

УДК 342.9

DOI 10.32755/sjlaw.2024.01.

**Ніщимна С. О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу юридичного факультету,  
Пенітенціарна академія України, м. Чернігів, Україна  
ORCID: 0000-0001-7424-7688

## **ПРАВОВА ПРИРОДА НАДАННЯ СУБ'ЄКТОМ, ЩОДО ЯКОГО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ, ПИСЬМОВИХ ПОЯСНЕНЬ, ЗАУВАЖЕНЬ АБО ЗАПЕРЕЧЕНЬ**

*У статті досліджується механізм взаємодії суб'єкта, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, з контролюючим органом стосовно надання письмових пояснень, зауважень або заперечень. Констатовано, що їх надання слід розглядати як право підконтрольного суб'єкта, якому повинен кореспондувати відповідний обов'язок контролюючого органу щодо розгляду та врахування в роботі.*

**Ключові слова:** державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; акт перевірки; права суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки; пояснення, зауваження, заперечення.

**Постановка проблеми.** Здійснення будь-якого заходу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки – планового чи позапланового – завершується складанням акта, в якому формалізується інформація про стан виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки підконтрольним суб'єктом та наводиться детальний опис порушень, якщо такі були виявлені. Слід зауважити, що негативні правові наслідки для суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), у вигляді вжиття відповідних заходів реагування обумовлюються саме складеним актом, про що прямо наголошується у ч. 7 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1]. Тож, безумовно, фактичні обставини щодо забезпечення техногенної та пожежної безпеки, які встановлені під час перевірки, та зроблені на їх основі ви-

сновки становлять ядро, на якому ґрунтуються подальші дії контролюючого органу. До того ж, як свідчить правозастосовна практика, судове оскарження дій перевіряльників, пов'язаних зі складанням акта, має певні труднощі, адже сам по собі акт не може порушити суб'єктивні права та законні інтереси суб'єкта, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль), не встановлює для нього додаткових обов'язків та не покладає відповідальність. У зв'язку з цим науковий інтерес становить дослідження такого аспекту захисту прав підконтрольних суб'єктів як надання органу державного нагляду (контролю) письмових пояснень, зауважень або заперечень до акта перевірки чи щодо проведеної перевірки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі сторони захисту прав та інтересів підконтрольних суб'єктів ставали предметом вивчення в контексті інших напрямів контрольно-наглядової діяльності (зокрема, у сфері податково-правового регулювання варто згадати таких учених, як Н. К. Ісаєва, Н. А. Маринів, Є. В. Лакушева, А. В. Сліденко та ін.). Натомість питання реалізації прав підконтрольного суб'єкта на надання письмових пояснень, зауважень або заперечень щодо проведених заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки чи складеного акта не є достатньо дослідженим вітчизняною наукою, що обумовлює своєчасність обраної нами теми дослідження.

**Метою статті** є аналіз правової природи надання органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки письмових пояснень, зауважень або заперечень.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зауважити, що такий аспект захисту прав у відносинах державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки як надання письмових пояснень, зауважень або заперечень до акта перевірки досить фрагментарно врегульований у чинному законодавстві. Про такі форми вираження своєї незгоди з фактами, викладеними в акті перевірки, йде мова в абз. 17 ст. 10 Закону, яка визначає права суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [1]. Акцентується, що надання пояснень, зауважень або заперечень є саме правом, а не

обов'язком підконтрольного суб'єкта і у затвердженій наказом МВС України від 17.01.2019 р. № 22 формі акта, де зазначено, що відповідна його частина заповнюється за бажанням суб'єкта господарювання (керівником суб'єкта господарювання або уповноваженою ним особою) [2].

Крім вказаної норми, положення про зауваження як спосіб надання підконтрольним суб'єктом міркувань щодо позиції перевіряючого органу містяться у статтях, присвячених оформленню результатів перевірки: якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями, при цьому останні є невід'ємною частиною складеного акта (ч. 6 ст. 7 Закону) [1]. Як бачимо, за своєю формою такі зауваження є складовою акта перевірки, адже для їх подання не передбачено окремої форми документа. Очевидно, що суб'єкт, який перевіряється, має право довільно викласти свої обґрунтовані аргументи з посиланням на відповідні нормативно-правові акти та факти, що підтверджують його позицію.

На перший погляд здається, що при підписанні складеного за результатами проведеного заходу державного нагляду (контролю) акта перевірки представниками суб'єкта, щодо якого такий захід здійснювався, спостерігається певна внутрішня суперечність. З одного боку, факт підписання акта перевірки не означає беззаперечної згоди суб'єкта, щодо якого відбулася перевірка, з відомостями, що містяться в ньому, оскільки підписання будь-якого документа направлено насамперед на фіксацію його змісту. Про це, зокрема, прямо вказується в ч. 6 ст. 7 Закону – адже в нормі, закріпленій у цій статті, йдеться про паралельність дій щодо надання зауважень та підписання акта [1]. З іншого боку, підписання акта перевірки без зауважень, здавалось би, певною мірою свідчить про визнання суб'єктом, щодо якого здійснювалися заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, існування виявлених порушень. Саме такий зміст у підписаний без зауважень акт нерідко вкладають представники контролюючого органу під час розгляду справ про застосування заходів реагування, акцентуючи увагу на факті підписання акта без зауважень при обґрунтуванні позовних вимог, а в подальшому такий факт відтворюю-

ється судами в описовій частині судового рішення (наприклад, у справі № 540/1985/21 позивач наголосив, що «акт перевірки відповідачем підписаний без зауважень, перевірка не оскаржувалася, заперечення не надавалися» [3], у справі № 460/5192/21 суд встановив, що акт підписаний відповідачем без зауважень [4]). Утім, на нашу думку, слід виходити з того, що подання зауважень є правом, а не обов'язком підконтрольного суб'єкта, тож підписання акта без зауважень не позбавляє підконтрольний суб'єкт права в подальшому надавати свої заперечення, зокрема під час розгляду позову про застосування заходів реагування, які стосуються складеного акта і проведеної перевірки.

Варто уточнити: якщо в ч. 6 ст. 7 Закону йдеться лише про надання зауважень, то абз. 17 ст. 10 Закону (як, власне, і форма акта) називає й інші форми взаємодії підконтрольного суб'єкта з органом державного нагляду (контролю) – надання пояснень та заперечень до акта. До того ж затверджена 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, дає підстави стверджувати, що предметом пояснень, зауважень або заперечень є не лише складений акт, а й проведений захід державного нагляду (контролю) (тобто процедурна частина проведеної перевірки). Погоджуємося, що не лише матеріальна сторона контрольно-наглядового заходу має бути всебічно вивчена через призму прав і позицій підконтрольного суб'єкта та повноважень контролюючого органу, а й процедурна, адже в деяких випадках порушення встановленої законом процедури перевірки може спотворити об'єктивність її результатів.

Для розуміння правової природи вираження такої незгоди зі складеним актом та проведеною перевіркою слід розуміти, чи кореспондує відповідному праву підконтрольного суб'єкта обов'язок органу державного нагляду (контролю) розглянути пояснення, зауваження й заперечення, та врахувати їх у своїй подальшій діяльності. Адже, як відомо, право висловити свою позицію далеко не завжди гарантує, що вона буде вислухана, а тим паче почута.

Як уже було зазначено вище, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є доволі стриманим у регулюванні відносин, які виникають між учасниками відносин з державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки з приводу надання пояснень, зауважень або заперечень, регулюючи лише один їх аспект – відповідне право підконтрольного суб'єкта. Водночас законодавчий акт не містить вказівок на обов'язковість розгляду та надання відповідей на надані підконтрольним суб'єктом пояснення, зауваження та заперечення.

Як відомо з теорії права, будь-які правовідносини охоплюють необхідні взаємозалежні елементи (суб'єкт, об'єкт і зміст, який стосується прав та обов'язків), утворюючи юридичну конструкцію складу правовідносин. Відносини між суб'єктами, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), та перевіряльниками є правовими, тому містять такі самі елементи. Загальновідомо, що суб'єкти правових відносин взаємопов'язані правами та обов'язками, при цьому правовідносини немислимі без моделі «право – обов'язок» і навпаки, оскільки юридичний зв'язок між суб'єктами полягає в тому, що немає прав без обов'язків і відповідно обов'язків без прав, це і є найважливішим принципом права. Означений зв'язок, власне, і виступає як правовідношення, у межах якого право однієї сторони кореспондує (відповідає) обов'язку іншої [5, с. 47].

Тож цілком логічно, що стосовно правовідносин суб'єктів контрольно-наглядової діяльності праву однієї сторони (підконтрольного суб'єкта) на обґрунтування своєї позиції, що виражається у наданих поясненнях, зауваженнях та запереченнях, має кореспондувати обов'язок іншої сторони (контролюючого органу) взяти до уваги це обґрунтування та врахувати його в подальшій діяльності. Механізм надання пояснень, зауважень, заперечень, який не підкріплений відповідним обов'язком органу державного нагляду (контролю), не лише не відповідає юридичній конструкції правовідносин, а й втрачає своє практичне значення.

Також надання пояснень, зауважень та заперечень можна розглянути під кутом спору про право як юридичну форму конфлікту, оскільки відсутність єдності в питаннях належного

здійснення прав та виконання обов'язків в учасників відносин, що виникають під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки, передбачає наявність спору про право. Особливістю адміністративно-правових спорів, на яку звертають увагу в науковій літературі, є нерівність учасників відносин, між якими він виник, що, однак, не виключає необхідність їх зрівняння у можливостях щодо доведення своєї правоти у спорі [6, с. 24].

Стосовно контрольно-наглядових правовідносин рівність можливостей у доведенні своєї позиції у правовому спорі та спроможність його врегулювати лише шляхом взаємодії сторін свідчить про необхідність однозначного розуміння правової природи наданих пояснень, зауважень та заперечень щодо складеного акта перевірки як таких, що в обов'язковому порядку мають бути розглянуті та враховані контролюючим органом у сфері техногенної та пожежної безпеки в його подальшій діяльності.

Хоча чинне на сьогодні законодавство і не передбачає імперативного обов'язку контролюючого органу надавати відповіді на зауваження, викладені в акті перевірки, це зовсім не означає, що такі зауваження можуть бути проігноровані. Як відомо, одним із важливих принципів державного нагляду (контролю) є принцип об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), який у тому числі передбачає безсторонню оцінку всіх фактів та обставин. На переконання О. Г. Яреми, такий принцип виступає орієнтиром для посадових осіб контрольно-наглядових органів у напрямі достовірного збору інформації про діяльність підконтрольних суб'єктів, щоб результати та висновки відображали реальний стан справ, а важливим проявом цього принципу є сумлінність суб'єктів контрольно-наглядової діяльності [7, с. 549]. Тож, виходячи з принципу об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), зауваження в будь-якому випадку мають бути предметом оцінки органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, результати якої надалі будуть враховуватися органом державного нагляду (контролю) під час ухвалення рішень за результатами перевірки.

Однак, безумовно, реалізація права на надання пояснень, зауважень або заперечень абсолютно не є запорукою того, що заінтересований учасник контрольно-наглядових відносин – суб'єкт, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль), отримає позитивне вирішення свого питання. Використання такого права скоріше є інструментом привернути увагу до окремих сторін проведеної перевірки та описаних в акті порушень, тому регламентація в законодавстві відповідної можливості підконтрольного суб'єкта є значущим оптимізаційно-правовим механізмом взаємодії контролюючого органу та підконтрольного суб'єкта, завдяки якому досягається баланс приватних та публічних інтересів. При цьому чим більш обґрунтованими будуть аргументи, викладені в зауваженнях суб'єкта, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль), тим більша ймовірність того, що останні принесуть очікуваний для нього результат.

Слід зазначити, що чинне законодавство не регулює повною мірою, протягом якого часу суб'єкт, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, може реалізувати надане йому право на подання пояснень, зауважень чи заперечень. Утім, системний аналіз положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дає підставу стверджувати, що пояснення, зауваження чи заперечення, які відображаються у самому акті, подаються одразу по завершенні перевірки, оскільки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою саме в останній день перевірки [1]. Зауважимо: дещо інший підхід до визначення строків подання зауважень запропонований у законопроекті про основні засади державного нагляду (контролю) від 05.08.2021 р. № 5837. Так, у ч. 4 ст. 10 зазначеного проекту зазначається, що зауваження щодо здійснення заходу державного нагляду (контролю), які є невід'ємною складовою акта, можуть надаватися безпосередньо до органу державного нагляду (контролю) рекомендованим листом та/або за допомогою електронного зв'язку з використан-

ням кваліфікованого електронного підпису (у тому числі через електронний кабінет) протягом 4 робочих днів з дня завершення заходу державного нагляду (контролю) [8]. Збільшення цього строку має на меті дозволити суб'єкту, що перевіряється, більш обґрунтовано підготувати й подати можливі зауваження щодо здійсненої перевірки чи складеного акта.

Вважаємо, однак, що підконтрольний суб'єкт не позбавлений права надавати пояснення, зауваження чи заперечення і пізніше, викладаючи їх окремим документом. Безумовно, результати такого інструменту взаємодії з контролюючим органом для підконтрольного суб'єкта будуть залежати від своєчасності подання таких пояснень, зауважень чи заперечень, яка обумовлена строками прийняття органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки відповідних рішень за наслідками перевірки. Наприклад, для складання припису ч. 7 ст. 7 Закону відводить органу державного нагляду (контролю) до п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю). Тож пояснення, зауваження чи заперечення, подані після закінчення такого строку, об'єктивно не можуть вплинути на рішення такого органу щодо необхідності пред'явлення відповідної вимоги до суб'єкта усунути виявлені порушення.

**Висновки.** Таким чином, надання письмових пояснень, зауважень або заперечень до акта перевірки чи щодо проведеної перевірки є важливим аспектом захисту прав у відносинах державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Надання таких пояснень, зауважень або заперечень слід розглядати як право підконтрольного суб'єкта, якому повинен кореспондувати обов'язок контролюючого органу розглянути останні та врахувати в подальшій діяльності під час ухвалення рішення за результатами перевірки. Хоча чинне законодавство і не містить прямої вказівки про обов'язок органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки враховувати отримані зауваження в подальшій діяльності, принцип об'єктивності та неупередженості здійснення державного на-



гляду (контролю), який закріплений на законодавчому рівні, вимагає брати до уваги такі зауваження. Безумовно, реалізація права на надання пояснень, зауважень або заперечень не гарантує заінтересованому суб'єкту позитивного вирішення свого питання: результат реалізації права на надання пояснень, зауважень або заперечень залежить як від аргументованості останніх, так і від своєчасності їх подання.

### Список використаних джерел

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 02.02.2024).

2. 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 р. № 22. Дата оновлення: 16.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#Text> (дата звернення: 02.02.2024).

3. Рішення Херсонського окружного адміністративного суду від 29.06.2021 р. (справа № 540/1985/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97928934> (дата звернення: 02.02.2024).

4. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 12.07.2021 р. (справа № 460/5192/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98364133> (дата звернення: 02.02.2024).

5. Юрчак І. Р. Обов'язок особи: теоретико-правовий вибір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 185 с.

6. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Харків : Право, 2012. 136 с.

7. Ярема О. Г. Принципи державного контролю (нагляду) в контексті процесуальної діяльності контрольних органів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 548–551.

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) : проект закону від 05.08.2021 р. № 5837. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72616](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72616) (дата звернення: 02.02.2024).

**Nishchymna S.,**

Doctor of Sciences (Law), Head of the Department of Administrative,  
Civil and Economic Law and Process of the Law Faculty,  
Penitentiary Academy of Ukraine, Chernihiv, Ukraine  
ORCID: 0000-0001-7424-7688

## **LEGAL NATURE OF PROVIDING WRITTEN EXPLANATIONS, OBSERVATIONS OR OBJECTIONS BY AN ENTITY UNDER STATE SUPERVISION (CONTROL) IN THE FIELD OF MAN-MADE AND FIRE SAFETY**

*The article examines such a mechanism of interaction of the subject, which is subject to state supervision (control) in the field of man-made and fire safety, with the controlling body as the provision of written explanations, comments or objections to the act or regarding the implementation of state supervision (control). Providing such explanations, comments or objections should be considered as the right of the subject under control, which should correspond to the corresponding duty of the control body to consider the latter and take them into account in further activities when making a decision based on the results of the inspection. Although the current legislation does not contain a direct instruction on the obligation of the state supervision (control) body in the field of man-made and fire safety to take into account the received comments in further activities, the principle of objectivity and impartiality of state supervision (control), which is enshrined at the legislative level, requires the following remarks to be taken into account. The use of such a right is rather a tool to draw attention to individual parties of the conducted inspection and the violations described in the act, therefore the regulation in the legislation of the corresponding possibility of the subject under control is a significant optimization and legal mechanism of interaction between the controlling body and the subject under control, thanks to which a balance of private and public interests. The results of the exercise of the right to provide explanations, comments or objections depends both on the argumentation of the latter and on the timeliness of their submission.*

**Key words:** *state supervision (control); state supervision (control) in the field of man-made and fire safety; act of inspection in the field of man-made and fire safety; the rights of subject to state supervision (control) in the field of man-made and fire safety; explanations, comments, objections.*

### **References**

1. Ukraine (2007), *On the Fundamental Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (accessed 02 February 2024).
2. Ukraine (2019), *The Form of the Act Drawn up Based on the Results of a Planned (unplanned) Measure of State Supervision*

*(control) Regarding Compliance by the Business Entity with the Requirements of Legislation in the Field of Man-made and Fire Safety*, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#Text> (accessed 02 February 2024).

3. Resolution of the Kherson District Administrative Court of June 29, 2021, case № 540/1985/21 (2021), available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97928934> (accessed 02 February 2024).

4. Resolution of the Rivne District Administrative Court of July 12, 2021, case № 460/5192/21 (2021), available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98364133> (accessed 02 February 2024).

5. Yurchak, I. R. (2016), *A person's duty: a theoretical and legal choice* : Doctor of Sciences (Law) Thesis, Lviv.

6. Pisarenko, N. B. and Somina, V. A. (2012), *Administrative and legal disputes (improvement of the resolution procedure)*, Kharkiv.

7. Yarema, O. G. (2021), "Principles of state control (supervision) in the context of procedural activity of control bodies", *Legal scientific electronic journal*, No. 11, pp. 548–551.

8. Ukraine (2021), *Draft law On the Fundamental Principles of State Supervision (Control)*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72616](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72616) (accessed 02 February 2024).