

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

**ХАМХОДЕРА Олег Петрович**

**УДК 342.922:35.078.3**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСПЕКЦІЇ ЯК  
ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук**

**Одеса – 2014**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України  
**КІВАЛОВ Сергій Васильович**,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»,  
Президент

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України  
**АНДРІЙКО Ольга Федорівна**,  
Інститут держави і права імені В.М. Корещького  
НАН України,  
в.о. завідувача відділу проблем державного  
управління та адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**КОРОПАТОВ Олег Миколайович**,  
Одеський державний університет внутрішніх справ,  
начальник кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності ОВС

Захист відбудеться 26 вересня 2014 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «22» серпня 2014 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Діяльність органів виконавчої влади є для населення індикатором ефективності держави як особливой політико-правової форми його організації. Адже саме зазначена підсистема публічного апарату найбільш безпосередньо та часто взаємодіє з громадянським суспільством, створює умови для його стабільного розвитку, повсякденно забезпечуючи реалізацію прав фізичних і юридичних осіб. Результативність роботи виконавчої влади значною мірою залежить від злагожденості системи її органів, існування та призначення кожного елемента якої має детермінуватися об'єктивними потребами управління. Це обумовлює постійний науковий інтерес до загальних та спеціальних проблем інституційної сторони адміністрування. Періоди модернізації останньої підвищують необхідність доктринальних пошуків, покликаних освоїти підсумки впроваджених заходів, розробити зважені вектори подальших перетворень.

У 2010 р. було започатковано новий етап адміністративної реформи в Україні, метою якого є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Заплановані зміни не мали завершеного цілісного характеру, що підтверджується численними доповненнями первинних результатів оптимізації та свідчить про відсутність висхідного концептуального підґрунтя, напрацювання якого на теперішній час має сприяти триваючим процесам розбудови організаційної основи виконавчо-розпорядчої діяльності держави, урахуванню перспектив оновлення нижчого управлінського рівня, які вимагатимуть часткового перегляду попередніх рішень щодо ЦОВВ. Водночас, значним досягненням останніх років стало утвердження функціонального підходу до визначення компетенції ЦОВВ і поділ тих, що здійснюють реалізацію політики (залежно від основного напрямку діяльності), на три види – агентства, служби, інспекції. Проте, залишається ряд проблем щодо чіткості їх розрізнення, організаційного і правового забезпечення, місця та ролі кожного.

У державному апараті України органи під назвою «інспекція» існували тривалий час, але серед центральних органів виконавчої влади такі вперше виникли саме у 2010 р. Інша правова база, структурно-системні властивості, компетенція породжують необхідність комплексного пізнання їх оновленого статусу. Крім того, нетривалий досвід функціонування уже виявив численні питання, недоліки як у доктринальних, так і в нормативних засадах становлення інспекцій. Так, потребує вирішення проблема змісту та юридичних властивостей наказів інспекцій, невизначеність щодо «організаційно-розпорядчого характеру» яких породжує розрізненість тлумачення та фактичних меж їх застосування. Актуальність відповідного напрямку дослідження посилюється також суміжними запитами державного будівництва: зміна пріоритетів контролю як функції управління, розвиток

механізмів застосування заходів реагування у сфері «зворотного зв'язку», вплив децентралізації на його втілення. Недоліки та переваги останніх, їх адекватні межі може бути належним чином вивчено тільки у контексті особливостей діяльності спеціалізованого контрольно-наглядового органу – державної інспекції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає у наданні теоретико-правової характеристики місця і ролі державної інспекції як ЦОВВ у системі суб'єктів державного управління, визначенні поняття, структури та змісту елементів її адміністративно-правового статусу, виявленні колізій та прогалин у його нормативному закріпленні, розробці пропозицій щодо його удосконалення.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

визначити стан наукових досліджень адміністративно-правового статусу інспекції як ЦОВВ та основні напрямки їх подальшого здійснення;

з'ясувати основні теоретичні орієнтири та результати процесу оптимізації системи ЦОВВ, їх вплив на становлення державних інспекцій як елемента цієї системи;

з'ясувати зміст категорії «адміністративно-правовий статус», її співвідношення з іншими близькими поняттями та структуру, прийнятну для пізнання державної інспекції як виду ЦОВВ;

охарактеризувати нормативно-правові засади статусу державних інспекцій як ЦОВВ, проблеми їх формування;

визначити основні ціннісні та організаційні засади статусу інспекції, розкрити поняття, різновиди, взаємозв'язок функцій і завдань державної інспекції як ЦОВВ;

визначити сутність контролю та нагляду як складових основного напрямку діяльності інспекції, їх співвідношення;

з'ясувати зміст компетенції та повноважень державної інспекції як ЦОВВ, форми їх реалізації;

охарактеризувати основні види повноважень державної інспекції як ЦОВВ, проблеми їх позитивноправового закріплення;

встановити організаційно-структурні особливості державної інспекції як ЦОВВ;

сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення нормативної фіксації адміністративно-правового статусу державної інспекції як ЦОВВ.

*Об'єктом дослідження* є система центральних органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження проблем структури адміністративно-правового статусу інспекції та визначення основних напрямів удосконалення його нормативної фіксації використовувався діалектичний підхід. Вивчення сутності та ціннісних орієнтирів регулювання адміністративно-правового статусу здійснено на основі цивілізаційного підходу. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. Використано загальнонаукові методи: структурний, функціональний, системний аналіз. Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) широко застосовано при опрацюванні доктринальних досягнень з відповідної тематики (п. 1.1), організаційно-структурного блоку (п. 2.4) та класифікації повноважень державної інспекції (п. 2.3). Значну кількість теоретичних проблем вирішено за допомогою єдності історичного та логічного методів [формування адміністративно-правового статусу (п.п. 1.3), затвердження компетенції державної інспекції (п. 2.3)] та методу сходження від абстрактного до конкретного [при розгляді питання наявності відповідальності досліджуваного виду ЦОВВ (п. 1.3), принципів їх організації та функціонування (п. 2.1), форм реалізації повноважень, зокрема – щодо адміністративних договорів (п. 2.3)]. Застосовано спеціальні методи, властиві юридичній науці – формально-догматичний (юридико-технічний), порівняльно-правовий. Формально-догматичний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що закріплюють адміністративно-правовий статус інспекції (п. 1.4), вирішити окремі проблеми щодо співвідношення функцій (п. 2.2.), обсягу застосування наказів «організаційно-розпорядчого характеру» (п. 2.3), персонального складу Громадської ради при державній інспекції (п. 2.4). За допомогою порівняльно-правового методу здійснено внутрішнє (на мікрорівні) синхронне зіставлення норм, якими закріплюється компетенція (п.п. 1.4, 2.4) та діахронне – щодо оптимізації системи ЦОВВ і її результатів (п. 1.2), порядку створення та призначення керівництва інспекції (п. 2.4).

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції та конституційного права, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, З.С. Гладун, С.П. Головатий, В.С. Голшовський, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, М.І. Козіубра, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, К.В. Колпаков, С.О. Комаров, О.М. Коронатов, О.Д. Крупчан, І.М. Кузнецов, С.В. Осауленко,

М.І. Матузов, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, П.О. Повар, О.В. Совгіря, О.І. Сушинський, Ю.О. Тихомиров, О.Ф. Фрицький, О.І. Харитонova, Л.С. Явич, Х.П. Ярмачі та ін. Важливою доктринальною основою стали також роботи науковців, які у своїх дослідженнях безпосередньо зверталися до проблем контролю та діяльності державних інспекцій: О.Ф. Андрійко, К.В. Гончарова, Я.О. Здрі, А.О. Кармолицький, О.М. Кононець, М.Ю. Кравчук, Н.В. Лебідь, О.Є. Луньов, В.А. Нечитайленко, О.Ю. Піддубний, С.А. Собакар, М.С. Студенікіна та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність державних інспекцій.

Емпіричну основу дослідження становлять судові рішення, статистичні дані.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим монографічним дослідженням адміністративно-правового статусу інспекції як ЦОВВ та однією з перших робіт, присвячених вивченню інспекцій у їх новій управлінській ролі. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

***уперше:***

визначено непослідовність оптимізації ЦОВВ у частині виокремлення ряду служб (Державна служба з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю, Державна служба фінансового моніторингу, Державна фіскальна служба, зміст діяльності яких більше відповідає природі інспекції) та в частині утворення інших ЦОВВ, що безпосередньо підпорядковані Уряду і покликані реалізовувати функцію формування політики [Державна інспекція ядерного регулювання (далі – Держатомрегулювання)];

запропоновано віднесення Держатомрегулювання до ЦОВВ зі спеціальним статусом;

доведено, що «організаційно-розпорядчий характер» наказів державної інспекції не виключає їх нормативності, допускає фіксацію за їх допомогою приписів подвійної спрямованості, вимагає чіткого закріплення загальнообов'язкового правила щодо державної реєстрації таких;

обґрунтовано проблемність нових механізмів застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю): за постановою адміністративного суду або контролюючим органом з наступним підтвердженням їх обґрунтованості адміністративним судом і запропоновано відмовитися від указаних порядків або залишити лише один із них (наступне підтвердження обґрунтованості);

встановлено невідповідність приписів абз. 3 ч. 1 ст. 19 Закону України (далі – Закон) «Про центральні органи виконавчої влади» статусові

заступників голови інших ЦОВВ як державних службовців, запропоновано скасувати указану норму;

*удосконалено:*

розуміння співвідношення категорій «правовий статус», «правове положення», «правовий модус», «правовий стан»;

характеристику структури адміністративно-правового статусу владних суб'єктів у цілому та державної інспекції (як функціонального утворення), зокрема;

обґрунтування відмінностей правового та управлінського підходів до пізнання місця і ролі окремих органів виконавчої влади;

розуміння принципу верховенства права у контексті публічного адміністрування, першочергово – контрольно-наглядової діяльності державної інспекції;

розуміння правонаступництва при створенні/припиненні органів державної влади та недопустимості включення до його об'єктів повноважень;

*набули подальшого розвитку:*

теза про відсутність відмінного змістовного навантаження категорій «орган державної влади» і «державний орган»;

позиція щодо неконституційності доручень Президента України, які до березня 2014 р. визначалися правовою засадою діяльності ЦОВВ;

розуміння відмінності між функціями та предметними повноваженнями ЦОВВ, змішування яких спостерігалося у статусних актах органів-попередників державних інспекцій і подекуди продовжується на теперішній час;

характеристика форм реалізації повноважень державної інспекції, адміністративно-правового договору як однієї з них;

теза про недопустимість надмірного адміністративного розсуду (який спостерігається у санкціях, що накладаються державними інспекціями) та перетинання компетенції (яке загалом має місце стосовно підконтрольних інспекціям сфер суспільних відносин та окремо одержало прояв у правомочності декількох із них притягувати до відповідальності за один вид проступку).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для розробки адміністративно-правового статусу окремих державних інспекцій, що є ЦОВВ, та для подальшого опрацювання більш загальних проблем адміністративного права – статусу суб'єктів владних повноважень. змісту контролю та нагляду, правотворчих повноважень інших ЦОВВ;

правотворчій діяльності – для внесення змін та доповнень до Закону «Про центральні органи виконавчої влади», Кодексу України про

адміністративні правопорушення, Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» тощо, а також – при розробленні Кабінетом Міністрів України положень про окремі державні інспекції;

навчальному процесі – для підготовки підручників та посібників «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ», при викладанні відповідних дисциплін;

правозастосовній діяльності – для удосконалення судової практики у справах, пов'язаних із застосуванням заходів реагування у сфері державного контролю.

**Апробація результатів дисертаційного дослідження.** Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться у дисертації, доповідалися на: міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу «Правове життя сучасної України» Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (м. Харків, 13 листопада 2012 р.); міжнародній науковій конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права», Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України», Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.); міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій ювілею академіка С.В. Ківалова, «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.).

Результати дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем із навчальних курсів: «Адміністративне право України», «Державне управління», «Державна служба».

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 12 публікаціях, у т.ч. 4 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та 2 – у зарубіжних наукових виданнях.

**Структура дисертації.** Робота складається із вступу, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 269 сторінок, із них основного тексту 237 сторінок, список використаних джерел містить 303 найменування і розміщений на 33 сторінках.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, визначено особистий внесок здобувача, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні та правові засади адміністративно-правового статусу інспекції як центрального органу виконавчої влади»** містить чотири підрозділи, в яких аналізуються історіографія проблеми, теоретична основа та результати оптимізації системи ЦОВВ, поняття адміністративно-правового статусу, його місце в категоріальному апараті юриспруденції та структура, адекватна досліджуваному суб'єкту владних повноважень, правові засади статусу державних інспекцій і проблеми їх формування.

У підрозділі 1.1. *«Стан наукових досліджень адміністративно-правового статусу інспекцій як центрального органу виконавчої влади»* підкреслено, що становлення такого виду ЦОВВ як державна інспекція розпочалося лише у процесі оптимізаційних заходів, тому доктринальне пізнання її управлінської ролі знаходиться на початковому етапі. Протягом останніх 4 років здійснено декілька наукових досліджень окремих інспекцій, присвячених безпосередньо їх вивченню або проведених у межах розроблення проблем контролю (нагляду) за різними сферами суспільного життя [М.Ю. Кравчук (сільськогосподарські інспекції), А.О. Собакарь (Державна інспекція з безпеки на наземному транспорті, Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті), О.О. Авдєєв (Державна інспекція навчальних закладів)]. Водночас, групові риси інспекцій, що є спільними, а тому – базовими, для їх адміністративно-правових статусів, залишаються маловивченими. Недостатність комплексних напрацювань має прояв у розрізненості, необґрунтованості, абстрактності деяких спеціальних наукових рекомендацій, їх протиріччі більш універсальним напрямкам перетворень.

З'ясовано, що елементи управлінського апарату під назвою «інспекція» були поширеними і в більш ранні періоди вітчизняного державного будівництва, що обумовило науковий інтерес до них ще радянських фахівців-адміністративістів (Я.О. Здір, А.О. Кармолицький, Л.М. Розін, М.С. Студенікіна). Хоча відповідні напрацювання стосувалися іншої системи інспекцій, в іншому статусі, базувались на відмінній нормативній базі, значна кількість доктринальних позицій залишається актуальною. За роки незалежності внесок у вивчення статусу інспекцій здійснено: у межах розроблення загальних проблем контролю й нагляду (О.Ф. Андрійко,

В.М. Гарашук та ін.), при пізнанні інспекцій у цілому (Н.В. Лебідь) та окремих видів інспекційної діяльності, їх організаційно-правових основ (О.Ю. Піддубний, І.А. Городецька, А.Л. Деркач, М.Т. Гаврильців та ін.).

У підрозділі 1.2. *«Теоретичні основи дослідження інспекцій як центрального органу виконавчої влади»* встановлено, що в юриспруденції за допомогою терміна «інспекція» характеризують: форму контролю (зміст – інспектування), відповідну функцію публічної влади та організаційну одиницю, на яку покладено реалізацію цієї функції. В інституційному розумінні він може використовуватися для позначення структурного утворення державного апарату, міжнародної чи громадської організації, підприємства тощо. Проте, у контексті публічного права інспекція – переважно орган державної влади або його підрозділ. Обґрунтовано, що для характеристики державних інспекцій є допустимим застосування будь-якого з двох термінів: «державний орган» або «орган державної влади». Незважаючи на наявність нормативних актів, із формулювань яких випливає змістовна відмінність указаних словосполучень – така відмінність є мнимою.

Державні інспекції – це вид ЦОВВ, що виник у процесі оптимізації їх системи на основі функціонального критерію. При цьому, перетворення базувалися на умовно виключних цілях: скорочення чисельності управлінського апарату, витрат на його утримання та водночас – підвищення ефективності управління. Саме невиважена розстановка пріоритетів значною мірою завадила змістовним перетворенням (у т.ч. і розбудові державних інспекцій). Крім того, виявлено такі недоліки оптимізації, що безпосередньо стосуються і контрольно-наглядових ЦОВВ: 1) відступ від обраного підходу щодо розподілу інших ЦОВВ на види та, як наслідок – помилкове віднесення органів, покликаних втілювати переважно «зворотній зв'язок» до служб; 2) непослідовність у питанні спрямування та координації інших ЦОВВ через міністрів, що призвело до виникнення органів, безпосередньо підпорядкованих Кабінету Міністрів України, уповноважених забезпечувати формування державної політики, а тому – за управлінською роллю подібних до міністерств (Держатомрегулювання); 3) надмірна динаміка реорганізацій, обумовлена відсутністю належного доктринального підґрунтя та чіткої концепції на початкових етапах оптимізації.

З'ясовано, що посередниками державних інспекцій, як ЦОВВ, були переважно урядові органи державного управління. Оновлений статус обумовив підпорядкованість Президентів України та зниження реального впливу Кабінету Міністрів України на їх діяльність, що стосовно контрольно-наглядових органів не містило значних загроз (на відміну від служб та агентств). Однак, перехід у 2014 р. до парламентсько-президентської форми правління усунув зазначені протиріччя, забезпечивши фактичну відповідність Уряду ролі вищого органу виконавчої влади. Тому, необхідність відновлення урядових органів державного управління повністю зникла.

У підрозділі 1.3. *«Методологія пізнання адміністративно-правового статусу інспекції як центрального органу виконавчої влади»* розкрито розуміння адміністративно-правового статусу державної інспекції як спеціального галузевого статусу, який закріплює місце цього виду ЦОВВ у публічному врядуванні, будучи провідним для всіх його управлінських і соціальних ролей. Він може мати модифікації, пов'язані з особливостями здійснюваних функцій чи стадіями їх реалізації – модули цього статусу. Застосування різних термінів для позначення статичної та динамічної складової правового буття суб'єктів у цілому є виправданим, однак воно значно втрачає сенс щодо державної інспекції, яка, на відміну від приватних осіб, зобов'язана втілювати закріплені правомочності. Незалежність перетворення нормативного припису на реальну діяльність від суб'єктивної волі органу виконавчої влади обумовлює доцільність його характеристики за допомогою «правового статусу», а не «правового положення».

Адміністративно-правовий статус державної інспекції як ЦОВВ складається з таких частин: 1) принципи; 2) функції та завдання, перші з яких є для інспекції визначальними; 3) компетенція; 4) структурно-організаційний блок. Виокремлення першої обумовлено необхідністю починати пізнання того чи іншого суб'єкта з покладених в основу його буття висхідних цінностей, які характеризують його та водночас середовище, в якому він знаходиться. При виокремленні інших складових використано критерії винятковості (висвітлює специфіку інспекції), рівності (властива для всіх інспекцій), адміністративно-правової природи, належності (характеризує саме інспекцію, а не її службовців, контрагентів тощо). Обгрунтовано, що відповідальність, гарантії та інші пропонувані науковцями елементи є: неправовими, правовими неадміністративними, не стосуються досліджуваних ЦОВВ або вже входять до зазначених складових статусу.

У підрозділі 1.4. *«Правові засади статусу інспекції як центрального органу виконавчої влади»* висвітлено ряд негативних властивостей законодавства, що регулює адміністративно-правовий статус державних інспекцій: надмірна мобільність, непослідовність внесення змін, нехтування вимогою вичерпного оновлення нормативно-правових актів. Як наслідок – численні технічні упущення в актах вищої юридичної сили, неузгодженість приписів. У багатьох із них і надалі зберігаються некоректні посилання на органи, які передували інспекціям. Є показовим, що фрагментарність юридичного оформлення системи ЦОВВ має прояв не лише у відсутності необхідних змін до раніше чинних положень, але й у прийнятті нових. Так, ч. 11 ст. 59 Закону «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. містить посилання на органи «державної контрольно-ревізійної служби», хоча роком раніше її було реорганізовано у Державну фінансову інспекцію (далі – Держфінінспекція).

Закріплення на законодавчому рівні основних засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності стало важливим кроком

до узгодженого нормативного забезпечення окремих видів відповідних процедур, зокрема – і для більшості державних інспекцій. Однак, реалізація прогресивних демократичних досягнень може бути ускладненою наявними техніко-юридичними та змістовними недоліками. Двозначність положень, безпідставність звужувального або розширювального їх тлумачення, наявність протиріч у правилах поведінки, одноразове допущення адміністративного оскарження становлять проблеми як наукового, так і прикладного характеру, усунення яких значною мірою сприятиме одноманітному застосуванню Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому, первинним завданням парламенту має стати збереження фундаментальності цього закону, подолання практики обмеження напрямків його впливу на суспільні відносини, наслідком якої уже стало виключення зі сфери дії акта контрольних заходів Держатомрегулювання, Держфінінспекції (обгрунтовано, судячи з предмета заходів), Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – Держархбудінспекція) та неоднозначність щодо Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті, яка об'єктивно повинна керуватися указаним актом.

З'ясовано, що оптимізація системи ЦОВВ відбувалася на основі Указів Президента України, якими також закріплювалися положення про створені інспекції, де визначалася їх компетенція. У подальшому закони приводилися у відповідність до підзаконних актів. Така послідовність формування нормативної бази адміністративно-правового статусу контрольно-наглядових ЦОВВ суперечить конституційним приписам, доктринальним напрацюванням. Вона призвела до відтворення законами недоліків указів, зокрема у частині: помилкового віднесення Державної інспекції сільськогосподарства до органів, що «забезпечують реалізацію» відповідної політики, замість «реалізують» її; невизначеності у формулюванні повноваження Держархбудінспекції вимагати конструктивного розкриття будинків, обумовивши відсутність фіксації випадків його прикладного втілення, тощо.

Увагу акцентовано на тому, що виключення доручень Глави держави та його щорічних звернень до парламенту з переліку правових засад діяльності інших ЦОВВ (ст. 3 Закону «Про центральні органи виконавчої влади») привело закон у відповідність до вимог Конституції України та доктринальних напрацювань. Але залишається потреба відображення такого підходу у підзаконних актах, які продовжують закріплювати обов'язок інспекцій керуватися дорученнями Президента України.

**Розділ 2 «Характеристика структури адміністративно-правового статусу інспекції як центрального органу виконавчої влади»** містить чотири підрозділи, в яких досліджуються окремі елементи адміністративно-правового статусу розглядуваного виду органів, проблеми їх реалізації, належного позитивно-правового відображення та перспективи удосконалення.

У підрозділі 2.1. «Принципи як основоположний чинник адміністративно-правового статусу інспекцій» зазначено, що базовою цивілізаційною засадою адміністративно-правового статусу інспекції є верховенство права, яке в сучасних умовах має сприйматися як: імперативна вимога до правотворчої та правозастосовної діяльності, що ґрунтується на визнанні цінності та пріоритету прав і свобод людини; невичерпний ідеал правової держави, якому недосяжне повне формальне закріплення; мегапринцип, який може бути охарактеризований за допомогою сукупності інших принципів, що є окремими сторонами його змісту.

Стосовно державних інспекцій виявлено певну специфіку у змісті загальних принципів організації та діяльності ЦОВВ. Так, принцип забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина потребує розширеного тлумачення і щодо необхідності дотримання прав юридичних осіб, інших колективних утворень, з якими державні інспекції переважно взаємодіють у процесі контрольно-наглядової чи сервісної діяльності. При цьому, якщо виникне ситуація конфлікту між інтересами фізичних та юридичних осіб, пріоритетність залишається за першими (зрозуміло, за відсутності формалізованого припису щодо вирішення справи). У принципі рівності перед законом для державних інспекцій актуальними є чотири аспекти: 1) рівність фізичних осіб та рівність юридичних осіб; 2) відсутність різниці у можливостях, якщо інше не передбаченого законами, фізичних і юридичних осіб; 3) рівність контролю щодо приватних суб'єктів та носіїв владних повноважень; 4) вирівнювання становища між інспекцією та підконтрольним суб'єктом, що відображається у достатніх організаційних можливостях обстоювати кожним із них відповідно публічні та корпоративні/приватні інтереси. Часті організаційні перетворення призводять до порушення принципу безперервності, що вимагає особливої уваженості будь-яких модернізаційних рішень. Водночас, виявлено відступи від: принципу законності при закріпленні адміністративно-правового статусу інспекцій; принципу рівності перед законом при закріпленні критеріями визначення ступенів ризику від провадження господарської діяльності строку функціонування (окремі випадки) та виду власності товару, з яким пов'язало господарювання; принципу відкритості та прозорості при проведенні інспекціями консультацій з громадськістю, розміщенні публічної інформації. Принцип єдиначальності повною мірою застосовується щодо досліджуваних ЦОВВ; відсутні підстави вбачати елементи протилежної організаційної засади в діяльності колегії інспекцій. Принцип забезпечення єдності державної політики цілком прийнятний лише щодо Держатомрегулювання.

У підрозділі 2.2. «Функції та завдання державної інспекції як центрального органу виконавчої влади» проаналізовано та змістовно синтезовано розрізнені доктринальні підходи щодо характеристики функцій суб'єктів владних повноважень, зокрема стосовно: необхідності

їх нормативної фіксації, стабільності чи динамічності змісту, можливості визначення вичерпного переліку. Неузгодженість теоретичних бачень обґрунтовано різною значущістю функцій, які варто поділяти на основні та другорядні, наділяючи їх відмінними властивостями.

Основний напрямок діяльності державних інспекцій, який узагальнено відображає управлінське призначення таких ЦОВВ (потребу у їх створенні), офіційно закріплюється та існує стабільно – контроль і нагляд. Головна ідея контролю у його вузькому трактуванні – як сукупності фактовстановлюючої та оціночної (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складових. Вони є підґрунтям застосування подальших заохочувальних, юрисдикційних, реорганізаційних заходів, в яких розвиваються та знаходять логічне завершення результати контролю (в цілому – це контроль у широкому розумінні). Факультативність заходів реагування, їх вираження в окремому правозастосовному провадженні дозволяє на загальнотеоретичному рівні стверджувати про єдність сутності контролю і нагляду. Водночас, при вивченні конкретних інституцій все-таки необхідно враховувати обсяг їх повноважень, спрямованість владного впливу, тому зберігає актуальність традиційне розмежування цих засобів забезпечення законності, яке впливає з обсягу та характеру розпорядчих можливостей, організаційних зв'язків.

Державні інспекції, крім основного напрямку діяльності, реалізують також додаткові функції, характерні іншим ЦОВВ: сприяння формуванню державної політики; надання адміністративних послуг; управління об'єктами державної власності. Перша для Держатомрегулювання має розширений зміст, оскільки вона не лише розробляє проекти та пропозиції, але й безпосередньо бере участь у формуванні політики (подібно міністерствам). Функція надання адміністративних послуг реалізується інспекціями самостійно (5 з 11) або шляхом сприяння у відповідних заходах іншим суб'єктам. Серед проблем, властивих сферній діяльності досліджуваних ЦОВВ, виокремлено: невизначеність меж застосування загальнообов'язкових приписів; порушення вимог щодо режиму надання адміністративних послуг та повноти розміщеної інформації. Водночас, визнано позитивною і бажаною для поширення практику додаткового закріплення в інформаційних картках вичерпного переліку підстав відмови у наданні послуги.

Обґрунтовано, що завдання державних інспекцій змістовно збігаються із їх основними функціями, є засобом нормативного відображення та стратифікації значимості останніх. Позначення в одних правових актах сегмента управлінської діяльності як «завдань», а в інших – як «функцій», не створює проблеми. Завдання функціональних утворень полягає в належній реалізації основного напрямку діяльності.

**У підрозділі 2.3. «Компетенція інспекцій – головний елемент адміністративно-правового статусу» компетенцію державної інспекції**

визначено як сукупність її владних повноважень та предметів відання. Повноваженнями інспекції є нормативно закріплені, обов'язкові для виконання правомочності, що забезпечують реалізацію покладених на цей ЦОВВ функцій. Розглянуто проблему їх належної позитивноправової фіксації, розроблено пропозиції щодо її удосконалення.

Здійснено класифікацію повноважень державних інспекцій залежно від: а) втілюваних методів управління (такі, що опосередковують переконання, заохочення, примус, останні з яких, у свою чергу, поділено на попереджувальні, припиняючі та повноваження щодо застосування заходів відповідальності); б) режимів здійснення (постійні, які відображають потребу у сталому впливові на суспільні відносини, та ситуативні чи виїзкові, що реалізуються при управлінському реагуванні на окремі випадки або особливі соціальні процеси). Узагальнення підходу статусних актів дозволило виявити поділ правомочностей інспекції на три види: 1) предметні (визначають коло закріплених за нею управлінських справ); 2) внутрішньоорганізаційні (стосуються упорядкування роботи власного апарату та всієї відомчої вертикалі); 3) організаційно-процедурні (розпорядчі можливості під час адміністративного провадження, переважно контролюючо-наглядового та юрисдикційного).

З'ясовано, що застосування державними інспекціями таких заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) як повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, здійснюється в розрізних порядках: Держархбудінспекція та Держатомрегулювання правомочні самостійно застосовувати указані заходи; інші інспекції – шляхом подання позову до адміністративного суду, за постановою якого відбувається реагування. Поверхове закріплення другого порядку обумовило численні невизначеності щодо випадків його застосування, розрізненість судової практики. Виявлено, що передбачений законодавством механізм застосування заходів реагування за рішеннями органів контролю з наступним підтвердженням обґрунтованості таких адміністративним судом поки що не отримав предметного наповнення. Обґрунтовано перспективні напрями реформування цих порядків.

Виокремлено групу правотворчих повноважень інспекції, яка включає правомочності і щодо власної правотворчості і щодо сприяння у правотворчості інших суб'єктів шляхом: а) самостійного розроблення проектів актів; б) участі у їх розробленні іншими суб'єктами за допомогою пропозицій та інструменту погодження проектів. З'ясовано, що останній, незважаючи на фрагментарне відображення у статусних положеннях, є характерним для всіх інспекцій.

У підрозділі 2.4. *«Організаційно-структурна характеристика інспекції як центрального органу виконавчої влади»* досліджено блок адміністративно-правового статусу державної інспекції, який включає

в себе положення про її: а) утворення, реорганізацію, ліквідацію; б) субординаційні зв'язки; в) структуру; г) систему. Визначено, що для розглядуваного виду ЦОВВ є властивими декілька адміністративно-правових станів, які відображають його субординаційні зв'язки: підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність, відповідальність. Окремим проявом першого є «спрямування та координація» інспекції Урядом через відповідного міністра. Використані у його позначенні терміни допускають елемент узгодження управлінських позицій між інспекцією та міністерством, що робить актуальним розподіл усіх повноважень міністра стосовно іншого ЦОВВ на дві групи, залежно від методу: 1) правомочності щодо імперативного, розпорядчого впливу; 2) правомочності погоджувального характеру.

Увагу акцентовано на неточності законодавчого закріплення місця консультативно-дорадчих органів, розрізненості нормативних приписів щодо випадків погодження рішень про призначення/звільнення керівників територіальних органів. Виявлено відступ від доктринальних напрацювань у питанні звільнення заступників голови інспекції.

## ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі висновки:

1. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади здійснювалася згідно з функціональним критерієм, втіленим у двох рівнях поділу. Перший сприяв відокремленню функцій забезпечення формування державної політики та правового регулювання, що закріпилися за міністерствами, від функцій безпосереднього адміністрування, покладених на інші ЦОВВ. На другому рівні окремі напрямки виконавчо-розпорядчої діяльності було розмежовано між трьома видами інших ЦОВВ: агентства – управління об'єктами державної власності; служби – надання адміністративних послуг; інспекції – контроль і нагляд. Набутий інспекціями статус ЦОВВ дозволив гармонійно поєднати дві управлінські потреби: 1) достатня самостійність суб'єктів здійснення «зворотного зв'язку», що забезпечує від деструктивного впливу відомчих інтересів; 2) узгодженість адміністрування однією галуззю.

2. Встановлено, що розподіл функцій на другому рівні відбувся за критерієм переважності, а не виключності. Це обумовлено неможливістю абсолютного розмежування відповідних напрямів діяльності. Разом із тим, виникли деякі органи, для яких встановити пріоритетність однієї із функцій є практично неможливим (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки в однаково великих обсягах володіють як контрольними, так і сервісними повноваженнями). Натомість у діяльності окремих органів переважає



«зворотній зв'язок», але вони не є інспекціями (Державна служба з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю, Державна служба фінансового моніторингу; Державна фіскальна служба).

3. Доведено, що найбільш адекватно адміністративно-правовий статус державної інспекції розкривають такі його частини: 1) принципи; 2) функції та завдання, перші з яких для інших ЦОВВ стали порівняно більш значущими; 3) компетенція; 4) структурно-організаційний блок.

4. Виявлено ряд негативних тенденцій правового підґрунтя статусу інспекцій: 1) неузгодженість актів як одного, так і різних рівнів, що обумовлено поверховою фіксацією перетворень. Так, у відповідність до діючої редакції Конституції України приведено лише приписи Закону «Про центральні органи виконавчої влади»; закріплення судового порядку застосування заходів реагування відбулося в Законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Кодексі адміністративного судочинства України без повного відображення у галузевому законодавстві; 2) первинна фіксація статусу інспекцій підзаконними актами, з якими у подальшому узгоджуються закони. Такий порядок зберігся і після переходу до парламентсько-президентської форми правління.

5. Основний принцип діяльності державної інспекції – верховенство права, інші – є зазвичай окремими складовими правовладдя та мають розцінюватися у контексті пріоритету прав фізичної та юридичної особи. Водночас, «мегапринципи» залипається віддаленим від практичної діяльності, що підтверджується наявністю відомчих актів, якими законність ставиться на перше місце, та одночасно порушенням принципу законності при закріпленні статусу окремих інспекцій, відступом від принципу рівності при визначенні періодичності проведення контролю тощо. Організаційними принципами є безперервність та єдиноначальність. Зважаючи на невичерпність базових засад, видається небезпідставною пропозиція щодо перейменування ст. 2 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» із «Принципи ...» на «Основні принципи ...».

6. Визначено, що схема державного управління (мета – завдання – функції – структура) не є прийнятною для пізнання іманентних характеристик правового буття державної інспекції, оскільки стосується зовнішнього щодо них та більш мінливого процесу. Відступ від її використання дозволяє констатувати відсутність похідної залежності функцій від завдань та помилковість змішування перших із предметними повноваженнями, що мало місце у правовому регулюванні статусу організаторів інспекцій та інколи продовжує змішуватися юристами-практиками.

7. Державні інспекції реалізують зовнішні (надвідомчі) заходи забезпечення спеціального законодавства. Використання розроблених адміністративно-правовою наукою критеріїв співвідношення нагляду та

контролю до специфіки такої діяльності не дозволяє однозначно віднести її лише до одного із засобів забезпечення законності, обумовлюючи прийнятність «контрольно-наглядового» позначення. Водночас, динаміка серед механізмів застосування заходів реагування у сфері «зворотного зв'язку» свідчить про актуалізацію наглядової складової, надмірне превалювання якої спроможне завдати шкоди публічним інтересам.

8. На державні інспекції покладено реалізацію й інших функцій, властивих ЦОВВ (представлені у різному обсязі): надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, сприяння формуванню державної політики. Прагнення усунути конфліктність основних напрямків діяльності не має ставати беззмисловою імперативною вимогою. Державні інспекції надають адміністративні послуги безпосередньо або беруть участь у відповідній діяльності інших суб'єктів; крім того, є випадки, коли проведені інспекцією заходи стають основою адмінпослуг. Відступ від категоричності, визнання сервісної ролі досліджуваних ЦОВВ спроможне стати джерелом раціоналізації порядку надання адміністративних послуг, скорочення реальної кількості звернень до владних інституцій.

9. Визначено, що компетенція державної інспекції – основна складова її адміністративно-правового статусу, яка включає права, обмежені у розсуді публічним інтересом, та обов'язки (разом – повноваження) щодо управління визначеними законодавством сферами суспільних відносин та соціальними об'єктами (предмети відання). Останні: мають нормативне закріплення; забезпечують розмежування компетенції державних інспекцій; є інтегруючою характеристикою їх повноважень, що у разі неточного формулювання здатна сприяти встановленню істинного змісту правомочності. Законами України визначається «неконкретизована компетенція» певного «центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику ...». Конкретизація компетенції, її «покладання» на ту чи іншу інспекцію відбувається за допомогою статусних положень, які комплексно фіксують обсяг повноважень. У відповідних підзаконних актах є можливим комбінування правомочностей, передбачених різними законами, але важливо залишатися у їхніх загальних межах, уникаючи додаткового уповноваження. Тому негативною є практика, коли окремі повноваження державних інспекцій мають лише підзаконне фіксування (приміром, надання Держцінінспекцією висновків щодо економічно обґрунтованих планових витрат при формуванні оптово-відпускних цін). Натомість, цілком прийнятною є зворотна ситуація, коли повноваження, передбачені законом, не відтворюються у положенні про державну інспекцію. Її допустимість має узгоджуватися з потребою цілісного врегулювання повноважень статусним актом, який зазвичай є первинним орієнтиром у практичній діяльності.

10. Обґрунтовано, що повноваження не можуть вважатися об'єктом правонаступництва при створенні/припиненні державного органу, оскільки повинні мати чітке нормативне закріплення. Загальна вказівка

про правонаступництво щодо державної інспекції розкриває логіку організаційних перетворень, підтверджує перехід ролі учасника конкретних процедур чи процесів, перехід приватних прав та обов'язків, але повноваження набуваються лише шляхом фіксації їх переліку у правових актах.

11. Установлено необхідність розмежування предмета правового регулювання та юридичних властивостей при пізнанні природи наказів «організаційно-розпорядчого характеру». Спрямованість актів інспекції переважно на вирішення внутрішніх питань, не виключає їх нормативності (затверджені ними процедури, положення про структурні підрозділи чи територіальні органи містять загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на багаторазове застосування). Закріплення приписів, що мають подвійну значущість (регулюють ті організаційні аспекти, які водночас стосуються інтересів приватних осіб), визнано можливим у наказах інспекції, особливо якщо вони ґрунтуються на розроблених вищестоящими органами (переважно Урядом) типових актах. Невизначеність «організаційно-розпорядчого характеру» часто обумовлює усунення вказаної можливості на практиці. Державні інспекції, будучи розпорядниками публічної інформації, правомочні затверджувати розміри фактичних витрат на копіювання та друк, натомість такі розміри затверджено для них наказами спрямовуючих міністерств. Подібний відступ від припису ч. 3 ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» видається протиправним: вищестоящі інституції повинні здійснювати лише «негативну» правотворчість щодо актів нижчестоящих (у вигляді скасування), але не самостійно втілювати компетенцію останніх.

12. Виокремлено три види адміністративних договорів, посередництвом яких реалізуються повноваження державної інспекції (за предметом): 1) про співробітництво; 2) про соціальне партнерство; 3) компетенційні. Найбільш поширеним є перший, якого залежно від контрагента може бути поділено на угоди: з вітчизняними суб'єктами владних повноважень; із суб'єктами владних повноважень інших країн; з невідними утвореннями.

13. Повноваження державних інспекцій щодо притягнення до адміністративної відповідальності потребують раціоналізації шляхом: усунення надмірної диспозитивності (рамки) адміністративних санкцій; уточнення переліку суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки; усунення випадків, коли декілька органів (серед них інспекції) правомочні розглядати справи щодо одного складу правопорушення.

14. Колегії, інші консультативно-дорадчі органи варто вважати складовими системи, а не структури державної інспекції, змінили нормативну вказівку про їх утворення «в» ЦОВВ прийменником «при». Крім того, під час оновлення статусних актів бажаним є чітке формулювання диспозитивності правомочностей голови на створення колегії.

15. Державна інспекція ядерного регулювання, у порівнянні з іншими, володіє рядом особливостей: безпосередньо підпорядкована Кабінету Міністрів України, реалізує функцію формування політики (бере участь у формуванні), видає накази, що не обмежуються «організаційно-розпорядчим характером». Указане суперечить положенням Закону «Про центральні органи виконавчої влади» щодо інших ЦОВВ. Обґрунтовано необхідність нормативного закріплення місця Держатомрегулювання серед ЦОВВ зі спеціальним статусом.

16. Для усунення змістовних і технічних недоліків, запропоновано такі зміни і доповнення до:

1) ч. 1 ст. 16 Закону «Про управління об'єктами державної власності», ч. 1 ст. 18 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», ч. 11 ст. 59 Закону «Про всеукраїнський референдум» – вказівку на Державну контрольно-ревізійну службу (її органи) замінити вказівкою на «орган державного фінансового контролю», що відповідатиме існуванню Держфінінспекції, її позначенню в Законі «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»;

2) назви газмісту ст. 6 Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель» – слова «який забезпечує реалізацію державної політики» замінити на слова «що реалізує державну політику». Останні відповідатимуть статусу Державної інспекції сільського господарства, забезпечать узгодженість із формулюваннями Закону «Про охорону земель», який використовує пропонуване словосполучення, характеризуючи цю ж саму інспекцію. Крім того, буде унеможливлено плутанину щодо дійсного адресата норми, оскільки органом «який забезпечує реалізацію політики» у відповідній сфері статутними положеннями іменується і Міністерство аграрної політики та продовольства і розглядувана інспекція, натомість стаття 6 закріплює повноваження лише останньої;

3) Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»:

а) абз. 1 ч. 1 ст. 24 – слова «формує та забезпечує реалізацію» замінити на слова «забезпечує формування та реалізує», які більш точно відображають роль Держатомрегулювання у виробленні відповідного напрямку державної політики та узгоджуються з приписами інших законів: «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 1 ст. 6); «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (абз. 6 ч. 3 ст. 12);

б) ч. 4 ст. 25 – слова «Президент України» замінити на слова «Кабінет Міністрів України», які відповідатимуть оновленим положенням Конституції України та Закону «Про центральні органи виконавчої влади» щодо призначення заступників керівників інших ЦОВВ, оскільки Головним державним інспектором з ядерної та радіаційної безпеки є перший заступник голови Держатомрегулювання;

4) Закону «Про центральні органи виконавчої влади»:

а) абз. 3 ч. 1 ст. 19 виключити;

б) абз. 2 ч. 2 ст. 19 викласти у такій редакції: «керівник центрального органу виконавчої влади вносить на розгляд міністра пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади своїх заступників»;

в) ч. 1 і ч. 6 ст. 22 – замінити слова «в» та «у» (відповідно) на слово «при».

5) Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»:

а) ч. 2 ст. 2 – після слів «безпеки на автомобільному транспорті» доповнити словами «крім діяльності відповідних підприємств транспорту»;

б) абз. 14 ст. 3 – виключити, оскільки закріплений ним принцип стосувався урядових органів державного управління та не має прикладного втілення.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Хамходера О.П. Особливості позитивноправового втілення основних засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності / О.П. Хамходера // Митна справа. – 2012. – № 5. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 191–198.

2. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві [Електронний ресурс] / О.П. Хамходера // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2. – Режим доступу : [http://www.vru.gov.ua/visnyk\\_archive/14](http://www.vru.gov.ua/visnyk_archive/14)

3. Хамходера О.П. Административно-правовой статус государственных инспекций: методология познания / О.П. Хамходера // *Legea si Viata : Международнoй научно-практический правовой журнал*. – Республика Молдова, Кишинев. – 2013. – № 10/3. – С. 217–222.

4. Хамходера О.П. Деякі проблеми оптимізації системи центральних органів виконавчої влади / О.П. Хамходера // Митна справа. – 2013. – № 6. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 121–128.

5. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій: проблемні питання структури / О.П. Хамходера // *Право і суспільство*. – 2014. – № 5 – С. 232–238.

6. Хамходера О.П. Механизмы применения мер реагирования в сфере государственного контроля: проблемы и перспективы / О.П. Хамходера // *Legea si Viata : Международнoй научно-практический правовой журнал*. – Республика Молдова, Кишинев. – 2014. – № 8/3. – С. 154–158.

7. Хамходера О.П. Щодо розмежування нагляду та контролю / О.П. Хамходера // *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.) Т. 2 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В. М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія»*. – О. : Фенікс, 2012. – С. 48–50.

8. Хамходера О.П. Орган державної влади, інший державний орган / О.П. Хамходера // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 13 листопада 2012 р. / за заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х. : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. – С. 111–114.

9. Хамходера О.П. Щодо проекту Адміністративно-процедурного кодексу / О.П. Хамходера // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т. 2 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2012. – С. 98–101.

10. Хамходера О.П. Заходи реагування у сфері державного контролю: нові механізми застосування / О.П. Хамходера // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої ювілею академіка С.В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.) : у 2 т., Т. 1 / відп. ред. В. М. Дьомін. – О. : Юрид. лі-ра, 2014. – С. 53–56.

11. Хамходера О.П. Адміністративно-правові стани державних інспекцій як центральних органів виконавчої влади / О.П. Хамходера // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 18–19 липня 2014 р.). – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2014. – С. 68–72.

12. Хамходера О.П. Щодо цілей оптимізації центрального рівня виконавчої влади / О.П. Хамходера // Сучасне правотворення: питання теорії та практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 1–2 серпня 2014 р.). – Дніпропетровськ. 2014. – С. 68–70.

## АНОТАЦІЯ

***Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади.* – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2014.

Дисертація є науковим дослідженням адміністративно-правового статусу державної інспекції як центрального органу виконавчої влади, стану його правового регулювання.

Проаналізовано рівень наукових розробок адміністративно-правового статусу інспекції. Розкрито діючі нормативні засади правового буття цієї публічної одиниці, виявлено тенденції у їх формуванні. Визначено зміст

категорії «адміністративно-правовий статус», її місце у понятійному апараті юриспруденції та структуру, прийнятну для пізнання особливостей управлінської ролі інспекції. Висвітлено принципи організації та діяльності інспекції, провідне значення верховенства права серед них. Охарактеризовано основні напрямки діяльності та завдання інспекції, специфіку їх співвідношення як складових статусу функціонального органу.

Класифіковано повноваження державних інспекцій за рядом критеріїв. Установлено необхідність удосконалення їх нормативної фіксації, що обумовлена випадками перетинання та узагальнено-абстрактного викладення правомочностей, недостатністю або надмірністю дискреції і навіть техніко-юридичними упущеннями, які ускладнюють розуміння, а тому і здійснення, закріпленого за органом обсягу управлінських справ.

Охарактеризовано систему та структуру державної інспекції, її субординаційні зв'язки, оновлений у результаті конституційних перетворень порядок інституціоналізації.

**Ключові слова:** державна інспекція, центральний орган виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, контроль, нагляд, компетенція, повноваження, адміністративний договір, адміністративна реформа.

## АННОТАЦІЯ

**Хамходера О.П.** Административно-правовой статус государственной инспекции как центрального органа исполнительной власти. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2014.

Диссертация является научным исследованием административно-правового статуса государственной инспекции как центрального органа исполнительной власти, состояния его правового регулирования.

Проанализирован уровень научных разработок административно-правового статуса инспекции. Раскрыты действующие нормативные основы правового бытия этой публичной единицы, выявлены тенденции их формирования. Определены содержание категории «административно-правовой статус», ее место в понятийном аппарате юриспруденции и структура, приемлемая для познания особенностей управленческой роли инспекции, включающая четыре элемента: принципы; функции и задачи; компетенцию; организационно-структурный блок. Освещены принципы организации и деятельности инспекции, ведущее значение верховенства права среди них. Охарактеризованы основные направления деятельности и задачи инспекции, спецификой соотношения которых в статусе

исследуемого органа признаны безусловность и преимущественное значение первых; при этом, основные функции определяют содержание задач. Установлено, что узкое и широкое понимание базовой для статуса инспекции функции – контроля – диалектически согласуются. Разграничение контроля и надзора в отечественной доктрине остается актуальным, но относительно рассматриваемых центральных органов исполнительной власти не представляется возможным, поэтому признано приемлемым их комбинированное, «контрольно-надзорное», обозначение.

Классифицированы полномочия государственных инспекций согласно критериям: воплощаемых ими методов управления; режимов осуществления; предметного содержания. Установлена необходимость усовершенствования их нормативной фиксации, обусловленная случаями пересечения и обобщенно-абстрактного изложения полномочий, недостаточностью или избыточностью дискреции и даже технико-юридическими упущениями, которые затрудняют понимание, а потому и осуществления, возложенного на орган объема управленческих дел. Раскрыта предметная сторона закрепленных в 2013 г. порядков применения мер реагирования в сфере государственного контроля: на основании постановления административного суда, с последующим подтверждением обоснованности административным судом. Предложено оставление только последнего из них или возвращение к предыдущему механизму применения мер реагирования (только решением контролирующего органа). Раскрыты особенности приказов государственной инспекции, «организационно-распорядительная» природа которых характеризует круг регулируемых ими вопросов и не исключает их нормативности и государственной регистрации.

Охарактеризованы система и структура государственной инспекции, ее субординационные связи, обновленный в результате конституционных преобразований порядок институционализации. Определены виды административно-правовых состояний инспекции, особенности «направления и координации» как составляющей состояния подчинения. Обоснована необходимость отмены нормативного предписания об увольнении заместителей руководителя государственной инспекции в случае увольнения руководителя.

**Ключевые слова:** государственная инспекция, центральный орган исполнительной власти, административно-правовой статус, контроль, надзор, компетенция, полномочия, административный договор, административная реформа.



## SUMMARY

***Khamkhodera O.P. Administrative and legal status of the state inspection as the central body of executive power. – The Manuscript.***

Dissertation for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; finance; information law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2014.

The thesis is a scientific research administrative and legal status of state inspection as a central body of executive power and state of its legal regulation.

In the dissertation were analyzed level of scientific development of administrative and legal status of the inspection. Also were shown working regulatory framework of legal existence of this public unit and were found tendencies in shaping them. Defined the meaning of the category «administrative and legal status», its place in the conceptual framework of jurisprudence and structure which is acceptable for cognition peculiarity of management role of state inspection. In the dissertation highlights the principles of organization and operation of inspection and guiding importance of the rule of law among them. Characterized the basic direction of activities and tasks of state inspection and the specificity of their interrelation as components of the status of functional public body.

In the research were classified powers of state inspections on a number of criteria. Identified the necessity to improve their legal fixing that caused by circumstance of crossing eligibility, their generalized abstract description, failure or redundancy discretion and even technical and legal omissions that impede understanding, and therefore realization established range of powers for this body.

Characterized the system and the structure of inspection, its subordinate relations, updated as a result of constitutional reforms the order of institutionalization.

***Keywords:*** state inspection, central body of executive power, administrative legal status, control, surveillance, competence, powers, administrative agreement, administrative reform.