

18. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 : за станом на 14 лют. 2014 р. // Юридичний вісник України. – 2013. – № 25.
19. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 674 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 111.
20. Про скасування наказу Міністерства освіти і науки України № 1249 від 30.08.2013 р. : Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 21.01.2014 р. № 826/16333/13-а // Юридическая практика. – 2014. – № 12.
21. Колесніченко В. В. Адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності : теорія і практика : моногр. / Колесніченко В. В. – К. : Логос, 2014. – 399 с.
22. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV : за станом на 27 берез. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461 (із змінами).
23. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.
24. Шишка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03/ Шишка Р. Б. – Х., 2004. – 468 с.
25. Питання Міністерства освіти і науки України : Указ Президента України від 25.04.2013 р. № 240/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 34. – Ст. 1206
26. Науково-практичний коментар до ст. 421 Цивільного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 10.05.2014 р.

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

УДК 342.518(477).001.1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКЦІЙ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТРУКТУРИ

В даній статті розглядається структура адміністративно-правового статусу державних інспекцій, доводиться позиція про неналежність до її елементів відповідальності та гарантій. Висвітлюється авторський погляд щодо оновленого співвідношення понять «функцій» та «завдань», ролі цілей для характеристики державних інспекцій, оптимальної послідовності викладення складових їхнього галузевого статусу. Обстоюється відсутність практичної потреби в нормативному закріпленні відповідної дефініції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, державні інспекції, структура, відповідальність, гарантії, принципи, ціль.

В данной статье рассматривается структура административно-правового статуса государственных инспекций, обосновывается позиция о непринадлежности к его элементам ответственности и гарантий. Освещается авторский взгляд на обновленное соотношение понятий «функций» и «задач», роль целей для характеристики государственных инспекций, оптимальная последовательность изложения составляющих их отраслевого статуса. Отстаивается ненужность нормативного закрепления соответствующей дефиниции.

Ключевые слова: административно-правовой статус, государственные инспекции, структура, ответственность, гарантии, принципы, цель.

This article deals with the structure of administrative legal status of state inspections. Proved that such elements like responsibilities and guarantees are not belonging to its legal status. This article shows the author's view on the renewed relationship between the concepts «function» and «objectives», aims to characterize the role of government inspections, the optimal sequence of presentation components of their industry status. Substantiates the lack of practical need for appropriate statutory definition.

Key words: administrative and legal status, state inspections, structure, responsibilities, guarantees, principles, purpose.



Постановка проблеми. На сьогодні в юриспруденції спостерігається відсутність єдиного розуміння структури адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень. Різноманітність поглядів свідчить про триваючий пошук істини у відповідному секторі знань та вимагає подальших теоретичних напрацювань. Виведення обґрунтованої сукупності елементів адміністративно-правового статусу того чи іншого органу є вагомим як для теорії, так і практики. Адже доктринальні прорахунки знаходять відображення у правотворчості, а негармонійність приписів статусних актів обумовлює зниження дієвості державних інституцій. Важливим є забезпечення достатньої повноти регламентації правового буття суб'єктів (інколи воно розглядається як принцип галузі) і одночасне уникнення надмірного насичення масиву спеціальних норм загальними приписами, що дублюватимуть нормативний матеріал, ускладнюватимуть розуміння та реалізацію права.

Дослідження структури адміністративно-правового статусу носіїв владних повноважень здійснювали такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.Б. Макарова, Н.В. Янюк та ін. Статусу окремих органів виконавчої влади (їх видів) присвячені праці О.О. Бригінець, С.А. Буткевич, М.К. Золотарьової, Н.В. Лебідь, А.М. Подоляки, О.В. Пономарьова, О.М. Стець та ін. Фахівці в галузі адміністративного права та загальнотеоретичної юриспруденції зуміли досить глибоко освоїти розглядуваний сектор дійсності. Проте суперечливими залишаються позиції щодо деяких можливих/необхідних елементів адміністративного статусу (зокрема відповідальності, гарантій, цілей). Неоднозначність наукової думки свідчить про її позитивний динамізм, але одночасно може бути наслідком незваженого теоретизування, для якого оновлення концепцій являється самоціллю.

Постановка завдання. Завданням статті є виявлення оптимальної, узгодженої з об'єктивною дійсністю, структури адміністративно-правового статусу державних інспекцій за допомогою аналізу і порівняння суперечливих доктринальних позицій, спеціалізація наявних теоретичних досягнень до розглядуваного суб'єкта та змін у його статусному законодавстві.

Результати дослідження. Враховуючи варіативність бачень, первинно окреслимо критерії відбору та пізнання структурних частин адміністративно-правового статусу державних інспекцій. Виходячи із сутності останнього, до них відносимо:

1) винятковість – дозволяє здійснити відокремлення від середовища. Елемент повинен містити особливості правового буття інспекцій. Звичайно, розглядуваний спеціальний статус ґрунтується на вищому (органів державної влади, органів виконавчої влади) та висхідних характеристиках епохи, тому потребують пізнання і загальні сторони, але це має відбуватися в контексті пошуку специфіки;

2) рівність – забезпечує внутрішню узгодженість статусу та запобігає помилковому використанню особливого в якості загального. Елемент повинен бути властивий всім розглядуваним центральним органам виконавчої влади (далі – ЦОВВ), а не деяким з них. Р.П. Мананкова використовує подібний критерій – «рівність правових можливостей», розглядаючи правовий статус особистості [1, с. 17];

3) адміністративно-правовий характер – дозволяє уникнути включення до статусу неправових або правових неадміністративних сторін діяльності. Обумовимо, що останній аспект не стосується конституційних засад, оскільки вони є основоположними загалом для вітчизняної системи права;

4) належність – стосується саме інспекцій, а не будь-яких інших суб'єктів (їхніх працівників, правоохоронної системи, парламенту і т. д.).

Спільне застосування вказаних ознак дозволить зважено підійти до оцінки загальноновизнаних та спірних складових. Для початку візьмемо за основу структуру адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, запропоновану Д.Н. Бахрахом [2, с. 98-99] та підтриману багатьма дослідниками:

1) цільовий блок, який включає норми про цілі, завдання, функції, принципи діяльності;

2) організаційно-структурний блок, який включає в себе правові приписи, що регламентують: а) порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу; б) його структуру; в) його лінійну і функціональну підпорядкованість. В іншій праці сам автор відносив до другого блоку також легалізацію, процедури діяльності, право на офіційні символи [3, с. 177], що свідчить про прагнення вказати змістовні частини поняття, а не вичерпний перелік його компонентів;

3) компетенція як сукупність владних повноважень і підвідомчості.

Багато вітчизняних та російських вчених доповнюють адміністративно-правовий статус органів відповідальністю. Дана позиція є дискусійною.

По-перше, деякі фахівці, досліджуючи адміністративно-правовий статус окремих структур державного апарату як елемент розглядають відповідальність не цих структур, а їх посадовців [4; 5; 6; 7]. Так, О.В. Пономарьов відносить до адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України такі елементи: «1) мета, завдання, функції; 2) компетенція; 3) організація діяльності; 4) юридична відповідальність службовців Антимонопольного комітету України» [4, с. 15]. Однак статус органу та його службовця є різними правовими явищами, хоча другий частково походить від першого. Природа індивідуального і колективного суб'єкта не дозволяє взаємно використовувати правові ознаки один-одного. Не може ж у двох працях, одна з яких присвячена суб'єкту владних повноважень, а



інша – його посадовцеві, бути ідентичних розділів про відповідальність. Як уявляється, зазначена неузгодженість походить від закріпленої в Концепції адміністративної реформи дефініції: «відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб)» [8]. Здається, ніби відповідальність органу – це дисциплінарна відповідальність посадової особи, що насправді не так. Вказане визначення необхідно сприймати відповідно до використаного концепцією контексту: взаємозв'язки в системі виконавчої влади. Там розглядається підвідомчість, одиничним проявом якої є відповідальність (своєрідна «підвідповідальність») нижчестоящого органу перед вищестоящим. Як окремий приклад (розкриття) такої – здатність вищестоящого накладати дисциплінарні стягнення. Переконані, розробники використали її в якості ілюстрації, не надаючи значного змістовного навантаження. Підтвердженням є спосіб формулювання завершальної частини поняття, де вказується про застосування обмежень дисциплінарно-правового характеру до органів, що не відповідає сутності цих обмежень. Таким чином, відповідальність державних інспекцій та їх посадовців не потрібно ототожнювати. Звернімо увагу, що для суб'єктів господарювання подібне розмежування є очевидним. Так, за зловживання монополієм (домінуючим) становищем на підприємство накладається штраф згідно зі ст. 52 Закону України (далі – Закону) «Про захист економічної конкуренції» [9]; одночасно, за це ж саме діяння його керівник притягується до адміністративної відповідальності на підставі ст. 166-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10].

Існує особливий погляд на розкриті питання. Державні інспекції є єдиначальними органами. Відносно таких (на прикладі міністерства) В.Б. Авер'янов відмічав: «те, що дотепер традиційно прийнято називати органом, тобто саме міністерство, насправді є апаратом органу, яким виступає міністр» [11, с. 202]. Тобто керівник і є самим органом, оскільки він відповідає за діяльність структури, а всі інші підрозділи – його робочий апарат. В такій ситуації відповідальність інспекцій та її голови збігалася б. Наголосимо: лише голови, а не інших посадовців. Щодо останніх, то недопустимість розцінювати вплив на них як захід до органу стала ще більш очевидною. Адже згідно підходу звичайні працівники знаходяться у структурі допоміжного утворення, а не відповідного ЦОВВ. Розкрита позиція поки що не отримала реалізації. Окремі її ознаки виявляються лише за міністерствами, зокрема, кроком у відповідному напрямку можна вважати введення посади «заступник міністра – керівник апарату».

По-друге, що ж включати до відповідальності саме державних інспекцій (не їх посадових осіб)? Деяким державним органам властива політична (соціально-політична) відповідальність. Як зазначає О.Д. Крупчан, йдеться про звітування перед громадянським суспільством за стан справ у підвідомчій галузі чи галузях [12, с. 74]. Однак відповідні міри допустимо відносити до правового статусу не в чистому вигляді, а лише за умови нормативного закріплення. Якщо політична відповідальність Кабінету Міністрів України є конституційно встановленим обов'язком скласти свої повноваження, то маємо вже конституційно-правове явище. Л.Р. Біла, розглядаючи правовий статус державної посади, слушно наголошує: «може йтися тільки про юридичну відповідальність», залишаючи осторонь моральну, суспільну та ін. [13, с. 217]. На наш погляд, інспекціям, на відміну від уряду, парламенту, глави держави, міністрів, політична відповідальність не властива. Крім того, остання (при її наявності) знаходить виключно конституційно-правове втілення, тому не повинна відноситись до галузевого адміністративного статусу. Із такої позиції слід розцінювати і приватноправове положення ст. 56 Конституції України: «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». Віднесення його до структури адміністративно-правового статусу не узгоджується з публічною природою останнього.

Іноки окремим видом (формою) відповідальності називають скасування або визнання нечинними протиправних рішень суб'єктів владних повноважень [14, с. 461; 15, с. 271]. Це підтверджується положеннями деяких нормативних актів. Так, Закон «Про органи самоорганізації населення» [16] в ст. 28 «Відповідальність органу самоорганізації населення та його посадових осіб за порушення законодавства» закріплює положення про оскарження рішень, дій чи бездіяльності зазначених суб'єктів до відповідної ради чи до суду. Якщо спеціалізувати дане бачення, то подібні заходи і можуть бути відповідальністю саме державних інспекцій (скасування наказів Кабміном; їх оскарження до адміністративного суду, котрий приймає відповідне рішення). Вони первинно спрямовуються саме проти органу, а не посадовця, котрий прийняв акт. Це не адміністративна, але передбачена нормами адміністративного права, маюча управлінське походження, відповідальність, яку необхідно розкривати в галузевому правовому статусі. Заперечення викликає лише віднесення скасування незаконного рішення до мір стягнення. Адже, воно може бути охарактеризоване швидше як захід припинення чи відновлення попереднього стану, до того ж, окрім вимоги щодо реалізації раніше існуючого обов'язку (видавати законні



акти), не містить додаткового обтяження, котре б уособлювало власне відповідальність. Тому не дивлячись на виділення загальною теорією відновлювальної відповідальності [17, с. 109-110] (стосується переважно приватного права), вважаємо вірним застосовувати більш загальний термін – примус.

По-третє, відповідальність (із суб'єктивної сторони) – обов'язок нести певні обмеження. В такому аспекті вона включається до правового статусу разом з групою обов'язків, а щодо органів – групою повноважень. Термінологічний словник Концепції адміністративної реформи зазначає: повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Отже, згідно визначення, відповідальність є складовою повноважень. Зауважимо тільки ширший перелік підстав застосування негативних заходів (включає як дії, так і бездіяльність, тобто невиконання повноважень), котрі не обов'язково обмежені настанням конкретних протиправних наслідків.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо недоцільним виділення окремим елементом адміністративно-правового статусу державних інспекцій відповідальності. Вона не може ототожнюватись із відповідальністю службовців вказаних органів, включати конституційно- або приватноправові заходи. Крім того, обмежувальні міри, яких повинні зазнати центральні органи виконавчої влади у разі вчинення порушень, є більше не відповідальністю, а примусом припиняючого або відновлюючого спрямування. Останній має однорідний характер по відношенню до всіх суб'єктів владних повноважень (скасування наказів Урядом – спільне для всіх ЦОБВ), тому не володіє ознакою винятковості стосовно досліджуваних органів. Вважаємо, відповідні заходи можуть бути згадані в межах компетенційного блоку адміністративно-правового статусу державних інспекцій, серед повноважень (як обов'язок видавати акти правомірними або в разі його недотримання зазнати передбачених обмежень); деякі організаційні аспекти примусу (наприклад, визначення уповноважених на це суб'єктів) обґрунтовано належать до організаційно-структурного блоку.

Іншою складовою частиною, щодо котрої відсутня єдина позиція, являються гарантії. Включення їх до структури правового статусу спостерігається переважно в роботах, присвячених індивідуальним суб'єктам. Якщо звернутися до Конституції України, виявимо, що вона неодноразово вказує на гарантування тих чи інших прав людини і громадянина (ст. ст. 8, 22, 25, 30-34, 43, 46, 50, 53 та ін.) або окремих професійних груп (народних депутатів – ст. 80; суддів – ст. ст. 126 і 149). У цих випадках держава ніби бере на себе зобов'язання: забезпечувати можливість реалізації правового статусу, втілюючи своє сервісне покликання, та утримуватись від порушуючих діянь з власної сторони. Гарантування по відношенню до носіїв публічної влади, котрі не є фізичними особами, Основний Закон передбачає лише для місцевого самоврядування (ст. 7). Знову бачимо недостатньо сильного суб'єкта, що без сприяння (або в разі перешкоджання) держави неспроможний реалізувати свій статус.

Деяко відмінного підходу потребує розгляд гарантій діяльності окремих елементів управлінського апарату. Тут їх варто сприймати в загальному філологічному значенні: «умови, що забезпечують успіх чого-небудь» [18, с. 55], запобігаючи надмірній гіперболізації ролі, яку вони відіграють. Недопустиме сприйняття відповідних засобів, способів і механізмів як самогарантування держави та спотворення ідеології служіння людині. Вони є умовами, що забезпечують злагоджене стабільне функціонування владних структур.

Визнанню гарантій самостійним елементом адміністративно-правового статусу державних інспекцій перешкоджає переважно відсутність винятковості. Забезпечення дієвості державного апарату відбувається завдяки сукупності інструментів, котрі не містять значних особливостей щодо розглядуваних органів. Проаналізувавши існуючі гарантії в контексті цієї роботи, слід поділити їх на наступні групи:

1) ті, що є неправовими. Це так звані загальні гарантії: економічні, політичні, ідеологічні та ін. Вони не відносяться до правового статусу в силу позаюридичної природи;

2) ті, що є правовими, серед яких: а) неналежні – спрямовуються первинно не до інспекцій, а до зовнішнього середовища (інших державних органів, юридичних і фізичних осіб). До них слід віднести наступні: заборону втручання в діяльність ЦОБВ; відповідальність їх посадовців; обов'язок інших суб'єктів надати необхідну інформацію чи документи; розгляд адміністративними судами компетенційних спорів тощо. Вони опосередковано забезпечують реалізацію адміністративно-правового статусу державних інспекцій, але не є його елементом. Відповідні засоби схожі для всієї системи органів публічного управління; б) належні – спрямовані до інспекцій. Однак ми не виділяємо їх окремою складовою правового статусу, оскільки відносимо до вже існуючих. В першу чергу, – до повноважень, серед яких можна виділити групу таких, що покликані забезпечити реалізацію інших: право складати акти перевірок і протоколи про адміністративні правопорушення; безперешкодно обстежувати підприємства, установи, організації; залучати для виконання окремих робіт учених та фахівців. Ці процедурні повноваження здійснюють забезпечення матеріальних та можуть бути засобом переходу до зовнішньої (неналежної) правової гарантії (право на звернення до суду – правосуддя). Дослідники статусу особистості відмічають, що гарантії часто постають як окремі права індивіда (на звернення, на судовий



захист). В даному разі також одне повноваження гарантується наявністю іншого. Крім того, гарантією правового статусу може виступати існування необхідних структурних підрозділів чи зовнішніх організаційних зв'язків, що є організаційно-структурним блоком статусу.

Вважаємо, головною умовою реальності адміністративно-правового статусу державних інспекцій варто назвати його внутрішню узгодженість. Кожна його частина гарантує одна-одну: завдання виконуються тільки при наявності необхідної компетенції; втілення останньої неможливе без достатнього обсягу процедурних повноважень; все це базується на зваженій інституційній основі. Крім того, не менш важлива гармонійність із середовищем, першочергово – з усіма публічними структурами, злагоджена діяльність яких забезпечує реалізацію покликання кожного. Системність – невід'ємна ознака правового життя, внутрішні зв'язки якого різноманітні. Піднявшись на вищий рівень, можемо констатувати, що наявність та функціонування самих державних інспекцій теж є гарантією (чогось іншого). Так, М.В. Макарецько серед юридичних гарантій адміністративно-правового статусу громадян називає контрольну-наглядову діяльність органів і посадових осіб державних органів та місцевого самоврядування [19].

Слід звернути увагу на первинну роль гарантій – забезпечити втілення в життя правового статусу. Формально з ними не пов'язано внесення змін до змісту (розширення або звуження) самого правового статусу. Отже, маємо фактор обслуговуючий, а не сутнісний. О.Ф. Скакун слушно зазначає: «загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні та ін.) і спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи, а не елементами структури його системи» [20, с. 379]. З іншого боку, відсутність необхідних гарантій (неправових і правових неналежних) робить повноваження мертвими, що звужує дійсний зміст адміністративно-правового статусу. Постає питання про співвідношення нормативного та фактичного. Якщо розуміння права вже давно вийшло за межі нормативістського підходу, то й правовий статус повинен враховувати не лише приписи законодавчих актів. Останні стають реальними тільки за наявності необхідних гарантій. Як уявляється, найбільш оптимальною є позиція щодо невиключення більшості з них до статусу, але зв'язок між ними беззаперечний. У такому разі гарантії та правовий статус мають виступати взаємозалежними елементами системи вищого рівня. Це чудово відобразив О.І. Миколенко, розглядаючи правовий режим як складне юридичне утворення, що включає: 1) цілі правового регулювання; 2) принципи права; 3) предмет правового регулювання; 4) статус суб'єктів права; 5) метод правового регулювання; 6) правові гарантії; 7) правовий стан [21, с. 272-273]. Правові гарантії забезпечують реалізацію режиму загалом та статусу всіх суб'єктів, які в ньому перебувають. Визначення лише в якості частини адміністративно-правового статусу одного з суб'єктів (державних інспекцій) обмежуватиме їх роль в даному режимі.

Слід зазначити, що неправові гарантії теж мають важливе значення. Діяльність носія владних повноважень часто залежить від різних політичних, економічних, соціальних факторів. Тому гарантії завжди повинні знаходитись в полі зору дослідників правового статусу, хоча й не входять до структури останнього. Деякі науковці слушно розділяють нормативний і фактичний правові статуси [22, с. 156], різниця між якими полягає саме в наявності достатніх гарантій, які забезпечують можливість реалізації наданих правомочностей. Вагомість поділу дещо знижується в контексті даної роботи, що обумовлено галуззю (адміністративне право) та об'єктом вивчення (державні органи). Звичайно, соціально-правовий статус фізичної особи більш залежний від економічних та інших умов. Водночас, ґрунтуючись на нормативній базі, розгляд адміністративно-правового статусу інспекцій все одно має містити критерій реальності, тобто враховувати наявність гарантій.

У літературі зустрічається виділення й інших елементів правового статусу. А.В. Панчишин відносить до них правові норми, що визначають статус та правовідносини загального типу [23, с. 96]. Як уявляється, вони є зовнішніми явищами (формами закріплення та реалізації статусу). А.М. Подоляка [5, с. 8] включає до структури адміністративно-правового статусу, серед компетенції та відповідальності, ще й правозастосування. Правозастосування – це одна із правових форм діяльності суб'єкта публічної влади. Виникає запитання, чому поза увагою залишилися інші форми (наприклад, правотворчість чи укладання адміністративних договорів)? Припускаємо, «правозастосування» тут вжито не у значенні зовнішнього прояву державного управління, а в значенні загальної організації відповідної діяльності (наявність зовнішніх умов, узгодженість матеріально- та процедурно-правового регулювання, зважена структура тощо). Ці елементи вже знаходяться в різних частинах запропонованої Д.Н. Бахрахом структури адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, яку вважаємо найбільш оптимальною. Водночас декілька аспектів трьохблокового підходу можуть мати альтернативне висвітлення. Серед них:

1) Співвідношення понять «завдань» і «функцій». Останні часто розкриваються в адміністративно-правовому статусі як похідні від перших. Функції – це основні напрямки діяльності органу, котрі зазвичай не отримують прямого нормативного закріплення, а відображаються у переліках завдань та повноважень. Оскільки визначити функції можна завдяки аналізу передбачених завдань суб'єкта, їх обумовленість цілком зрозуміла. Проте оновлене законодавство може дещо змінити співвідношення зазначених елементів



(вбудь-якому разі щодо деяких носіїв влади). Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [24] (ч. 2 ст. 17) передбачає розподіл назв інших ЦОВВ на основі функціонального критерію: інспекція (контроль і нагляд), агентство (управління об'єктами державної власності), служба (надання адміністративних послуг). Таким чином, функція контролю і нагляду вже має законодавче встановлення та стає провідною для органу під назвою «інспекція»; його завдання можуть зазнати змін (через розширення видів підконтрольної діяльності), але провідна функція все одно залишатиметься тією ж. Отже, основний напрямок діяльності вже не є похідним, для статусу відповідних органів він стає визначальним;

2) Віднесення до адміністративно-правового статусу цілей. Під поняттям «цілі» розуміється те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти [25, с. 1596]. Виникає закономірне запитання: що відбувається після їхнього досягнення? Ставляться нові цілі. Тобто вони не є стабільною ознакою буття органу, характеризують лише певний етап його існування. Враховуючи це, повністю обґрунтованим видається розгляд адміністративно-правового статусу багатьма дослідниками [26, с. 7] без врахування цілей. Вважаємо, такий підхід буде прийнятний і для характеристики державних інспекцій, оскільки відповідає їхньому статусному законодавству. Зокрема, згідно з пп. 4 абз. 3 п. 10 Положення про Державну екологічну інспекцію України, її голова затверджує річний план роботи інспекції, «заходи щодо реалізації основних напрямів та пріоритетних цілей її діяльності відповідно до визначених завдань» [27]. Судячи з формулювання, цілі сприймаються як підпорядковані, залежні від завдань. Це важливо, оскільки часто в доктринальних і нормативних текстах надається абсолютно протилежне їх співвідношення. Така неузгодженість обумовлена подвійною природою відповідних категорій, кожна з яких може позначати вичерпний (ситуаційний) або невичерпний орієнтир діяльності. Мабуть, єдино правильною позицією щодо відповідних елементів немає. Вона залежить від специфіки суб'єктів та способу викладення позитивноправових положень.

Варто зважити також на послідовність структурних частин адміністративно-правового статусу інспекцій. Доволі вдало взаємозв'язки між блоками відображатиме їх розміщення згідно погляду О.М. Стець: «визначальними елементами правового статусу ... є завдання, принципи і функції; центральними – компетенція і взаємодія; допоміжними – структура і організація діяльності» [28, с. 13]. Як видається, можливе уточнення місця двох компонентів: взаємодії, котра фактично є проявом останньої групи; принципів, які мають особливі властивості. На наш погляд, освоєння сутності правового статусу будь-якого суб'єкта повинно починатися із з'ясування загальних (цивілізаційних) умов, що найліпше характеризуються за допомогою принципів. Саме вони розкривають середовище буття інспекцій, вказують на рівень розвитку суспільства, формат взаємовідносин держави із людиною та фундаментальні ідеї побудови і функціонування державного апарату. Однак ними позначається не лише зовнішнє щодо суб'єкта, а й внутрішнє його існування. Ці висхідні закономірності загального переходять у властивості інспекцій, котрі утворюються і діють згідно з ними. Тобто принципи окреслюють засади досліджуваних ЦОВВ, закладають основу їх адміністративно-правового статусу, якій повинні відповідати інші елементи; а під час виникнення неузгодженості стають головним критерієм істинного трактування статусу та розв'язання протиріч. Зважаючи на таку роль та подвійну природу (позначення ознак середовища, котрі перетворились у висхідні начала суб'єкта), вважаємо необхідним виділити принципи окремою частиною адміністративно-правового статусу державних інспекцій. Звернімо увагу, ця частина найменше відповідає обраному на початку критерію винятковості; вона містить важливі для розглядуваних ЦОВВ засади, котрі одночасно властиві іншим органам виконавчої влади, публічній владі загалом або всьому правовому життю. Це своєрідний перехід до специфічних характеристик суб'єкта, який не може знаходитись на одному рівні з функціями та завданнями. Ще раз наголосимо, що пізнання принципів діяльності інспекцій (не галузі, оскільки її принципи – складова правового режиму нарівні із гарантіями) повинно відбуватися саме в контексті пошуку особливого.

Чи необхідне законодавче закріплення дефініції адміністративно-правового статусу загалом і адміністративно-правового статусу державних інспекцій зокрема? О.О. Бригінець (відносно органів податкової служби) [29, с. 9] вважає подібне закріплення необхідним, спроможним покращити якість роботи відповідної державної структури. Однак досліджувана категорія не отримала загальноприйнятого тлумачення, є доволі складною, тому, на наш погляд, здатна породити додаткову невизначеність в нормативно-правовій базі. Більш нагальним, мабуть, є вироблення єдиного підходу до встановлення адміністративно-правового статусу державних органів. Щодо інспекцій, то такий підхід був застосований в процесі оптимізації системи ЦОВВ на підставі Указу Президента від 9 грудня 2010 р. та подальшого прийняття статусних актів.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус державних інспекцій складається із наступних частин: 1) принципи, окреме виділення яких обумовлено їх перехідною сутністю та подвійною природою; 2) функції та завдання, перші з яких є для інспекцій визначальними; 3) компетенція; 4) структурно-організаційний блок. Відповідальність, гарантії та інші пропоновані науковцями елементи, як видається, є неправовими, правовими неадміністративними, не стосуються досліджуваних ЦОВВ або вже належать до виділених складових статусу. Головна ж умова його дієвості полягає у внутрішній та зовнішній (щодо системи публічного врядування) гармонійності.



Список використаних джерел:

1. Мананкова Р. П. Специальный правовой статус как критерий классификации субъектов правоотношений / Р. П. Мананкова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2009. – № 1 (7). – С. 17–21.
2. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 2002. – 288 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
4. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Пономарьов ; Держ. наук.-дослід. інститут МВС України. – К., 2010. – 19 с.
5. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. М. Подоляка ; Нац. універ. внутр. справ. – Харків, 2004. – 17 с.
6. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. А. Буткевич ; Дніпропетровський держ. універ. внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
7. Дукова Н. М. Адміністративно-правовий статус митної варті : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. М. Дукова ; НУ «ОЮА». – Одеса, 2011. – 18 с.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
9. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст. 260.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк [та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2007. – Том 1. Загальна частина. – 592 с.
12. Державне управління в Україні : навчальний посібник / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченко та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 266 с.
13. Біла Р. Л. Правовий статус державної посади: поняття і структура / Р. Л. Біла // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 216–219.
14. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
15. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / [І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. Я. Тацій та ін.] ; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
16. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1449.
17. Оборотов Ю. М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : екзаменаційний довідник / Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юридична література, 2006. – 184 с.
18. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. – Харків : Фоліо, 2002. – 543 с.
19. Макарейко Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://be5.biz/pravo/amnv/toc.htm>.
20. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
21. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
22. Назарко А. Т. Правовий статус міста: поняття, зміст, структура / А. Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – Вип. 11. – С. 154–157.
23. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.
24. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. – Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
26. Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. К. Золотарьова ; Дніпропетровський держ. універ. внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 21 с.
27. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
28. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. М. Стець ; НУ «ОЮА». – Одеса, 2011. – 18 с.
29. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. О. Бригінець ; Нац. універ. держ. под. служби України. – Ірпінь, 2011. – 21 с.

