

ХАМХОДЕРА О. П.,
аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.922(477)

**СТРУКТУРНО-СИСТЕМНА ХАРАКТЕРИСТИКА
ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКЦІЙ
ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Статтю присвячено особливостям структури й системи державної інспекції як різновиду центральних органів виконавчої влади. Розкривається ряд проблем щодо призначення/звільнення заступників голів інспекцій, створення окремих підрозділів їх апарату, управлінського місця й ролі консультативно-дорадчих інституцій, статусу територіальних органів. Проводиться формально-догматичний аналіз приписів щодо порядку прийняття окремих організаційних та номінаційних рішень.

Ключові слова: структура, система, центральний орган виконавчої влади, державна інспекція, структурний підрозділ, територіальний орган, колегія, громадська рада.

Статья посвящена особенностям структуры и системы государственной инспекции как разновидности центральных органов исполнительной власти. Раскрывается ряд проблем относительно назначения/увольнения заместителей председателей инспекций, создания отдельных подразделений их аппарата, управленческого места и роли консультативно-совещательных институций, статуса территориальных органов. Проводится формально-догматический анализ предписаний относительно порядка принятия отдельных организационных и номинационных решений.

Ключевые слова: структура, система, центральный орган исполнительной власти, государственная инспекция, структурное подразделение, территориальный орган, коллегия, общественный совет.

The article is devoted to the features of structure and system of the state inspection as a kind of central executive bodies. It reveals a number of problems concerning the appointment/dismissal of deputy heads of inspections creation of separate subdivisions of its establishment, managerial place and role of consultative deliberative institutions, of territorial bodies' status. Formal dogmatic analysis of regulations on the procedure for the adoption of certain organizational and nomination decisions is conducted.

Key words: structure, system, central executive authorities, state inspection, structural subdivision, territorial authority, board, community council.

Вступ. Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні структурна реорганізація органів виконавчої влади повинна проводитися обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур [1]. Таке положення відображає важливу доктринальну засаду державного будівництва: детермінованість організаційно-структурної специфіки одиниць публічного апарату іншими елементами їх адміністративно-правового статусу. На думку В.Д. Бакуменко та П.І. Надолішнього, функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих або інших елементів системи органів виконавчої влади й архітектуру цієї системи [2, с. 128–129]. О.Д. Крупчан зазначає, що внутрішня



побудова органів насамперед залежить від компетенції [3, с. 199]. Не вдаючись до зайвих порівнянь, підтримуємо наявність залежності від двох пов'язаних елементів статусу – функцій та компетенції. Водночас варто наголосити, що похідний характер структурно-системних рішень не означає їх другорядності або зниженої значимості. Адже втілення основних напрямків діяльності, ефективна реалізація повноважень можливі лише за забезпечення зваженою й узгодженою мережею внутрішніх підрозділів, консультативно-дорадчих, територіальних органів (за необхідності), за достатнього рівня автономності, що обумовлюється способом призначення керівників. Вказані аспекти є складовою адміністративно-правового статусу, недоліки якої перешкоджають виконанню одиницею державного апарату своєї управлінської ролі не менше, ніж конкуренція функцій чи дублювання правомочностей.

Державні інспекції виділились як один із центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) у процесі оптимізації останніх, започаткованої наприкінці 2010 р. Вивчення організаційної сторони розбудови вказаних контрольно-наглядових утворень дозволить встановити міру гармонійності їх правового буття та фактори, що знижують ефективність заходів «зворотного зв'язку»; загалом це сприятиме глибшому розумінню інституційної основи публічного врядування, яка після первинних оптимізаційних мір і надалі характеризується значним динамізмом.

Постановка завдання. Метою статті є пізнання структури й системи державних інспекцій як виду ЦОВВ, аналіз їх правового регулювання задля виявлення можливих напрямків модернізаційних перетворень та формування зважених пропозицій щодо вдосконалення нормативної бази.

Результати дослідження. На думку Н.Г. Плахотнюк, організаційна структура ЦОВВ включає в себе такі елементи: 1) керівництво (міністр, голова та їх перші заступники й заступники); 2) функціональні структурні підрозділи, що безпосередньо реалізують завдання ЦОВВ; 3) апаратні (допоміжні) структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівництва та функціональних структурних підрозділів [4, с. 7]. Відповідні характеристики здатні розкрити саме «структуру» державної інспекції, тобто її будову, взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин у межах неї як цілого. Науковці інколи деталізують або поєднують зазначені елементи, виділяють окремо питання їх взаємодії, способів розподілу завдань і відповідальності, встановлення внутрішніх інформаційних потоків. Формально існують підстави для включення до структури ще однієї групи утворень – консультативно-дорадчих органів. Проте змістовно вони належать до поняття системи державної інспекції, що буде аргументовано нижче.

Термін «система» має більше п'яти філологічних трактувань, серед яких такі: порядок, зумовлений правильним, плановим розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; класифікація; форма організації, будова чого-небудь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням тощо [5, с. 1320–1321]. Поняття «система» часто сприймається як синонім поняття «структура». Водночас певна специфіка застосування термінів все ж спостерігається. Перший використовується здебільшого для позначення цілісності, єдності, спільної спрямованості певної кількості складових, їх взаємозв'язків і сукупної ролі; другий – для акцентування на видах, особливостях складових частин, на індивідуальній значимості кожної та її впливі на інших. Взагалі ж видається, що співвідношення вказаних понять набуває ваги лише під час паралельної характеристики за їх допомогою одного предмета. І тоді «структура» – це характеристика внутрішня, а «система» – зовнішня. Порівняння відносно, адже структурний елемент системи вищого рівня може бути системою нижчого рівня зі своєю структурою.

Виходячи із зазначеного, системою державної інспекції варто вважати утворення, що існують поряд із нею, втілюють спільні завдання та організаційно залежні від неї (система інспекції, у якій вона головна). Розроблений у 2009 р. проект закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» передбачав визначення системи міністерства, до якої включалися територіальні органи, урядові органи, а також підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерства та забезпечують реалізацію його функцій і повноважень [6]. Подібне трактування, враховуючи сучасні реалії, цілком прийнятне також для розуміння системи окремих інспекцій, до якої зараховуємо їх територіальні органи, консультативно-дорадчі органи, підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління.

Первинно звернемося до питань структури. Голови державних інспекцій призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) за поданням Прем'єр-міністра України, якому пропозиції щодо кандидатур вносить міністр, який спрямовує та координує



діяльність інспекції (щодо Державної інспекції ядерного регулювання очільник уряду визначає кандидатури самостійно). Перехід у зв'язку з конституційною реформою номінаційних повноважень від Президента України до КМУ забезпечив утвердження останнього дійсно як вищого органу виконавчої влади. Теоретики небезпідставно стверджували про наявність компетенційного дуалізму на вершині цієї гілки. С.В. Осауленко відмічає, що відсутність реальних важелів впливу Прем'єр-міністра України на кадрову політику у сфері виконавчої влади, втручання в діяльність уряду служб Президента України призводило до дублювання його функцій, обмежувало діяльність Кабінету Міністрів України щодо організації та координації виконавчої влади [7, с. 10]. Показово, що Президент України самостійно приймав рішення щодо звільнення керівників інспекцій і навіть про накладення на них дисциплінарних стягнень. Сьогодні ж не лише цих повноважень набув уряд, а й розширилась роль його очільника, котрий вносить подання як щодо призначення, так і щодо звільнення.

Голови володіють достатніми повноваженнями для організації ефективної діяльності державних інспекцій, а саме: затверджувати положення про самостійні структурні підрозділи апарату; призначати на посади/роботу та звільняти державних службовців/працівників апарату; скасовувати акти територіальних органів; давати обов'язкові до виконання доручення; скликати наради; утворювати комісії, робочі та експертні групи; затверджувати, за погодженням із Міністерством фінансів України, штатний розпис та кошторис апарату тощо. Необхідність вирішувати частину внутрішніх питань у взаємодії зі спрямовуючим міністром (щодо планів роботи, структури апарату тощо) та звітувати перед ним не зменшує ролі голови як повноцінного керівника.

У статусі інспекцій знаходимо певне підтвердження позиції науковців про те, що керівник єдиначальної одиниці державного апарату і є власне органом, а всі інші службовці – його апарат. Звернімо увагу, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон про ЦОВВ) не закріплює перелік повноважень державних інспекцій, служб, агентств, а лише їх голів (ч. 4 ст. 19) [8]. Натомість чимала кількість останніх викладена в положеннях про інспекції як правомочність саме органу. Така розрізненість визначення носія компетенції спостерігається, зокрема, щодо утворення, ліквідації, реорганізації підприємств, установ, організацій, затвердження їх статутів, призначення та звільнення керівників; щодо управління об'єктами державної власності; щодо здійснення заходів із запобігання корупції; щодо добору кадрів в апарат інспекції, формування кадрового резерву на відповідні посади; щодо забезпечення реалізації державної політики щодо державної таємниці тощо. Можливе й протилежне переплітання. Наприклад, і закон, і статусні підзаконні акти передбачають повноваження голови – затверджувати положення про структурні підрозділи апарату інспекції. Втілюється воно шляхом видання відповідного наказу. Водночас наказ – це форма актів ЦОВВ, що видаються від їх імені, і лише «підписуються» керівниками.

Наведене свідчить, що для творців позитивного права не було принциповим чітке відділення правомочностей голів від правомочностей інспекцій. Це виправдано, адже компетенція єдиначального органу знаходить основне практичне втілення саме в активності (виконавчій, розпорядчій, організаційній) керівника, який є представником державної інституції та відповідає за результати її роботи.

З точки зору ж техніки нормопроєктування група повноважень керівника повинна включати лише такі можливості, які розкривають специфіку становища конкретного носія влади. Оскільки в зовнішніх відносинах голова ототожнюється з інспекцією, до них мають належати внутрішньоапаратні та внутрішньосистемні права й обов'язки. Саме такий підхід простежується в законі, тому (враховуючи сутнісний критерій і юридичну силу) необхідно, щоб положення про державні інспекції відповідали його формулюванням. Зазначене варто врахувати під час оновлення статусних підзаконних актів, яке очікується найближчим часом у зв'язку з поверненням до парламентсько-президентської форми правління та закріпленням відповідної правотворчої компетенції за урядом.

Голови інспекцій можуть мати не більше двох (тобто не мати, мати одного або двох) заступників. Вони призначаються та звільняються в такому ж порядку, як і голови, за пропозицією останніх. Варто відмітити процедурну неточність положень про державні інспекції, які закріплюють, що перший заступник та заступник призначаються за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій голови, погоджених зі спрямовуючим міністром (переважно п. 11 положень [9], інколи п. п. 10 або 12). Насправді ж і перша, і сьогоднішня редакції Закону про ЦОВВ передбачають не «погоджену міністром пропозицію голови», а «пропозицію голови до міністра та наступну пропозицію міністра до Прем'єр-міністра України». Бажано, щоб під час прийняття КМУ статусних актів не лише



було змінено вказівку на кінцевого суб'єкта призначення, а й усунуто помилкове позначення того, хто безпосередньо вносить кандидатури очільників уряду.

Зауважимо, що існуюча градація заступників позбавлена будь-якого компетенційного навантаження, оскільки й надалі розподіл обов'язків між ними здійснює голова, і навіть виконання його функцій у період тимчасової відсутності не є неодмінною прерогативою «першого». Особливість останнього – віднесення до першої, а не другої категорії державних службовців.

Голови державних інспекцій та їх заступники є державними службовцями. Серед іншого на них повинна поширюватися правова гарантія, відповідно до якої не може бути підставою припинення служби зміна керівника або складу державних органів. Це забезпечувало би стабільність їх професійної діяльності. У цьому контексті виникають причини для критичної оцінки абз. 3 ч. 1 ст. 19 Закону про ЦОВВ: «У разі звільнення керівника центрального органу виконавчої влади, в тому числі центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, перші заступники та заступники відповідного керівника центрального органу виконавчої влади звільняються з посад Кабінетом Міністрів України». Узаконене припинення службових відносин з інших підстав, ніж закріплені законодавством про працю та про державну службу, на наш погляд, суперечить принципу верховенства права. Показово, що передбачається саме звільнення, а не хоча б розгляд питання про це (який дозволив би врахувати результати діяльності заступників, підсумки їх атестації). Вочевидь, розуміння відмінностей між службою на державних політичних посадах та державною службою поки що не закріпилося у вітчизняній професійній правосвідомості.

У складі апарату державних інспекцій, згідно з постановою КМУ від 12 березня 2005 р. № 179 [10], можуть утворюватися такі види структурних підрозділів: департамент (до якого входить не менше чотирьох відділів); управління (включає не менше двох відділів) та самостійний відділ (не менше 6 працівників); відділ у складі департаменту/управління (не менше 5 працівників); самостійний сектор та сектор у складі департаменту, управління або самостійного відділу (не менше 2 працівників); посади спеціалістів (переважно з питань запобігання й виявлення корупції, рідше – з режимно-секретної роботи, мобілізаційної роботи, внутрішнього аудиту).

Структурні підрозділи інспекцій можна розділити на організаційні та функціональні. Організаційні відіграють забезпечувальну роль, створюють умови для виконання суб'єктом управління своїх функцій, проте безпосередньо не виконують їх. Вони схожі в більшості ЦОВВ та відають питаннями роботи з персоналом, юридичного, аналітичного забезпечення, бухгалтерського обліку й фінансів, документообігу, взаємодії зі ЗМІ та громадськістю, матеріально-технічного забезпечення, внутрішнього аудиту, мобілізаційної роботи, протидії корупції тощо. Функціональні підрозділи інспекцій спрямовані на реалізацію їх основного напрямку діяльності – контролю, нагляду, інспектування, моніторингу. Також до функціональних належать притаманні деяким досліджуваним ЦОВВ структурні утворення, покликані втілювати інші складові їх управлінського призначення (наприклад, Департамент адміністративних послуг та інформатизації Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті України, Управління ліцензування та адміністративних послуг Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті України).

Виконувати завдання ЦОВВ можуть безпосередньо або через свої територіальні органи. Загалом законодавство допускає створення таких у двох різних статусах: як структурних підрозділів апарату ЦОВВ або як юридичних осіб публічного права. щодо державних інспекцій спостерігається варіативність підходів. По-перше, одна з них – інспекція навчальних закладів – здійснює контрольно-наглядову діяльність у відповідній сфері лише безпосередньо, тобто не має територіальних органів. По-друге, у Державній інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті України та Державній інспекції з контролю за цінами України вони створені як структурні підрозділи апарату, а у восьми інших інспекціях (сільського господарства, захисту прав споживачів тощо) – як юридичні особи. Важливо відмітити, що статусні положення закріплюють питання про те, чи матиме ЦОВВ територіальні органи, і якщо так, то якого рівня. Питання виду вирішується під час їх створення, тому не виключена ймовірність його перегляду за зміни потреб державного управління.

Територіальні органи як юридичні особи публічного права утворюються, ліквідовуються, реорганізуються урядом (рішення у формі постанови) за поданням спрямовуючого міністра, внесеного на підставі пропозиції голови державної інспекції. Як структурні підрозділи апарату вони утворюються та припиняються за рішенням голови, погодженим зі спрямовуючим міністром та КМУ (останній викладає погодження у формі розпорядження). Первинна ініціатива щодо статусу територіальних ор-



ганів, вочевидь, виходить від керівника інспекції. При цьому нормативна база не надає достатньо критеріїв, які сприяли би зваженій реалізації управлінського розсуду в цьому питанні. Наявне лише обмеження заходів з утворення місцевої мережі граничною кількістю державних службовців і працівників системи відповідного ЦОВВ та обсягом коштів, передбачених на її утримання. Такі кількісні критерії є загальним орієнтиром, впливаючи на чисельність окремого територіального органу, проте не диференціюють різновиди його правового становища. Вважаємо, що потрібно враховувати те, що статус юридичної особи обумовлює наявність самостійного балансу, печатки, емблеми, власних бланків, рахунків у Держказначействі, а особливо – можливості вступати від власного імені в правовідносини. Остання створює здатність самостійно виступати позивачем/відповідачем у судах, часто впливає на можливість застосовувати заходи впливу, притягувати до адміністративної відповідальності. Обсяг юрисдикційної активності та зручність для контрагентів (які оскаржуватимуть рішення, дії, бездіяльності) мають стати основним критерієм під час обґрунтування виду територіальних органів. Інакше не досягатиметься позитивний ефект, задля якого надано розсуд щодо формування системи інспекцій. Вважаємо, що формалізація наведених орієнтирів (підзаконними актами) стала би позитивним фактором раціонального державного будівництва.

Територіальні органи різняться також за управлінськими рівнями. Щодо трьох державних інспекцій (сільського господарства, фінансової, з безпеки на наземному транспорті) передбачено їх створення також на обласному (АРК, м. Київ, м. Севастополь, область) і на районному рівнях. Однак останній сьогодні має місце лише в системі Державної фінансової інспекції України: фінансові інспекції в районах, містах, міжрайонні, об'єднані в районах та містах, які є структурними підрозділами регіональних утворень. Два інші ЦОВВ виконують свої завдання лише за допомогою мережі обласних органів. Зважаючи на економію бюджетних коштів, це може призвести до позбавлення їх правомочності утворювати нижчу управлінську ланку під час оновлення законодавчої бази.

Міжрегіональні територіальні органи, які діють на декількох адміністративно-територіальних одиницях, передбачені положеннями для Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті України (їх сім: Верхньодніпровське, Нижньодніпровське, Дніпро-Бузьке, Кримське, Полісько-Карпатське, Приазовське, Чорноморське міжрегіональні територіальні управління – згідно зі змінами від 12 лютого 2014 р. [11]) та Державної інспекції ядерного регулювання України (їх вісім: Північна, Північно-західна, Західна, Південна, Південно-східна, Східна, Центральна, Кримська державні інспекції з ядерної та радіаційної безпеки). Звернімо увагу, що в структурі останнього ЦОВВ утворено п'ять державних інспекцій на атомних електростанціях (Запорізькій, Південноукраїнській, Рівненській, Хмельницькій, Чорнобильській). Їм надано статус звичайних підрозділів центрального апарату, а не територіальних органів. Щоправда, ні згадувана постанова КМУ, покликана впорядкувати апарати ЦОВВ, ні спеціальне законодавство не передбачають «інспекції» як вид структурних елементів. Необхідно напрацювати нормативну базу для створення таких або перейменувати їх (департаменти, відділи з контролю тощо).

У п'яти державних інспекціях (екологічній, із контролю за цінами, з питань захисту прав споживачів, із питань праці, архітектурно-будівельній) діють територіальні органи регіонального рівня. Оскільки в інспекції з контролю за цінами вони не мають статусу юридичної особи, то сформовані як сектори апарату. Особливістю системи екологічної інспекції є те, що крім звичних утворень в областях, АРК, м. Києві та м. Севастополі наявні також морські територіальні екоінспекції (Азовська, Азово-Чорноморська, Північно-Західного регіону Чорного моря). Положення про архітектурно-будівельну інспекцію допускає створення регіональних або міжрегіональних територіальних органів [12]. Реалізація сьогодні лише першого варіанту не позбавляє правомочності скористатися другим у майбутньому.

Призначення керівника територіального органу (будь-якого виду, рівня) здійснюється головою інспекції за погодженням зі спрямовуючим міністром та Головою Ради міністрів АРК чи головою відповідної місцевої державної адміністрації. Кандидатура керівника міжрегіонального органу погоджується з головами всіх адміністрацій, у межах територіальної юрисдикції яких функціонує відповідна системна одиниця інспекції. Згідно з п. 16 ч. 4 ст. 19 та ч. 5 ст. 21 Закону про ЦОВВ звільнення керівників, призначення та звільнення їх заступників відбувається в такому ж порядку, проте без участі очільників місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції. Варто відмітити певну неузгодженість у нормативному регулюванні цього питання. 24 травня 2013 р. Президент України видав указ, спрямований на посилення управлінської ролі державних адміністрацій [13], який закріпив



необхідність погоджувати з їх головами також звільнення керівників, призначення/звільнення заступників керівників територіальних органів ЦОВВ. Відповідна норма була деталізована актами уряду, зокрема, через зміни до типового положення про територіальні органи (абз. 3 п. 10) [14] та до порядку призначення їх керівників [15]. 6 березня 2014 р. зазначений указ Президента України визнано таким, що втратив чинність, однак у правотворчості КМУ це не знайшло оперативного відображення. Тому підзаконні правові приписи, які поки що закріплюють розширену сферу дії механізму погодження, потребують скасування та не повинні застосовуватися.

Законодавство надає повноваження затверджувати положення про територіальні органи головам інших ЦОВВ, що керуються при цьому типовим документом, схваленим урядом. Натомість сформувалася практика, коли міністерства приймають положення про територіальні органи координованої через них інспекції [16], на основі яких головою інспекції розробляються статутні акти для кожного окремого територіального утворення. Нормативне підґрунтя описаної правотворчої ролі міністерств відсутнє, що породжує сумніви в її правомірності. Вважаємо, що необхідно припинити спільну реалізацію компетенції, закріпленої лише за одним із двох суб'єктів, або ж створити належну правову базу для подібного. Розділяємо позицію О.І. Сушинського, який можливим результатом діяльності інституцій вищого рівня вертикалі органів виконавчої влади як прояв їхньої контрольної влади вважає лише «негативну нормотворчість» (скасування актів підвладних суб'єктів або ініціювання цього), адже «позитивна нормотворчість» може призвести до підміни ними органів, власне уповноважених здійснювати таку діяльність [17, с. 6].

Створення територіальних органів державних інспекцій має супроводжуватися наділенням достатнім обсягом повноважень. Залишення основних виконавчо-розпорядчих можливостей виключно за центральним апаратом значно знижуватиме ефективність діяльності всієї відомчої вертикалі. Так, багато адміністративних послуг інспекцій продовжують надаватися лише на центральному рівні, хоча максимальне наближення до кінцевого споживача є загальноновизнаним орієнтиром в організації публічного адміністрування. Децентралізація як пріоритетна тенденція державного будівництва сприятиме також усуненню системних проблем контрольно-наглядових ЦОВВ, що вже відображається в декларованих цілях розвитку деяких із них [18]. Це повинно торкнутися не лише сервісної складової діяльності, а й проведення «зворотного зв'язку», юрисдикційних заходів тощо. Наприклад, викликає зауваження, що справи про адміністративні правопорушення у сфері захисту прав споживачів розглядаються за місцем знаходження Державної інспекції з питань захисту прав споживачів України та відповідного органу влади АРК, проте не територіальних органів інспекції (абз. 2 п. 12 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про захист прав споживачів» [19]). Вказаний факт, безумовно, впливає на можливість приватного суб'єкта взяти участь у розгляді справи та оскаржити прийняте рішення.

Встановлено відсутність єдності між моделями територіальних органів державних інспекцій. Варіативність рішень (навіть між ЦОВВ, спрямованих через одного міністра) щодо створення місцевих осередків, їх статусу, рівнів свідчить про змістовний підхід до організаційного забезпечення, врахування специфіки предметів відання, обсягу роботи кожного відомства. Позитивна індивідуалізація за допомогою зваженого розсуду, врахування особливостей державного управління, стабільних і мінливих потреб об'єктів впливу – це важлива доктринальна засада не лише компетенційної, а й інституціональної основи адміністрування.

У державних інспекціях може утворюватися колегія (для підготовки рекомендацій щодо виконання їхніх завдань) та інші консультативні, дорадчі, допоміжні органи (для розгляду наукових рекомендацій і проведення фахових консультацій з основних питань діяльності). Відомо, що прийменник «в» відображає зв'язок розташування усередині або в складі чогось. Водночас серед переліку можливих підрозділів ЦОВВ [10] колегія не вказується, та й на офіційних сайтах державних інспекцій вона цілком слушно розміщена поряд (відокремлено від) структурних складових апарату. Виходячи з доктринальних досягнень, вказівка про існування «органів в органі» теж видається досить сумнівною. Структурний підрозділ має похідну компетенцію, не виступає самостійним суб'єктом відносин, чітко підпорядкований керівникові цілісної одиниці державного апарату, тому не повинен розглядатись як окремий орган. Натомість консультативно-дорадчі формування позбавлені вказаних властивостей підрозділу, що вимагає сприймати їх як самостійні органи. Вважаємо, що під час вказівки на них у нормативно-правових актах доцільно використовувати прийменник «при», який більш точно відобразив би наявні організаційні зв'язки: належність колегії та інших подібних утворень до системи інспекції, а не входження в ЦОВВ.



Рішення про утворення чи ліквідацію консультативно-дорадчих органів, затвердження їх кількісного й персонального складу приймає голова. Положення про державні інспекції відображають його установчі повноваження дещо некоректно, оскільки вказують, що колегії «утворюються», а інші консультативні органи «можуть утворюватися», роблячи перших обов'язковими елементами системи. Водночас Закон про ЦОВВ формулює повноваження як дискреційне в обох випадках (ч. 7 ст. 22). Подібне зауважувало Міністерство юстиції України у листі від 16 жовтня 2012 р., обґрунтовуючи відсутність своєї колегії [20]. Тому нестворення таких органів при деяких інспекціях (із контролю за цінами, фінансовій) відповідає правовим приписам.

Очолює колегію голова інспекції. Також до її складу входять його заступники, визначені спрямовуючим міністром посадові особи міністерства; можуть входити керівники структурних підрозділів інспекції, територіальних органів, інші особи (часто народні депутати, представники навчальних закладів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань – за згодою). Строк повноважень членів не обмежується, вочевидь – до припинення.

Організаційною формою роботи колегії є засідання, періодичність проведення яких визначає голова. У багатьох положеннях про них закріплюється мінімум – не рідше одного разу на квартал. Рішення консультативного органу оформлюються протоколом, проте можуть бути реалізовані також шляхом видання відповідного наказу інспекції. Колегія обговорює та приймає рішення щодо перспектив, найважливіших напрямків діяльності державної інспекції; розглядає пропозиції щодо вдосконалення законодавства, забезпечення співпраці з іншими представниками публічного інтересу, розширення міжнародного співробітництва, формування й реалізації державної політики у сфері; обговорює прогнози та програми соціально-економічного розвитку; розглядає питання про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження державного майна в системі інспекції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення її діяльності; розглядає результати роботи; аналізує стан дотримання законодавства з питань державної служби, кадрової роботи, виконавської дисципліни тощо. Підсумки роботи колегії, маючи концептуальний характер і значний модернізаційний потенціал, позбавлені безпосереднього управлінського впливу (здебільшого рекомендаційні). Зважаючи на це, не розділяємо позицію О.С. Дудченко про необхідність правового врегулювання персональної відповідальності членів колегій за прийняті ними рішення [21, с. 246].

Прикладами інших консультативно-дорадчих органів державних інспекцій України є Громадська рада, Науково-експертна рада, Науково-технічна рада (при екологічній інспекції), два особливі органи при інспекції ядерного регулювання – Консультативна рада з реакторної безпеки та Консультативна рада з радіаційного захисту. Варто приділити увагу першому, який покликаний забезпечити участь громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю інспекцій, налагодження їх ефективної взаємодії з громадськістю, врахування суспільної думки під час формування й реалізації відповідної політики. Установчий розсуд керівників ЦОВВ у питанні громадських рад обмежений, оскільки постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 закріплено обов'язковість створення таких.

Громадські ради – колегіальні органи, основною формою роботи яких є засідання, що проводяться не рідше одного разу на квартал. Аналіз цих структур при державних інспекціях дозволив виявити декілька організаційних проблем. По-перше, згідно з п. 6 типового положення про громадські ради [22] до складу рад можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств та установ, легалізованих відповідно до законодавства. Вхідження представників ЦОВВ не передбачається. Водночас у Громадській раді при Державній інспекції сільського господарства України 9 із 26 членів – посадові особи інспекції [23], що розцінюємо як порушення. По-друге, питання кількісного складу не є врегульованим та вирішується під час створення кожної окремої ради, чим обумовлена значна відмінність кінцевого результату: від 5 (фінансова інспекція) до 53 членів (інспекція з питань захисту прав споживачів). Вважаємо, що надмірна кількість колегіального органу знижуватиме ефективність його діяльності. Намагання більш широко залучити громадськість до участі в управлінні державними справами може мати протилежний наслідок, коли низька оперативність реакції на життєві події, ускладненість вироблення чіткої узгодженої позиції знижуватиме вагу всієї дорадчої інституції, гальмуватиме дійсний діалог влади із суспільством. Тому вважаємо за необхідне відновлення існуючої раніше практики формалізації кількісного аспекту (до 15 осіб), можливо – з певним збільшенням.



Висновки. У процесі оновлення статусних положень про державні інспекції необхідно забезпечити їх відповідність до приписів вищої юридичної сили в частині віднесення внутрішньосистемних і внутрішньоапаратних повноважень до сфери відання голови інспекції, а не всього ЦОВВ; щодо закріплення належної послідовності призначення заступників голови з чітким відображенням того, що пропозицію кандидатури Прем'єр-міністрові України вносить спрямовуючий міністр, а не голова інспекції; щодо фіксування диспозитивності правомочностей керівників ЦОВВ щодо створення колегій. Крім того, актуальними є такі напрямки вдосконалення структури інспекцій: перегляд підстав звільнення заступників голови (зокрема, шляхом скасування абз. 3 ч. 1 ст. 19 Закону про ЦОВВ, приписи якого не відповідають статусу заступників як державних службовців); усунення підрозділів, створення яких не передбачене законодавством, наділивши їх допустимим статусом/найменуванням (зокрема, щодо інспекцій на окремих атомних електростанціях). Щодо системи, то видаються перспективними такі заходи: формалізації критеріїв визначення статусу територіальних органів інспекцій, наділення їх достатніми виконавчо-розпорядчими можливостями в процесі зваженої децентралізації; адекватної законодавчої фіксації місця консультативно-дорадчих органів – утворення таких «при» ЦОВВ, а не «в»; нормативного обмеження кількісного складу громадських рад при державних інспекціях, надмірна кількість яких перешкоджає ефективності взаємодії з громадськістю, та усунення випадків включення до них посадовців досліджуваних органів. Наголосимо також, що положення актів уряду, які передбачають необхідність погоджувати звільнення керівників територіальних органів ЦОВВ, призначення та звільнення їх заступників, не повинні застосовуватися, оскільки суперечать Закону про ЦОВВ.

Список використаних джерел

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посібник] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішний. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Д. Крупчан. – К., 2012. – 497 с.
4. Плахотнюк Н.Г. Організація та діяльність органів виконавчої влади в Україні / Н.Г. Плахотнюк. – К., 2010. – 15 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cpk.org.ua/files/Organ_ta%20_diyalnist.rtf.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і доповненнями) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
6. Федоренко В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроєктні та організаційно-правові аспекти / В.Л. Федоренко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?or=1&z=58>.
7. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.В. Осауленко. – О., 2010. – 22 с.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
9. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 438/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1246.
10. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.
11. Про міжрегіональні територіальні органи Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2014 р. № 74-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 18. – Ст. 553.
12. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 439/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1247.
13. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 40. – Ст. 1420.
14. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.



15. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 р. № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45-2012-p>.
16. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 429 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 92. – Ст. 3359.
17. Сушинський О.І. Центральні органи виконавчої влади: статус та організація діяльності : [навч. посібник] / О.І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 80 с.
18. Укрморрічінспекція проводить децентралізацію своїх владних повноважень: на місцевий рівень передаються функції з надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sismit.gov.ua/ukrmorrichinspektsiya-provodytj-detsentralizatsiyu-svojikh-vladnykh-povnovazhenj-na-mistsevyj-rivenj-peredayutjsya-funksiji-z-nadannya-administratyvnykh-poslugh.aspx>.
19. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
20. Щодо експертних пропозицій за результатами проведеної громадської експертизи діяльності Міністерства юстиції : лист Міністерства юстиції України від 16.10.2012 р. № 12645-0-33-12/7.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1264323-12>.
21. Дудченко О. Особливості правового статусу колегій центральних органів виконавчої влади незалежної України / О. Дудченко // Право України. – 2009. – № 10. – С. 238–246.
22. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
23. Склад Громадської ради при Державній інспекції сільського господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.disgu.gov.ua/index.php/doradchi-organy/gromadska-rada/666-sklad-gromadskoi-rady-pri-derzhavnii-inspektsii-sil'skogo-gospodarstva-ukrainy>.

ШАПОШНИКОВ О. К.,

здобувач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.3

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті аналізується досвід адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг у зарубіжних країнах. Особлива увага приділяється нормативному закріпленню системи й особливостей надання соціальних послуг та статусу суб'єктів їх надання; співвідношенню ролі держави й недержавних інституцій у наданні соціальних послуг, контролю за їх якістю.

Ключові слова: соціальні послуги, правове регулювання, закордонний досвід, громадські організації, контроль.

В статье анализируется опыт административно-правового регулирования предоставления социальных услуг в зарубежных странах. Особое внимание уделяется нормативному закреплению системы и особенностей предоставления социальных услуг и статуса субъектов их предоставления; соотношению роли государства и негосударственных институтов в предоставлении социальных услуг, контролю за их качеством.

Ключевые слова: социальные услуги, правовое регулирование, зарубежный опыт, общественные организации, контроль.

