

УДК 351.74:342.76(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.6992517>

**I.В. ЗОЗУЛЯ,**

професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна; e-mail: [journals@meta.ua](mailto:journals@meta.ua);

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>

**В.А. ГОЛУБ,**

аспірантка Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків, Україна; e-mail: [slava130813@gmail.com](mailto:slava130813@gmail.com);

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0969-8850>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗШИРЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ КОЛА СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ОБ'ЄКТОМ ПОРУШЕННЯ

**I.V. ZOZULIA,**

Professor, Chair of Law Enforcement and Police, Kharkiv National University of Internal Affairs, Doctor of Law, Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: [journals@meta.ua](mailto:journals@meta.ua);

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>

**V.A. GOLUB,**

Graduate Student, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine; e-mail: [slava130813@gmail.com](mailto:slava130813@gmail.com);

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0969-8850>

## LEGAL BASIS FOR EXPANSION BY THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE OF THE RANGE OF SUBJECTS OF STATE SUPERVISION (CONTROL) OVER THE OBJECT OF THE VIOLATION

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

**Постановка проблеми.** Чинне законодавство України передбачає обов'язковість проведення державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушень належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища лише суб'єктами господарювання. Такий стан через переважаючу кількість порушень вимог техногенної та пожежної безпеки не суб'єктами господарювання на об'єктах з масовим перебуванням людей є край небезпечним. Тому **метою** статті є висвітлення стану новітнього нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та практики розширення її повноважень і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб й можливості його проведення за об'єктом порушення. Використано **методи** теоретичного дослідження для формалізації нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; порівняння – для зіставлення предметів означеного нормативно-правового забезпечення та встановлення можливості розширення повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю). **Результати.** Показано, що новітнє нормативно-правове забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в цілому спрямоване на практику розширення її повноважень і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб й можливості його проведення за об'єктом порушення. Будь-яка відсутність у діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій повноважень із належного державного нагляду (контролю) не суб'єктів господарювання є вразливою через небезпеку ймовірного виникнення аварій та надзвичайних ситуацій. **Висновки.** Доцільним є внесення змін до Закону України "Про основні засади державного

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" щодо передбачення можливості проведення державного нагляду (контролю) на об'єкті в цілому, а не за організаціями, а також із розширення кола суб'єктів перевірки не тільки сфері господарської діяльності, а й інших осіб без такого статусу.

**Ключові слова:** Державна служба України з надзвичайних ситуацій; суб'єкти господарювання; об'єкти з масовим перебуванням людей; державний нагляд (контроль)

\*\*\*

**Problem statement.** The current legislation of Ukraine provides for the obligation to carry out state supervision (control) regarding the detection and prevention of violations of the proper quality of products, works and services, the permissible level of danger for the population, and the natural environment only by business entities. Such a situation is extremely dangerous due to the overwhelming number of violations of man-made and fire safety requirements of non-business entities at facilities with a mass presence of people. Therefore, the **purpose** of the article is to highlight the state of the latest regulatory and legal support by the State Emergency Service of Ukraine of state supervision (control) in the field of economic activity and the practice of expanding its powers and the circle of subjects during the implementation of state supervision (control) over compliance and fulfillment of the requirements of the law in the field of civil protection, man-made fire safety, the activity of emergency and rescue services and the possibility of its implementation at the object of the violation. The **methods** of theoretical research were used to formalize regulatory and legal support by the State Emergency Service of Ukraine of state supervision (control) in the field of economic activity; comparison – to compare the subjects of the specified normative and legal provision and establish the possibility of expanding the powers of the State Emergency Service of Ukraine and the range of subjects during the implementation of state supervision (control). **Results.** It is shown that the latest regulatory and legal support of the State Emergency Service of Ukraine of state supervision (control) in the field of economic activity is generally aimed at the practice of expanding its powers and the circle of subjects during the implementation of state supervision (control) over compliance and fulfillment of the requirements of the law in the field of civil protection, man-made fire safety, the activity of emergency and rescue services and the possibility of its implementation at the object of the violation. The partial lack of powers of proper state supervision (control) of non-business entities in the State Emergency Service of Ukraine is vulnerable due to the danger of possible accidents and emergencies. **Conclusions.** It is expedient to introduce amendments to the Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity" to provide for the possibility of state supervision (control) of the object as a whole, rather than of organizations, as well as to expand the range of subjects' inspections not only of the sphere of economic activity but also of other persons without such status.

**Key words:** The State Emergency Service of Ukraine; business entities; objects with mass stay of people; state supervision (control)

## Постановка проблеми

Чинний Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877-V [1] передбачає обов'язковість проведення державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства в частині забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища *лише суб'єктами господарювання*. Цілком природно, що з плином часу у зв'язку з надзвичайною важливістю проблеми та потребою осучаснення стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного нагляду та контролю, питання підвищення їх ефективності та розширення повноважень під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства отримали нове забарвлення, в тому числі, й науково-практичне обґрунтування.

В цілому, питання з'ясування нормативно-правових засад та їх практичної реалізації під час

трансформації системи державного нагляду й контролю у сфері господарської діяльності в Україні були предметом досліджень В.В. Дятлової та С.В. Вознюк [2]; порядок здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та узагальнення, що *головним суб'єктом здійснення контрольної діяльності є держава* через механізм наділення її повноваженнями реального впливу на суспільство – предметом наукової розвідки В.В. Сергійчук [3]. Очевидно, що розширення кола суб'єктів державного нагляду (контролю) та можливість його проведення за об'єктом порушення дозволяє запобігти у подальшому значних матеріальних і людських втрат.

Як приклад, конкретну проблему *визначення суб'єкта перевірки* під час будівельних робіт при проведенні державного нагляду (контролю) порушував ще у 2015 році П.П. Петров. Він зазначав, що "відповідно до п.2 ч.1 ст.67 Кодексу цивільного захисту України Державна служба України з надзвичайних ситуацій здійснює контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення робіт із будівництва. При цьому, законами не визначено порядок та спосіб реаліза-

ції такого повноваження. Крім того, навіть якщо буде визначено, що контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення будівельних робіт може здійснюватись у порядку та у спосіб, визначені Законом України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", існує питання визначення суб'єкта перевірки (власник, замовник або підрядник)" [4].

Про необхідність запровадження нового принципу нагляду за об'єктами в цілому, а не за організаціями, зазначали А.І. Харчук, О.В. Міллер, А.П. Половко та В.В. Артеменко. Вони вказали на відсутність будь-якого обґрунтування необхідності впровадження вказаних змін у тогочасному законодавстві України [5]. При цьому, як припустили у 2018 році О.В. Міллер, А.І. Харчук та Ю.Є. Шелюх, особлива небезпека виникає при порушенні суб'єктами господарювання правил пожежної безпеки на об'єктах з масовим перебуванням людей, що приводить до значних матеріальних втрат й до загибелі та травмування значної кількості людей [6]. М.М. Кулешов до того ж зазначив, що кількісний показник пожеж обмежений лише пожежами на об'єктах суб'єктів господарювання, хоча до 70 % пожеж виникає саме у житловому секторі [7].

Аналогічні проблеми з підвищення ефективності управлінських засад нагляду (контролю), в тому числі, й у сфері господарської діяльності, властиві не тільки нашій країні. Так, М.С. Гулум та С.Л. Мюррей (Gulum and Murray, 2011) вважають, що низька ефективність систем оповіщення про масові надзвичайні ситуації для надання важливої інформації під час загрозливих подій обумовлена відсутністю обізнаності та довіри до систем сповіщення, і може бути причиною низьких показників підтвердження аварійної ситуації, до того ж, не тільки для об'єктів господарювання [8]. Т. Кліндт (Klindt, 2010) зазначає, що керівники надзвичайних ситуацій (нагляду/контролю) все частіше розглядають роль некомерційних організацій (не суб'єктів господарювання) у покращенні готовності та реагування, не приділяючи рівної уваги тому, що необхідно для того, щоб ці організації могли надати допомогу. Такі організації повинні мати комплексні внутрішні плани на випадок небезпеки, якщо вони збираються запропонувати зовнішню допомогу [9]. К.П. Райлі та Л.Д. Сарбо (Riley and Sarbo, 2004) звертають особливу увагу на потребу розробки фахових стандартів служби пожежної охорони та їх впровадження у діяльність пожежних служб [10]. Як зазначають К.Л. Квіак, Р.Кемпбелл, М.Г. Кассавечія, Ч. Хейнс, Л.А. Ллойд, Н. Броквей, Д.О. Наваріні, Б.Е. Піатт, М. Сенгер (Cwiak, Campbell, Cassavechia, Haynes, Lloyd, Brockway, Navarini, Piatt and Senger, 2017), підвищення фаховості при цьому пов'язують із розробкою та

опрацюванням новітніх компетенцій та формуванням навиків співробітників із керування надзвичайними ситуаціями [11].

Як йшлося раніше, Державна служба України з надзвичайних ситуацій є одним із державних органів системи державного нагляду та контролю в Україні, що здійснює контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки, і потребує розширення кола суб'єктів державного нагляду (контролю) та можливість його проведення за об'єктом порушення. Тому метою статті є висвітлення стану новітнього нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та практики розширення її повноважень і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб й можливості його проведення за об'єктом порушення. Новизна роботи полягає у висвітленні новітнього нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та практики розширення її повноважень і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб й можливості його проведення за об'єктом порушення. Завданнями статті є визначення правових засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та стану нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

### **Правові засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності**

Як зазначають у Міністерстві юстиції України, при здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності "система державного нагляду та контролю в Україні на сьогоднішній день перебуває в процесі становлення. Однією з першочергових проблем державного нагляду та контролю в Україні є недосконалість нормативно-правової бази" [12].

Відповідно до абз.2 ст.1 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877-V, "державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих

державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища" [1].

Частиною 3 ст.19 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436–IV визначено, що державний контроль та нагляд за господарською діяльністю здійснюють "органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами" [13].

Щодо безпосереднього визначення *державних органів, що уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) за господарською діяльністю*, то, як видно з абз.2 ст.1 Закону України [1], це "центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, державні колегіальні органи, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування". Звідси випливає, що за *Законом проведення державного нагляду (контролю) можливе лише у суб'єктів господарювання*.

При цьому, за ст.55 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436–IV [13], "суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. Суб'єктами господарювання є: господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці".

Частина 4 ст.3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877–V визначає, що "виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності" та "види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю)". До того ж у ст.2 Закону від 05.04.2007 р. № 877–V визначені

деякі сфери дії Закону та органи, що здійснюють у них контроль (нагляд) [1]. Відповідно до зауваження, що "виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності", децю випереджаючи можна зазначити, що *компетенція Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, яким за Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, щодо здійснення державного нагляду (контролю)*, законодавчо визначена саме Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI в останній редакції [14].

### **Стан нормативно-правового забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності**

Станом на сьогодні в Україні *Державна служба України з надзвичайних ситуацій, як орган державної влади*, відповідно до п.1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052, *здійснює державний нагляд (контроль)* та "є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності" [15], в тому числі, й за "міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, *суб'єктами господарювання*" (пп.39 п.4).

Разом із тим, відповідно до п.1 ст.8 Господарського кодексу України, "державна, органи державної влади та органи місцевого самоврядування *не є суб'єктами господарювання*", *тому щодо них не застосовуються* передбачені у пп.42 п.4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [15], заходи із "вжиттям інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вживає заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; дотриманням періодичності навчання

керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків". До того ж, *"діяльність негосподарюючих суб'єктів"*, спрямована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів" (ч.3 ст.3 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436–IV [13]). *Не відносяться до суб'єктів господарювання і громадські організації.*

На відміну від здійснення державного нагляду (контролю) тією ж Державною службою України з надзвичайних ситуацій діяльності суб'єктів господарювання, *відсутність такого нагляду (контролю) під час діяльності не суб'єктів господарювання є дуже вразливою* через небезпеку ймовірного виникнення різного роду аварій та надзвичайних ситуацій. Тобто, *наразі не вирішене належним чином питання можливості проведення державного нагляду (контролю) територіальними підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій не суб'єктів господарювання.* Певну спробу вирішення цього питання можна углядіти в дозволі рятувальникам перевіряти об'єкти і підприємства з високим ступенем ризику за Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 18.12.2017 р. № 1104 [16] – "ДСНС та її територіальні органи (в частині здійснення державного нагляду (контролю) стосовно закладів оздоровлення та відпочинку дітей, інтернатних закладів, закладів дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, спеціалізованої освіти, а також суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику (у тому числі об'єктів паливно-енергетичного, військово-промислового комплексів, об'єктів підвищеної небезпеки, хімічно-небезпечних об'єктів та об'єктів висотного будівництва)", а також таких об'єктів, "як торговельно-розважальні центри, а також інші об'єкти із масовим перебуванням людей, які є суб'єктами господарювання з високим ступенем ризику".

При цьому слід зазначити, що станом на сьогодні Постанова Кабінету Міністрів України [16] є чинною, хоча й *термін її дії визначений "до 31 грудня 2018 р. включно"*. Сам же Закон України "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 03.11.2016 р. № 1728–VIII [17] наразі не є чинним.

Відповідно до статті 65 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI [14] та з метою забезпечення контролю щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування наказом МВС України від 06.02.2017 р. № 92 затверджено Інструкцію з організації перевірок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту [18]. До питань щодо перевірки діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (у межах їх повноважень) було, наприклад, віднесено: розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування національної економіки в особливий період, зокрема *суб'єктів господарювання*, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади; *розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення техногенної та пожежної безпеки суб'єктів господарювання*, що належать до сфери їх управління, з урахуванням джерел небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та ін. Це переважно стосувалось діяльності із забезпечення техногенної безпеки, виконання вимог техногенної безпеки; заходів щодо забезпечення пожежної безпеки; стану інженерного захисту територій, укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту; організації робіт з попередження та реагування на надзвичайні ситуації, підвищення сталого функціонування об'єктів в умовах надзвичайних ситуацій тощо, загальною кількістю у 34 заходи *стосовно суб'єктів господарювання.*

Звертає на особливу увагу позитивна зміна акцентів "щодо дотримання вимог законодавства стосовно *врахування потреб осіб з інвалідністю*, насамперед тих, які *пересуваються на кріслах колісних, мають порушення зору та слуху*, оприлюднення інформації про місця розташування та стан готовності таких споруд на офіційних веб-ресурсах суб'єктів владних повноважень усіх рівнів з позначенням їх доступності для зазначених *маломобільних груп населення* міжнародним символом доступності, а також іншими доступними способами" в організації проведення оцінки стану готовності до використання за призначенням споруд подвійного призначення і найпростіших укриттів державної та комунальної форми власності. Вона відбулась за Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 № 1659-р, яким було

затверджено план основних заходів цивільного захисту на 2021 рік [19] щодо ДСНС, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання державної та комунальної форми власності, органів місцевого самоврядування. Серед запланованих також є "здійснення комплексу заходів, спрямованих на приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням"; "організація створення на об'єктах підвищеної небезпеки автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в зонах можливого ураження і персоналу таких об'єктів".

На жаль, Розпорядження Кабінету Міністрів України [19] щодо "врахування потреб осіб з інвалідністю, насамперед тих, які пересуваються на кріслах колісних, мають порушення зору та слуху", обмежувалось тільки планами на 2021 рік. Його цілковита слушність та доцільність підтверджується обмеженістю кола суб'єктів для проведення їх перевірки на відповідність нормам пожежних вимог, що може призводити до їх ігнорування та до зловживання не суб'єктами господарювання під час здійснення своєї діяльності.

Останнім часом все частіше трапляються пожежі у пансіонатах (приватних будинках), в яких перебувають літні люди. За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій ці приміщення не зареєстровані як об'єкти з масовим перебуванням людей, а їх власники не є суб'єктами господарювання.

При цьому, за п.5 розділу II "Правил пожежної безпеки в Україні" [20], "до об'єктів з масовим перебуванням людей відносяться об'єкти з постійним або тимчасовим перебуванням на них 100 і більше осіб або такі, що мають хоча б одне окреме приміщення з одночасним перебуванням 50 осіб". Зрозуміло, що таких об'єктів в Україні дуже багато. А "до найбільш складних з погляду можливих сценаріїв у разі пожежі об'єктів з масовим перебуванням людей належать навчальні (зокрема дошкільні) заклади, заклади охорони здоров'я зі стаціонаром, будинки для людей похилого віку та інвалідів, санаторії та заклади відпочинку, розважальні, культурно-освітні та видовищні заклади, криті спортивні споруди, готелі, мотелі, кемпінги, торговельні підприємства, адміністративно-офісні будинки, аеропорти, вокзали тощо" [21].

Так, наприклад, "у ніч на 10 липня 2011 року у селі Біле на Рівненщині в будівлі Дубровицького районного територіального центру надання соціального обслуговування виникла пожежа, внаслідок якої загинуло 16 людей похилого віку. 29 травня 2016 р. у селі Літочки Броварського району на Київщині сталася пожежа у приватному будинку, де було організоване тимчасове проживання людей

похилого віку. Загибло 17 осіб". 27.11.2016 року внаслідок пожежі в розважальному центрі "Mi100" у Львові було евакуйовано 250 осіб [21].

Або зовсім недавно, 21.01.2021 року сталася пожежа у пансіонаті "Золотий час" м. Харкова з літніми людьми, під час якої загинуло 15 осіб і п'ятьох шпиталізували з опіками, отруєнням чадним газом та у стані стресу. Як повідомлялось, будинок для літніх людей не мав належних документів [22]. 24.07.2021 року у Кривому Розі сталася пожежа в господарчому приміщенні на першому поверсі приватного трьох поверхового будинку з літніми людьми [23].

У всіх перелічених подіях, що трапились, є одна спільна складова – відсутність реєстрації власників об'єктів у якості суб'єктів господарювання. Можна також припустити, що всупереч Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 18.12.2017 р. № 1104 [16], у цих та інших, не названих подібних нещасних випадках, могла мати місце й елементарна недбалість та формальність як власників об'єктів, так і державних інспекторів України з нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки із своєчасного та ретельного виконання обов'язків державного нагляду (контролю).

## Висновки

1. Новітнє нормативно-правове забезпечення Державною службою України з надзвичайних ситуацій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в цілому спрямоване на практику розширення її повноважень і кола суб'єктів під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб й можливості його проведення за об'єктом порушення. Будь-яка відсутність у діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій повноважень із належного державного нагляду (контролю) не суб'єктів господарювання є вразливою через небезпеку ймовірного виникнення аварій та надзвичайних ситуацій.

2. Доцільним є внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" щодо передбачення можливості проведення державного нагляду (контролю) на об'єкті в цілому, а не за організаціями, а також із розширення кола суб'єктів перевірки не тільки сфері господарської діяльності, а й інших осіб без такого статусу.

## Конфлікт інтересів

Автори статті повідомляють про відсутність будь-

якого конфлікту інтересів відносно цього змісту.

### Вираз вдячності

Дослідження виконане відповідно до плану на-

уково-дослідної роботи кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного університету внутрішніх справ.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877–V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
2. Дятлова В. В., Вознюк С. В. Трансформація системи державного нагляду й контролю у сфері господарської діяльності в Україні: нормативно-правові засади та їх практична реалізація. *Держава та регіони. Сер.: Економіка та підприємництво*. 2013. № 6. С. 9–15. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2013\\_6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2013_6_4)
3. Сергійчук В. В. Порядок здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 5(2). С. 27–33. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2015\\_5\(2\)\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_5(2)_8)
4. Петров П. П. Проблеми реалізації деяких функцій Державної служби України з надзвичайних ситуацій через недосконале законодавство. *Наукові праці*. Вип. 252. Державне управління. 2015. Т. 263. С. 107–110. <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2015/263-252-18.pdf>
5. Харчук А. І., Міллер О. В., Половко А. П., Артеменко В. В. Шляхи оптимізації системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. *Пожежна безпека*. 2014. № 25. С. 91–95. [https://dubgd.edu.ua/sites/default/files/files/17\\_8.pdf](https://dubgd.edu.ua/sites/default/files/files/17_8.pdf)
6. Міллер О. В., Харчук А. І., Шелюх Ю. Є. (2018). Нормативно-правова невідповідність пожежної безпеки на об'єктах з масовим перебуванням людей. *Пожежна безпека*. 2018. № 23. С. 121–124. <https://journal.ldubgd.edu.ua/index.php/PB/article/view/511/504>
7. Кулешов М. М. Аналіз підходів до оцінки ефективності системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 9. С. 407–415. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1491414>
8. Muhammet S. Gulum, Susan I. Murray. Challenges faced during a mass emergency notification system implementation. *Journal of emergency management*. 2011. Vol. 9. No. 6. <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/view/1398>
9. Tamara Klindt. Disaster planning for small- and medium-sized nonprofit organizations: challenges and advantages. *Journal of emergency management*. 2010. Vol 8. No 3. <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/view/1330>
10. Christopher P. Riley, Linda D. Sarbo. Developing a professional standards model for the fire service. *Journal of Emergency Management*. 2004. Vol. 2. No. 1. Pp. 29–34. <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/download/1609/1637>
11. Carol L. Cwiak, Ronald Campbell, Matthew G. Cassavechia, Chuck Haynes, Lanita A. Lloyd, Neil Brockway, George O. Navarini, Byron E. Piatt, Mary Senger. Emergency Management Leadership in 2030: Shaping the Next Generation Meta-Leader. *Journal of Emergency Management*. 2017. Vol. 15. No. 2. <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/view/610>
12. Косенко О. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. [https://minjust.gov.ua/m/str\\_24659](https://minjust.gov.ua/m/str_24659)
13. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20. № 21–22. Ст. 144. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
14. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
15. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3514. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p#Text>
16. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності": Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1104. *Офіційний вісник України*. 2018. № 19. Ст. 632. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-p#Text>
17. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1728–VIII. *Відомості Верховної Ради*

- України. 2017. № 4. Ст. 37. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1728-19#Text>
18. Про затвердження інструкції з організації перевірок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту: Наказ МВС України від 06.02.2017 № 92. [Http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/re30144.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/re30144.html)
  19. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 № 1659-р. *Урядовий кур'єр*. 12.01.2021. № 6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1659-2020-p#Text>
  20. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417. *Офіційний вісник України*. 2015. № 26. Ст. 767. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15#Text>
  21. Пожежна безпека об'єктів з масовим перебуванням людей. 18.09.2017. <https://oppb.com.ua/news/pozhezhna-bezpeka-obyektiv-z-masovym-perebuivanniam-lyudey-0>
  22. Уманська М. Пожежа в будинку для літніх людей в Харкові: деталі й версії. 22.01.2021. <https://www.radiosvoboda.org/a/kharkiv-pozhezha-v-budynku-dlya-litnih-lyudey-kto-vynen/31062964.html>
  23. У Кривому Розі сталася пожежа у пансіонаті для літніх людей. 24.07.2021. [https://lb.ua/society/2021/07/24/490099\\_krivomu\\_rozi\\_stalasya\\_pozhezha.html](https://lb.ua/society/2021/07/24/490099_krivomu_rozi_stalasya_pozhezha.html)

## REFERENCES

1. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti [On the basic principles of state supervision (control) in the field of economic activity]. *Zakon Ukrayiny* (05.04.2007 No. 877–5). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2007. № 29. Ст. 389. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (in Ukr.).
2. Dyatlova, V. V., & Voznyuk, S. V. (2013). Transformatsiya systemy derzhavnoho nahlyadu u kontrolyu u sferi hospodarskoyi diyalnosti v Ukrayini: normatyvno-pravovi zasady ta yikh praktychna realizatsiya [Transformation of the system of state supervision and control in the sphere of economic activity in Ukraine: regulatory and legal principles and their practical implementation]. *Derzhava ta rehiony. Ser.: Ekonomika ta pidpryyemnytstvo*, (6), 9–15. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2013\\_6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2013_6_4) (in Ukr.).
3. Serhiychuk, V. V. (2015). Poryadok zdiysnennya zakhodiv derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti [The procedure for implementation of measures of state supervision (control) in the field of economic activity]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Yurydychni nauky*, 5(2), 27–33. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2015\\_5\(2\)\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_5(2)_8) (in Ukr.).
4. Petrov, P. P. (2015). Problemy realizatsiyi deyaklykh funktsiy derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychnykh sytuatsiy cherez nedoskonale zakonodavstvo [Problems of implementation of some functions of the state service of Ukraine in emergency situations due to imperfect legislation]. *Naukovi pratsi*, 252. *Derzhavne upravlinnya* (263), 107–110. <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2015/263-252-18.pdf> (in Ukr.).
5. Kharchuk, A. I., Miller, O. V., Polovko, A. P., & Artemenko, V. V. (2014). Shlyakhy optymizatsiyi systemy derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi pozhezhnoyi ta tekhnohennoyi bezpeky [Ways to optimize the system of state supervision (control) in the field of fire and man-made safety]. *Pozhezhna bezpeka*, (25), 91–95. [https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/files/17\\_8.pdf](https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/files/17_8.pdf) (in Ukr.).
6. Miller, O. V., Kharchuk, A. I., & Shelyukh, YU. YE. (2018). Normatyvno-pravova nevidpovidnist pozhezhnoyi bezpeky na obyektakh z masovym perebuivanniam lyudey [Normative and legal inconsistency of fire safety at objects with mass presence of people]. *Pozhezhna bezpeka*, (23), 121–124. <https://journal.ldubgd.edu.ua/index.php/PB/article/view/511/504> (in Ukr.).
7. Kulyeshov, M. M. (2018). Analiz pidkhodiv do otsinky efektyvnosti systemy derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi pozhezhnoyi bezpeky [Analysis of approaches to assessing the effectiveness of the system of state supervision (control) in the field of fire safety]. *Visnyk NUTSZ Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, (9), 407–415. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1491414> (in Ukr.).
8. Muhammet, S. Gulum, & Susan, L. Murray. (2011). Challenges faced during a mass emergency notification system implementation. *Journal of emergency management*, 9(6). <https://www.wmplc.org/ojs/index.php/jem/article/view/1398>
9. Klindt, Tamara. (2010). Disaster planning for small- and medium-sized nonprofit organizations: challenges and advantages. *Journal of emergency management*, 8(3).



- <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/view/1330>
10. Christopher, P. Riley, & Linda, D. Sarbo. (2004). Developing a professional standards model for the fire service. *Journal of Emergency Management*, 2(1), 29–34.  
<https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/download/1609/1637>
  11. Carol, L. Cwiak, Ronald, Campbell, Matthew, G. Cassavechia, Chuck Haynes, Lanita A. Lloyd, Neil Brockway, George O. Navarini, Byron E. Piatt, Mary Senger. (2017). Emergency Management Leadership in 2030: Shaping the Next Generation Meta-Leader. *Journal of Emergency Management*, 15(2). <https://www.wmpllc.org/ojs/index.php/jem/article/view/610>
  12. Kosenko, O. *Pravovi aspekty zdiysnennya derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti* [Legal aspects of state supervision (control) in the sphere of economic activity]. [https://minjust.gov.ua/m/str\\_24659](https://minjust.gov.ua/m/str_24659) (in Ukr.).
  13. Hospodarskyy kodeks Ukrainy [Economic Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy (16.01.2003 No. 436–4). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, (18, 19–20, 21–22), 144.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (in Ukr.).
  14. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Civil Protection Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy (02.10.2012 No. 5403–6). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 2013, (34-35), 458.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (in Ukr.).
  15. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy [On the approval of the Regulations on the State Service of Ukraine for Emergency Situations]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (16.12.2015 No. 1052). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, (102), 3514.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-n#Text> (in Ukr.).
  16. Pro zatverdzhennya pereliku orhaniv derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu), na yaki ne poshyryuyetsya diya Zakonu Ukrainy "Pro tymchasovi osoblyvosti zdiysnennya zakhodiv derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti" [On the approval of the list of state supervision (control) bodies, which are not covered by the Law of Ukraine "On temporary features of the implementation of state supervision (control) measures in the field of economic activity"]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (18.12.2017 No. 1104). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, 2018, (19), 632.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-n#Text> (in Ukr.).
  17. Pro tymchasovi osoblyvosti zdiysnennya zakhodiv derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti [About the temporary features of state supervision (control) measures in the field of economic activity]. Zakon Ukrainy (03.11.2016 No. 1728–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 2017, (4), 37. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1728-19#Text> (in Ukr.).
  18. *Pro zatverdzhennya instruktsiyi z orhanizatsiyi perevirok diyalnosti ministerstv ta inshykh tsentralnykh orhaniv vykonavchoyi vlady, mistsevykh derzhavnykh administratsiy ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya shchodo vykonannya vymoh zakoniv ta inshykh normatyvno-pravovykh aktiv z pytan tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky, tsyvilnoho zakhystu* [On the approval of the instructions on the organization of inspections of the activities of ministries and other central executive bodies, local state administrations and local self-government bodies regarding the fulfillment of the requirements of laws and other normative legal acts on man-made and fire safety, civil protection]. Nakaz MVS Ukrainy (06.02.2017 No. 92). [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/re30144.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/re30144.html) (in Ukr.).
  19. Pro zatverdzhennya planu osnovnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu na 2021 rik [On approval of the plan of basic measures of civil defense for 2021]. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy (28.12.2020 No. 1659-r). *Uryadovyy kuryer*, (12.01.2021 No. 6).  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1659-2020-p#Text> (in Ukr.).
  20. Pro zatverdzhennya Pravyl pozhezhnoyi bezpeky v Ukraini [On approval of fire safety rules in Ukraine]. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy (30.12.2014 No. 1417). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, 2015, (26), 767. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15#Text> (in Ukr.).
  21. *Pozhezhna bezpeka obyektiv z masovym perebuvannyam lyudey* [Fire safety of objects with mass presence of people]. (18.09.2017). <https://oppb.com.ua/news/pozhezhna-bezpeka-obyektiv-z-masovym-perebuvannyam-lyudey-0> (in Ukr.).
  22. Umanska, M. (2021). *Pozhezha v budynku dlya litnikh lyudey v Kharkovi: detali y versiyi* [Fire in a home for the elderly in Kharkiv: details and versions]. <https://www.radiosvoboda.org/a/kharkiv-pozhezha-v-budynku-dlya-litnih-lyudey-kto-vylen/31062964.html> (in Ukr.).
  23. *U Kryvomu Rozi stalasya pozhezha u pansionati dlya litnikh lyudey* [A fire broke out in a boarding house for the elderly in Kryvyi Rih]. (24.07.2021).  
[https://lb.ua/society/2021/07/24/490099\\_krivomu\\_rozi\\_stalasya\\_pozhezha.html](https://lb.ua/society/2021/07/24/490099_krivomu_rozi_stalasya_pozhezha.html) (in Ukr.).

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

**Published in:**  
Форум права: 69 pp. 62–71 (4).

**Related identifiers:**

10.5281/zenodo.6992517

[http://forumprava.pp.ua/files/062-071-2021-4-FP-Zozulia,Golub\\_9.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/062-071-2021-4-FP-Zozulia,Golub_9.pdf)

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2021\\_4\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2021_4_9.pdf)

**License (for files):**

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

**Received:** 11.10.2021

**Accepted:** 02.11.2021

**Published:** 12.11.2021

**Available online:** 12.11.2021

**Cite as:**

Зозуля, І. В., Голуб, В. А. (2021). Правові засади розширення Державною службою України з надзвичайних ситуацій кола суб'єктів державного нагляду (контролю) за об'єктом порушення. *Форум Права*, 69(4), 62–71. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6992517>

Zozulia, I. V., & Golub, V. A. (2021). Pravovi zasady rozshyrennya Derzhavnoyu sluzhboyu Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy kola subyektiv derzhavnogo nahlyadu (kontrolyu) za obyektom porushennya [Legal Basis for Expansion by the State Emergency Service of Ukraine of the Range of Subjects of State Supervision (Control) Over the Object of the Violation]. *Forum Prava*, 69(4), 62–71. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6992517>