємців Республіки Польща, де зазначено, що у разі понаднормової тривалості інспекційної діяльності підприємець може подати скаргу до адміністративного суду щодо тривалого проведення перевірки, подання якої, однак, не тягне за собою призупинення перевіркової діяльності [11].

Про можливість ініціювати суб'єктом господарювання розгляд публічно-правового спору йде мова і в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: «розпорядчі документи щодо усунення порушень вимог законодавства можуть бути оскаржені до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду в установленому законом порядку» (абз. 14 ч. 9 ст. 7); «суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право ... оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб» (ст. 10), «суб'єкт господарювання має право звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю)» (ч. 1 ст. 21) [1]. Для розгляду даної групи справ не передбачено окремої процесуальної форми, тож вони розглядаються відповідно до загальних положень КАС України.

Як свідчить практика, такі справи найчастіше стосуються оскарження дій контролюючого органу з віднесення ним підконтрольного суб'єкта до вищого ступеню ризику від провадження господарської діяльності, рішень щодо включення підконтрольного суб'єкта до річного плану здійснення заходів, оскарження наказів про проведення перевірки та дій контролюючого органу щодо проведення перевірки, оскарження актів перевірок та приписів про усунення порушень. Однак враховуючи той факт, що захисту підлягають не будь-які, а порушені права, свободи чи інтереси особи, не усі зазначені способи судового захисту є належними (наприклад, акт перевірки не

породжує для підконтрольного суб'єкта жодних правових наслідків, відповідно його оскарження є недоречним).

Висновки

Проведений аналіз практики вирішення публічно-правових спорів з питань здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки свідчить про наявність різних підходів у вітчизняній і європейській практиці. Так, в Україні розгляд судових справ, що виникають із правовідносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, може ініціюватися як підконтрольним суб'єктом, так і органом державного нагляду (контролю) (зокрема, це справи про «призупинення» діяльності суб'єктів господарювання). Дещо відмінним є досвід Республіки Польща, де аналогічні заходи реагування («призупинення» діяльності суб'єктів господарювання) застосовуються в адміністративному порядку. Враховуючи ситуацію, що наразі склалася в Україні застосування досвіду Польщі в цій частині є неможливим, адже сприятиме збільшенню зловживань з боку контролюючого органу. Відповідно подальший розвиток вітчизняного законодавства щодо регулювання розгляду і вирішення публічно-правових спорів з питань здійснення державного нагляду (контролю) має ґрунтуватися на запозиченні позитивного досвіду зарубіжних держав, однак таке запозичення має бути науково обґрунтованим та враховувати особливості національної правової системи та очікування суспільства.

Список використаних джерел

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Собакарь А.О., Нестерцова-Собакарь О.В. Судовий розгляд публічно-правових спорів: зарубіжний досвід та особливості використання в українській правозастосовчій практиці. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 190-197.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 19.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
4. Остащенко А.С. Право на звернення до адміністративного суду суб'єктів владних повноважень. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія Право. Випуск 82: частина 2. С. 228-231.
5. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf> (дата звернення: 25.10.2024).
6. Кодекс цивільного захисту України: Закон від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 21.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 25.10.2024).
7. Берназюк Я. Правові підстави звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до суб'єкта приватного права. *Судово-юридична газета*. 2020. 1 квітня. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/165093-pravovi-pidstavi-zvernennya-subyekta-vladnikh-povnovazhen-z-pozovom-do-subyekta-privatnogo-prava?fbclid=IwAR38eJ4-VcOfWbBFhLpOxsiMQfRdscLdtR2ZOo_Y5gFQ3tjERlqgiC_RsSB8 (дата звернення: 25.10.2024).
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2019 (справа № 826/2793/18, провадження № 11-1309апп18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80112348> (дата звернення: 25.10.2024).

9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.08.2023 (справа № 260/4120/22, адміністративне провадження № К/990/16393/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112616338> (дата звернення: 25.10.2024).
10. Prawo budowlane: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19940890414/U/D19940414Lj.pdf> (дата звернення: 25.10.2024).
11. Prawo przedsiębiorców: Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000646/U/D20180646Lj.pdf> (дата звернення: 25.10.2024).