

УДК 342.9  
DOI: 10.31733/2078-3566-2024-2-170-175



Світлана НІЩИМНА<sup>©</sup>

доктор юридичних наук, професор  
(Пенітенціарна академія України,  
м. Чернігів, Україна)

## ЮРИДИЧНІ ДОКУМЕНТИ, ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Висвітлено питання юридичних документів, що супроводжують контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки. Запропоновано авторські підходи до класифікації юридичних документів, пов'язаних із державним наглядом (контролем) у зазначеній сфері (залежно від етапу здійснення контрольно-наглядової діяльності, на якому створено документ; з огляду на суб'єкт, від якого походять юридичні документи; залежно від характеру інформації, котру містять документи – нормативні документи; інтерпретаційні документи нормативного або індивідуального характеру; акти застосування права (індивідуально-правові акти); акти реалізації прав та обов'язків; документи, спрямовані на фіксацію юридичних фактів). Детально проаналізовано такі юридичні документи, як наказ про проведення перевірки, припис про усунення порушень, акт перевірки.

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

**Постановка проблеми.** Роль і значення документів у сучасному світі важко переоцінити, оскільки існування соціальної системи неможливе без інформаційних комунікацій, котрі зазвичай об'єктивізуються в задокументованій інформації. За допомогою документів здійснюється переважна більшість процесів у сферах управлінської, економічної та інших видів діяльності. Серед різноманітності документів особливу роль відіграють юридичні документи, що містять ту чи іншу правову інформацію і породжують відповідні юридично значущі наслідки. У ході реалізації своїх повноважень органи виконавчої влади та їх посадові особи здійснюють різні функції державного управління, включно з контрольно-наглядовими, створюючи при цьому безліч документів, кожен із яких відрізняється своїм призначенням, структурою, порядком прийняття. Безперечно, одним із напрямів діяльності, що супроводжується створенням юридичних документів, є діяльність зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Кожен юридичний документ, що використовується в ході контрольно-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки, завжди має визначене юридичне значення як для контролюючого органу, так і для суб'єкта, щодо якого такий нагляд (контроль) здійснюється, оскільки породжує певні юридичні наслідки або підтверджує обставини, яким надається статус юридично значущих дій.

Дослідження юридичних документів, що супроводжують контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки, становить інтерес як у теоретичному, так і в практичному сенсі, адже дозволяє усвідомити правову природу того чи іншого документа, його відмінні ознаки, призначення, співвідношення виду та форми з його змістом, юридичні наслідки, порядок оскарження та багато іншого. За справедливим твердженням О. Гиляки, необхідність вивчення юридичних документів обумовлюється тим, що саме в них відбиваються і всі елементи змісту юридичної практики (права та обов'язки, відповідальність, дії учасників правових відносин; результати цих дій; прийоми, засоби та способи їх досягнення; допущені помилки й порушення), і її процедурно-процесуальні форми (власне етапи роботи з юридичними

документами, юридичні процеси, процедури щодо прийняття рішень, правові режими) [2, с. 10], що цілком відповідає сутності державного нагляду (контролю).

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Зазначимо, що окремі види юридичних документів вивчаються різними галузями юриспруденції: так, у теорії права вивчаються нормативно-правові акти, індивідуально-правові акти, акти тлумачення норм права, нормативно-правові договори (зокрема, їх досліджували Н. Бабірецька, О. Гиляка, О. Мурашин, О. Сидоренко), в адміністративному праві – адміністративні акти, адміністративні договори тощо, процесуально-правовими науками – заяви по суті справи, заяви з процесуальних питань, судові рішення, документи як письмові докази тощо.

Водночас існує і об'єктивна потреба проведення міждисциплінарного дослідження юридичних документів, що супроводжують державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, що і визначає мету представленої роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Безумовно, документуванням опосередковуються усі етапи здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки. Відповідно, залежно від етапу створення можна виокремити такі види юридичних документів, що супроводжують контрольну-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки:

1) документи про планування заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (річні плани проведення заходів державного нагляду (контролю) та план проведення комплексних заходів державного нагляду (контролю));

2) документи, що складаються в ході проведення та за результатами заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки (зокрема, накази, посвідчення на проведення заходу державного нагляду (контролю), акти перевірки додержання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, приписи тощо).

За суб'єктом, від якого виходять юридичні документи, що супроводжують контрольну-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки, останні поділяються на:

– такі, що створені органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки;

– такі, що створені суб'єктами, стосовно яких державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюється.

Для цілей нашого дослідження залежно від характеру інформації юридичні документи можна поділити на такі основні групи:

– нормативні документи – акти правотворчості компетентних органів, що містять юридичні норми;

– інтерпретаційні документи нормативного або індивідуального характеру – акти офіційного тлумачення, що містять роз'яснення;

– акти застосування права (індивідуально-правові акти) – державно-владні акти, що виражають індивідуально-правову діяльність компетентних органів;

– акти реалізації прав та обов'язків – акти-документи, що виражають автономні рішення окремих осіб, правомірні дії;

– документи, спрямовані на фіксацію юридичних фактів.

За позицією, представленою О. Дергільовою, перші чотири групи документів, окреслені в останній класифікації, охоплюються поняттям «правові акти-документи» [3, с. 4], тоді як документи, направлені на фіксацію юридичних фактів, до таких не належать.

Така класифікація цілком прийнятна для дослідження юридичних документів, що супроводжують контрольну-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки. Проведений нами аналіз норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» засвідчує, що в останньому згадуються юридичні документи всіх представлених груп. З іншого боку, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки є правозастосовною діяльністю, а отже, нормативні юридичні документи у процесі її здійснення не створюються, а реалізуються. При цьому такі документи можуть стосуватися встановлення як власне вимог техногенної та пожежної безпеки, дотримання яких інспектується, так і правил, за якими такий державний нагляд (контроль) здійснюється.

Що стосується документів інтерпретаційного характеру (містять результати тлумачення правових норм), якими супроводжується здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, то, очевидно, вони можуть створюватися у процесі надання консультаційної підтримки суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль), котра може стосуватися як вимог законодавства щодо забезпечення техногенної та пожежної безпеки, так і питань здійснення державного нагляду (контролю). Згідно з положеннями абз. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такі консультації можуть бути загальними (стосуватися невизначеного кола суб'єктів господарювання) або індивідуальними (стосуватися конкретного суб'єкта господарювання) [5]. Зазначимо, що законодавець дає найменування документа, що створюється в результаті надання таких роз'яснень – письмові консультації. Їхнє юридичне значення полягає в тому, що підконтрольний суб'єкт може посилатися на надані консультації (незалежно від того, були вони загальними чи індивідуальними) для доведення правомірності своєї поведінки. До того ж узгодження поведінки підконтрольного суб'єкта з наданою консультацією вважається перешкодою для притягнення останнього до відповідальності.

Такі документи, зокрема, як наказ про проведення перевірки, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, річний план проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки є актами застосування норм права. Зупинимося на характеристичі деяких із таких юридичних документів.

Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» відносить наказ про проведення перевірки до розпорядчих документів органів державного нагляду (контролю). По суті цей документ є дорученням керівника органу державного нагляду, відданим посадовій особі такого органу про проведення перевірки. У згаданому розпорядчому документі вказується найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки (ч. 1 ст. 7 зазначеного закону). Слід також зауважити, що цим законом визначено вичерпний перелік відомостей, що містяться у розпорядженні про проведення перевірки, жодна з яких не передбачає покладання на особу, що перевіряється, будь-яких обов'язків (хоча, з огляду на аналіз інших положень названого закону, такий висновок є передчасним, адже саме видання наказу, у поєднанні з іншими юридичними фактами, є підставою для виникнення у такої особи обов'язку допускати посадові особи органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю)). Не слід залишати поза увагою і те, що адміністративний орган, котрий проводить перевірку, не має обов'язку попереднього направлення наказу про проведення перевірки особі, яка перевіряється. Крім того, ані сам наказ, ані його копія взагалі цій особі не вручаються. Таким чином, законодавець наголошує на спрямованості цього юридичного документа не на суб'єкт, стосовно якого перевірка здійснюється, а на посадову особу адміністративного органу, якому він адресований.

Натомість відповідно до ч. 2 ст. 7 згаданого закону саме на підставі наказу оформляється посвідчення на проведення заходу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, що підписується керівником органу державного нагляду (контролю) або його заступником із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові і засвідчується печаткою. Вимоги щодо змісту такого документа визначені ч. 3 ст. 7 закону (де вказується, що посвідчення містить інформацію про номер і дату наказу, на виконання якого здійснюється захід), а його форма затверджена наказом МВС України № 22 від 17.01.2019 [4].

Необхідно зазначити, що згідно з вимогами закону безпосередньо перед початком здійснення заходу державного нагляду (контролю) посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта або уповноваженій ним особі посвідчення та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати його копію. Таким чином, цей документ спрямований саме на суб'єкт перевірки. При цьому посвідчення на проведення заходу державного нагляду (контролю) не є первинним документом, з якого починається перевірка, цей документ завжди вторинний і впливає з головного основоположного юридичного факту.

Крім того, орган державного нагляду (контролю) надсилає підконтрольним суб'єктам або вручає особисто під розписку повідомлення про проведення планових заходів, при неодержанні якого суб'єкт має право не допускати посадову особу до

здійснення заходу.

Обов'язковість попереднього повідомлення підконтрольного суб'єкта про проведення планової перевірки та вручення йому копії посвідчення гарантують суб'єкту, щодо якого здійснюється державний нагляд (контроль), можливості контролю подальших дій перевіряючої особи з проведення перевірки, а метою надання таких документів є інформування суб'єкта про підстави перевірки, її цілі, завдання, строки проведення тощо.

Що ж стосується такого юридичного документа, як припис, то він є обов'язковою для виконання у визначені строки письмовою вимогою посадової особи органу державного нагляду (контролю) підконтрольному суб'єкту щодо усунення порушень вимог законодавства [5], а отже, безумовно, такий юридичний документ є підставою для виникнення у підконтрольного суб'єкта обов'язків.

Завершають систему юридичних документів, що належать до правових актів, пов'язаних із реалізацією прав та обов'язків, що передбачені законодавством про державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, згідно з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», письмова заява про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за бажанням суб'єкта, запит на надання консультації.

Численну групу складають документи, що фіксують юридичні факти: протокол про адміністративне правопорушення, складений за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю), акт щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, акт щодо неможливості здійснення заходу державного нагляду (контролю), повідомлення про усунення підконтрольним суб'єктом усіх встановлених порушень та інші документи, котрі, як уже зазначалося вище, не визнаються правовими актами.

Слід звернути увагу, що питання визначення правового статусу акта перевірки не набули належного розвитку в науці адміністративного права, однак мають практичну цінність, оскільки допоможуть визначитися з можливістю підконтрольного суб'єкта оскаржити результати контрольних дій посадових осіб органу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, що формалізовані саме в акті перевірки.

Проблематика цього питання демонструє можливість моделювання двох полярних підходів щодо його вирішення, перший із яких визнає можливість захисту в суді своїх прав та законних інтересів шляхом оскарження акта перевірки, тоді як другий – заперечує.

Наріжний камінь наукових досліджень, а також подальшого аналізу відповідних норм національного законодавства у контексті визначення правової природи акта перевірки полягає у вирішенні питання про те, чи зачіпає цей документ права та законні інтереси підконтрольного суб'єкта.

На нашу думку, акт перевірки не є предметом оскарження в судових органах, оскільки він призначений для оформлення результатів перевірки і сам собою не породжує змін у правах та обов'язках підконтрольних суб'єктів, не тягне для них жодних правових наслідків і є лише підставою для ухвалення відповідного рішення щодо них. Дійсно, акт перевірки доцільно кваліфікувати як похідний письмовий документ, що формулює свого роду претензії щодо порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки до підконтрольного суб'єкта. У ньому може лише фіксуватися позиція контролюючого органу в особі інспекторів, що проводять перевірки, щодо того, які вимоги законодавства порушені.

У принципі підконтрольний суб'єкт, який не заперечує позицію перевіряючих, може усунути виявлені порушення лише на підставі інформації, що міститься в акті перевірки, але безпосередньо акт перевірки не зобов'язує робити це. Таке розуміння природи цього документа, зокрема, означає, що він не може бути предметом самостійного оскарження з визнанням його незаконним. Не заперечуємо, що складання акта перевірки може супроводжуватися грубими порушеннями встановлених законом вимог до організації та проведення перевірок, – у такому разі на подібний документ підконтрольним суб'єктом можуть бути подані заперечення, котрі, очевидно, можуть бути враховані під час прийняття підсумкового правозастосовного акта уповноваженою публічною особою.

Як наголошується в науковій літературі і з чим цілком погоджуємося,

важливими є не лише зміст та форма документів, що супроводжують контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки, але й порядок їх прийняття, доведення до адресатів (оприлюднення, надсилання, вручення) – тільки у разі дотримання відповідних процедур той чи інший юридичний документ може стати підставою для виникнення, зміни, припинення відносин контролю між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом господарювання [1, с. 39].

**Висновки.** На підставі викладеного можна дійти висновку, що у положеннях Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» згадуються всі різновиди юридичних документів, що супроводжують контрольно-наглядову діяльність у сфері техногенної та пожежної безпеки: нормативні документи; інтерпретаційні документи нормативного або індивідуального характеру; акти застосування права (індивідуально-правові акти); акти реалізації прав та обов'язків; документи, спрямовані на фіксацію юридичних фактів. Дослідження різновидів таких юридичних документів дозволяє усвідомити їхню правову природу, характерні ознаки, призначення, юридичні наслідки, котрі вони породжують, можливість оскарження, тож результати такого дослідження можуть бути використані у правозастосовній діяльності, а також стати підґрунтям для подальших наукових розвідок.

#### **Список використаних джерел**

1. Бевз С. І. Акти реалізації адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Правова позиція*. 2019. № 2 (23). С. 35–42.
2. Гиляка О. С. До питання історії юридичного документа. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 34. Т. 1. С. 7–11.
3. Дергільова О. Г. Правові акти: поняття, класифікація та соціальне призначення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 3–8.
4. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, та інших форм розпорядчих документів : наказ МВС України від 17.01.2019 № 22. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#Text>.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/>.

#### **References**

1. Bevez, S. I. (2019) Akty realizatsii administrativno-pravovykh norm u mekhanizmi administrativno-pravovoho rehuliuвання derzhavnoho upravlinnia hospodarskoiu diialnistiu [Acts of implementation of administrative and legal norms in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity]. *Pravova pozytsiia*. № 2 (23), pp. 35–42. [in Ukr.].
2. Hyliaka, O. S. (2015) Do pytannia istorii yurydychnoho dokumenta [To the question of the history of the legal document]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. № 34, pp. 7–11. [in Ukr.].
3. Derhilova, O. H. (2016) Pravovi akty: poniattia, klasyfikatsiia ta sotsialne pryznachennia [Legal acts: concept, classification and social purpose]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*. № 3, pp. 3–8. [in Ukr.].
4. Pro zatverdzhennia unifikovanoi formy akta, skladenoho za rezultatamy provedennia planovoho (pozaplanovoho) zakhodu derzhavnoho nahliadu (kontroliu) shchodo dotrymannia subiekтом hospodariuvannia vymoh zakonodavstva u sferi tekhnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky, ta inshykh form rozporiadchykh dokumentiv [On the approval of the unified form of the act, drawn up as a result of the 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, and other forms of administrative documents] : nakaz MVS Ukrainy vid 17.01.2019 № 22. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-19#Text>. [in Ukr.].
5. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti [On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity] : Zakon Ukrainy vid 05.04.2007. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/>. [in Ukr.].

*Надійшла до редакції: 27.05.2024*

*Прийнято до опублікування 04.06.2024*

#### **ABSTRACT**

**Svitlana Nishchymna. Legal documents accompanying control and supervision activities in the field of man-made and fire safety.** The article highlights the issue of legal documents accompanying control and supervision activities in the field of man-made and fire safety. The author's

approaches to the classification of legal documents related to state supervision (control) in the specified field are proposed. Thus, depending on the stage of control and supervision activities at which the document was created, the following types of legal documents are distinguished that accompany control and supervision activities in the field of man-made and fire safety: documents on the planning of state supervision (control) measures in the field of man-made and fire safety (annual plans for carrying out state supervision (control) measures and a plan for carrying out comprehensive state supervision (control) measures; documents drawn up in the course of and as a result of state supervision (control) measures in the field of man-made and fire safety. By the subject, from which legal documents originate, the author divided them into those created by the body of state supervision (control) in the field of man-made and fire safety, and those created by subjects in respect of which state supervision (control) in the field of man-made and fire safety is carried out. For the purposes of this study, depending on the nature of the information, legal documents are divided into the following main groups: normative documents – acts of law-making by competent bodies containing legal norms; interpretative documents of a normative or individual nature – acts of official interpretation containing explanations; acts of application of law (individual legal acts) – acts of state power expressing the individual legal activity of competent bodies; acts of realization of rights and obligations – acts-documents expressing autonomous decisions of individuals, lawful actions; documents aimed at recording legal facts. Such legal documents as an order to conduct an inspection, an order to eliminate violations, and an inspection act were analyzed in detail.

**Keywords:** *state supervision (oversight), state supervision (oversight) in the field of man-made and fire safety, rights of subjects, in respect of which state supervision (control) is carried out in the field of man-made and fire safety, measures of state supervision (oversight), legal documents, act of inspection.*

УДК 368.1

DOI: 10.31733/2078-3566-2024-2-175-180



**Сергій АДОНИН**<sup>©</sup>  
кандидат  
економічних наук,  
доцент  
(Дніпровський  
національний  
університет імені  
Олеся Гончара,  
м. Дніпро, Україна)



**Бісваджит ДАС**<sup>©</sup>  
PhD (менеджмент),  
професор  
(Інститут  
промислової  
технології (KSOM),  
м. Буданесвар,  
шт. Одіша, Індія)

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТРАХОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

Страховий сектор відіграє життєво важливу роль в економіці. Галузь страхування зазнає швидких трансформацій через технологічний прогрес і зміну очікувань споживачів. Вивчення сучасних тенденцій страхового ринку та факторів, що впливають на нього, має вирішальне значення для розуміння складнощів середовища, що швидко змінюється, забезпечення ефективного управління ризиками та просування ефективних практик страхування.

Стаття присвячена сучасним тенденціям страхового ринку в Україні. Особливу увагу приділено захисту від воєнних ризиків, а також змінам у Законі України «Про страхування». Оскільки одну з головних складників економіки відіграє страхування, яке демонструє певну залежність між ефективним своїм розвитком та економічним піднесенням країни в цілому, наголошено на тому, що Україна намагається розвивати страховий ринок спираючись на міжнародні відносини та європейський досвід. На основі аналізу основних показників функціонування страхового ринку оцінено його стан. Розглянуто чинники, які впливали на чисельність страхових компаній на ринку, оскільки за останні роки спостерігалось значне їх скорочення. Виділені позитивні тенденції розвитку ринку страхування та перелік проблем.

**Ключові слова:** *страховий ринок, страхові компанії, страховий захист, воєнні ризики, регулювання ринку, страхові продукти, тенденції страхового ринку.*

© С. Адонін, 2024

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7083-7653>

[adonin.sergei@gmail.com](mailto:adonin.sergei@gmail.com)

© Б. Дас, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0817-2929>

[biswajit@ksom.ac.in](mailto:biswajit@ksom.ac.in)