

УДК 342.922 (477)

Хамходера О. П., аспірант кафедри
адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА»

Повноваження державних інспекцій: особливості механізму та проблеми позитивноправового закріплення

В даній статті висвітлюються окремі аспекти механізму уповноваження державних інспекцій як центральних органів виконавчої влади: питання належного рівня нормативної фіксації правомочностей; роль та значення підзаконних статусних актів у покладанні «неконкретизованої компетенції» на того чи іншого суб'єкта публічного управління. Аналізуються технічні проблеми закріплення повноважень у положеннях про державні інспекції. Обстоюється недопустимість віднесення повноважень до об'єктів правонаступництва під час утворення/припинення владних інституцій.

Ключові слова: повноваження, компетенція, державна інспекція, центральний орган виконавчої влади, положення, правонаступництво.

В данной статье освещаются отдельные аспекты механизма предоставления полномочий государственным инспекциям как центральным органам исполнительной власти: вопрос надлежащего уровня нормативной фиксации правомочностей; роль и значение подзаконных статусных актов в возложении «неконкретизированной компетенции» на того или иного субъекта публичного управления. Анализируются технические проблемы закрепления полномочий в положениях о государственных инспекциях. Отстаивается недопустимость отнесения полномочий к объектам правопреемства при образовании/прекращении властных институтов.

Ключевые слова: полномочия, компетенция, государственная инспекция, центральный орган исполнительной власти, положение, правопреемство.

This paper highlights some aspects of the mechanism of authorization of state inspections as central authorities of executive power: issue of the proper level of regulatory legal rights fixation; the role and importance of by-law status acts in laying "unspecified competence" on a particular subject of public administration. Analyzed the technical problems of fixation of powers in the provisions on state inspections. Substantiates the inadmissibility of assignment of responsibilities to objects of succession during creation/termination of government institutions.

Keywords: authority, competence, state inspection, central executive body, provisions, legal succession.

Постановка проблеми. В юридичній енциклопедії повноваження визначаються як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [1, 590]. Поряд зі змістом та метою, сутність дефінієндуму розкривається за допомогою формальної, але не менш важливої ознаки — способу офіційної фіксації, недотримання якого природно породжує питання щодо правомірності наділення повноваженнями. Крім того, технічні недоліки в їх об'єктивації деструктивно впливають на правильне розуміння і відповідно — якісне застосування владним суб'єктом своєї компетенції.

Одним із наслідків вичерпаної 09 грудня 2010 р. оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ) стало виділення такого їх різновиду як державні інспекції, прийняття статусного законодавства даних контрольно-наглядових одиниць. Актуальність вивчення проблем належного уповноваження сформованих інституцій обумовлюється існуванням ряду неточностей та прорахунків у діючій нормативній базі, потенційно шкідливих для практичного адміністрування. Також,

необхідність подібного наукового пошуку посилюється очікуванням оновлення положень про державні інспекції, оскільки конституційні перетворення обумовили перехід правомочності затверджувати відповідні підзаконні акти від Президента до Уряду.

Стан дослідження. Питання визначення, фіксації, раціоналізації повноважень владних суб'єктів розглядалися багатьма вченими-фахівцями публічного права: В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяком, І.П. Голосніченком, Є.В. Додіном, С.В. Ківаловим, Б.М. Лазаревим, О.В. Совгирею, Ю.О. Тихомировим, А.О. Ткаченко та ін. Компетенції окремих державних інспекцій, недолікам її позитивноправового закріплення були присвячені праці Д.С. Бородкіна, О.М. Кононець, М.Ю. Кравчук, Н.В. Лебідь, А.О. Собакарь та ін. Водночас, деякі змістовні й технічні проблеми уповноваження залишаються не висвітленими. Зокрема, в контексті правомочностей потребують подальшого розкриття особливості правонаступництва при утворенні та припиненні ЦОВВ, вивчення яких започатковано роботами П.О. Повара.

Мета статті полягає у проведенні діалектичного пізнання механізму уповноваження державних інспекцій як ЦОВВ, ролі правонаступництва у даному процесі, формально-догматичній оцінці діючого законодавства задля виявлення можливих шляхів удосконалення компетенційних приписів.

Виклад основного матеріалу. Першочергово варто зазначити, що повноваження повинні визначатися не просто будь-якими нормативними актами (нормативно [2, 34]), а Конституцією та законами. На цьому наголошується в ч. 2 ст. 19 Основного Закону [3] (загалом щодо суб'єктів публічного врядування) і безпосередньо вказується в ч. 2 ст. 120 (лише відносно однієї гілки влади) : «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначається Конституцією і законами України». Даний припис неодноразово відтворювався спеціальними актами, зокрема стосовно ЦОВВ – в ч. 2 ст. 3 Закону України (далі – Закону) «Про центральні органи виконавчої влади» [4], стосовно суб'єктів державного нагляду/контролю за господарською діяльністю – в ч. 4 ст. 4 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5] та ч. 4 ст. 19 Господарського кодексу України [6].

Комплексне (хоча й не вичерпне) закріплення повноважень державних інспекцій здійснюється в положення про кожну з них. Важливо, щоб відповідні укази Глави держави (а надалі й Уряду) лише наслідували (узагальнювали) та розкривали встановлене актами вищої юридичної сили, уникаючи додаткового уповноваження. Концепція адміністративної реформи в Україні містить вироблені світовою практикою засади функціонування виконавчої влади, серед яких – «пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади» [7]. В 1998 році ця догма закладалась на майбутнє, як бажаність, а не реальність. Проте, і сьогодні мають місце непоодинокі випадки відступу від неї. Так, повноваження Державної інспекції з контролю за цінами були визначені положенням про неї раніше від їх належного закріплення парламентом в Законі «Про ціни і ціноутворення» [8]. Але, наприклад, повноваження інспекції по наданню висновків щодо розрахунків економічно обґрунтованих планованих витрат під час формування оптово-відпускних цін на соціально значущі продовольчі товари продовжує перебувати лише в підзаконному оформленні (пп. 6 п. 4 положення [9]), не будучи визначеним у жодному акті вищої юридичної сили. Тому, правомірність відповідних заходів державного органу може викликати обґрунтовані сумніви. Подібна негативна риса властива не лише для регулювання інспекцій, а для всієї вітчизняної нормативної бази.

Прийнятною видається зворотна ситуація, коли повноваження передбачене законом не відтворюється в положенні про державну інспекцію. Часто цілі групи обов'язкових правомочностей (приміром: щодо процедури притягнення до адміністративної відповідальності) залишені поза увагою указів Президента. Закон є достатньою підставою для діяльності.

Розгляньмо приклад. Положення про Державну інспекцію з контролю за цінами закріплює повноваження проводити у суб'єктів господарювання перевірки: а) достовірності зазначеної у документах інформації про формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; б) бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій, показників реєстраторів розрахункових операцій та інших документів незалежно від способу подання інформації, пов'язаних із формуванням, встановленням та застосуванням державних регульованих цін (пп. 5 п. 6). Водночас, п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону «Про ціни і ціноутворення», передбачаючи дві вказані групи, додатково уповноважує також на перевірку наявності виписки або витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також документів, що посвідчують особу. Відсутність підзаконного дублювання не може позбавити інспекцію зазначеного повноваження.

Практика першочергово орієнтується на реалізацію обсягу державних справ, який закріплений за органом саме в статусному положенні. Тому, все-таки бажано щоб в ньому визначалися максимально всі відповідні вектори. Це особливо важливо для предметних повноважень, узагальнене формулювання яких спрямовує посадовців до пошуку деталізуючих (предметно й процедурно) приписів. Згідно з пп. 8 п. 6 Положення про Державну інспекцію з питань праці [10] (далі – Держпраці), вона уповноважена складати у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. Норма змушує звернутися до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та з'ясувати: які конкретно справи розглядає орган (лише проступки, передбачені ст. 188-6 кодексу) і які процедурні можливості він має. Відсутність вказівки на повноваження в указі Глави держави могла б призвести до виникнення ряду питань: чи правомочна Держпраці розглядати справи про адміністративні правопорушення; чи саме вона є «центральною органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю», який згідно ст. 230-1 КУпАП уповноважений розглядати справи по ст. 188-6 кодексу; якщо цим органом є Держпраці, то чому правомочність не знайшла відображення у положенні про інспекцію? До напрацювання усталених механізмів роботи або отримання необхідних роз'яснень, подібна ситуація породжувала б ускладнення для практичних працівників, котрі часто не звичні керуватися безпосередньо законами. Розкриті потрібно враховувати під час розробки статусних актів, узгоджуючи допустимість неповного відтворення законних повноважень державних інспекцій в положеннях та прикладні потреби.

Необхідно уточнити, що у визначенні обсягу повноважень державних інспекцій укази Президента відігравали більшу роль, ніж звичайне узагальнення та дублювання приписів законів. За допомогою них, згідно їхній же термінології, Глава держави «покладав» повноваження, зв'язуючи управлінські можливості з певним органом.

Акти вищої юридичної сили, виходячи з вимог стабільності юридичної термінології, не містять чітких назв державних інспекцій. Вони вказують на «центрального орган виконавчої влади, що реалізує політику ...» в певній сфері та коло його повноважень, чим окреслюють обсяг своєї «неконкретизованої компетенції». Президент України, утворюючи державну інспекцію та затверджуючи відповідне положення, покладав на

неї законодавчо визначені повноваження (конкретизував компетенцію). В результаті: органом, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (ст. 1 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [11]), стала Державна фінансова інспекція; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ст. 244 КУпАП) — Державна інспекція сільського господарства, тощо.

Покладання зазвичай не відбувалося просто: одна законодавча модель на один ЦОВВ. Доволі часто державні інспекції визначалися носіями декількох «неконкретизованих компетенцій». Так, Державна інспекція з питань праці є: ЦОВВ, «що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» (ст. 230-1 КУпАП); ЦОВВ, «що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення» (ч. 1 ст. 26 Закону «Про рекламу» [12]) і одним із ЦОВВ, «що реалізують державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (ч. 1 ст. 14 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [13]), ч. 1 ст. 17 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [14]), ч. 1 ст. 27 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [15]). Інколи одна законодавча модель «центрального органу, що реалізує політику» розподіляється між декількома ЦОВВ і на державну інспекцію покладається лише частина «неконкретизованої компетенції». Наприклад, частина 2 ст. 12 Закону «Про освіту» [16] закріплює повноваження «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері освіти». Указами Президента дане коло правомочностей розподілено між Міністерством освіти і науки (див. пп.пп. 32, 33, 38, 39, 41, 49, 65 п. 4 положення [17]) та Державною інспекцією навчальних закладів (див. п. 4 положення [18]).

Послідовна позиція Верховної Ради України стосовно описового (не іменувального) зазначення інспекцій була вироблена в процесі законодавчого оформлення заходів оптимізації, проведених на основі указів Президента. Тому, вищевикладене розкриває не хронологічну, а логічну складову набутого механізму уповноваження державних інспекцій. Роль Глави держави, яка полягала у формуванні повноважень конкретного ЦОВВ шляхом покладення на нього певного кола законних неконкретизованих прав і обов'язків, сьогодні закріплена за Урядом.

В сучасних умовах можуть неоднозначно розумітися деякі нормативні приписи. З одного боку, парламент не вказує чітких назв державних інспекцій, з іншого, збережене правило про те, що виключно законами встановлюються органи влади, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності (ч. 4 ст. 4 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; ч. 4 ст. 19 Господарського кодексу України). Як видається, абстрактне зазначення одиниць державного апарату оновленими законами не протирічить приведеній правовій вимозі. Навіть більше, тільки подібний підхід належно забезпечував реалізацію установчих повноважень Президента. Сама ж вимога першочергово стосується компетенційної, а не формальної, частини. Водночас, серед дослідників наявне й відмінне судження про недопустимість відсилочної вказівки на контрольно-наглядові органи та необхідність прямого уповноваження таких органів законом [див. 19].

В контексті закріплення повноважень державних інспекцій становить інтерес питання правонаступництва. П. 5 Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [20] містить загальне правило: «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються». Також, відповідні організаційні приписи встановлюються деякими указами Глави держави, що затверджують положення про інспекції: Державна архітектурно-будівельна інспекція України є правонаступником прав та обов'язків Державної архітектурно-будівельної інспекції – урядового органу, що діяв у системі Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Державної житлово-комунальної інспекції – урядового органу, що діяв у системі Міністерства житлово-комунального господарства України, з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства [21]. Які права й обов'язки ЦОВВ розуміються тут під об'єктом правонаступництва? П.О. Повар, вивчивши проблему, приходить до висновку про необхідність розрізнення трьох видів правонаступництва: 1) у завданнях, функціях та повноваженнях як складових категорії компетенції органу виконавчої влади; 2) щодо конкретних управлінських (організаційних) прав та обов'язків, що складають зміст відповідних правовідносин; 3) у майнових приватних правовідносинах, в яких ЦОВВ виступає як юридична особа приватного права [22, 180 і 182].

На наш погляд, віднесення повноважень (загалом компетенції) до об'єктів має підґрунтя для альтернативної оцінки. По-перше, жоден нормативний акт не містить чіткої вказівки про правонаступництво повноважень. Найбільш близьким є формулювання ч. 7 і 8 ст. 5 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» – перехід/передання повноважень. Проте, затверджений урядом порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією ЦОВВ, прямо зв'язує такий перехід/передання із визначенням компетенції у положенні про новостворений орган [23, п. 12 і 13]. Отже, подруге: повноваження в будь-якому разі повинні отримати детальне нормативне закріплення. Якщо правомочність державної інспекції не встановлюється положенням і діючими законами, то факт її належності органу-попереднику (разом із загальною вказівкою про правонаступництво) не являється достатньою підставою додаткового розширення компетенції. Приписи про правонаступництво ЦОВВ характеризують логіку перетворень і дозволяють лише зорієнтуватися щодо обсягу державних справ, запланованих для конкретного носія влади. Але уповноваженим він стане після розгорнутого покладання компетенція шляхом видання статусного акту. При цьому, Глава держави не обмежувався попередніми рамками правонаступництва. Вітчизняна практика містить випадки [24, 41-42], коли Президент звукував або розширював його первинний обсяг (передбачений у зазначеному указі щодо оптимізації), затверджуючи положення про ЦОВВ.

Розглянемо ситуацію: Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю почав процедуру перевірки суб'єкта господарювання, але не завершив її у зв'язку з ліквідацією. Продовжуватиме провадження правонаступник урядового органу – Державна інспекція з питань праці. Що ж стало об'єктом правонаступництва в даному разі? Встановлено, що це не можуть бути повноваження (такі закріплені законами та покладені на інспекцію актом Глави держави від 6 квітня 2011 року). Очевидно, маємо другу групу об'єктів правонаступництва, виділених П.О. Поваром: конкретні управлінські (організаційні) права та обов'язки, які складають зміст правовідносин по реалізації повноважень. Дані права й обов'язки є публічними, адже дозволені варіанти поведінки органу під час провадження по конкретній адміністративній справі спрямовані на

досягнення суспільно корисної мети, і відповідною мірою обов'язкові, тому — є повноваженнями. Найвні підстави для виділення в останніх змістовно ідентичних складових: статичної та динамічної. Перша встановлена законодавством, позначаючи потенційні виконавчо-розпорядчі можливості, а друга — її проекція на конкретну життєву ситуацію. правонаступництво допускається лише відносно активної частини. З іншого погляду, не виключено, що новостворений орган наслідує адміністративну справу, а не положення та міру поведінки в ній, оскільки формально він такими вже володіє на законних підставах. Окреслені теоретичні проблеми потребують подальшого опрацювання. Попри це, вже сьогодні спостерігається розуміння законодавцем відокремленості повноважень від загального правонаступництва.

В ст. 5 прийнятого парламентом за основу проекту Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409 [25] передбачалось, що у разі припинення суб'єкта нормотворчих повноважень питання про внесення змін, скасування чи визнання таким, що втратив чинність, нормативно-правового акта, який прийнятий (виданий) таким суб'єктом, вирішується його правонаступником або в іншому порядку, встановленому законодавством. Посилання лише на правонаступника (без можливості іншого порядку) було б помилковим. Якщо Державна фінансова інспекція утворена шляхом реорганізації, а отже — правонаступник, Головного контрольно-ревізійного управління, це ще не підтверджує її компетентність стосовно нормативних актів попередника. Наказ Головки «Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби» від 26 червня 2007 р. визнаний таким, що втратив чинність, Міністерством фінансів України [26], оскільки інспекція не правомочна здійснювати подібну нормотворчість; новий порядок проведення перевірок встановлений Урядом, адже діюче законодавство покладає відповідне повноваження саме на нього. В підготовленому до другого читання тексті розглядуваного проекту формулювання ст. 5 додатково покращене: питання перетворення актів припиненого суб'єкта «вирішується його правонаступником або іншим суб'єктом нормотворення, до якого перейшли повноваження у нормотворчості з відповідних питань». Простежується орієнтованість на чітке законодавче встановлення публічно-владних правомочностей та розуміння того, що правонаступництво не включає в себе перехід повноважень.

Важливо, щоб нормативне закріплення повноважень державних інспекцій проводилося з дотриманням правил юридичної техніки. Однак, доволі часто має місце порушення лексичних і стилістичних вимог про зрозумілість, стислість і точність мовної форми.

Поширені випадки абстрактного викладення повноважень. Наприклад, в пп. 1 п. 4 Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті встановлено, що вона: «реалізує державну політику у сфері безпеки на морському та річковому транспорті ...» [27]. Припис не дає уявлення про чіткий варіант поведінки і лише наступні повноваження розкривають зміст «реалізації політики» (здійснює організацію роботи та контроль за виконанням загальнодержавних програм ...; веде облік і аналіз катастроф, аварій, пригод, пожеж транспортних засобів ...; здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства та стандартів ...; проводить сертифікацію на морському та річковому транспорті — пп. 6, 14, 16, 17, 23, 24 п. 4 положення). Узагальнене формулювання є зайвим, оскільки не спонукає до діяльності, а лише породжує невизначеність: зміст «реалізації політики» включає різноманітні заходи, проте лише частина з них міститься в деталізуючих нормах, що породжує питання про можливість додаткового розширення.

Інкони повноваження формулюються ідентично іншим складовим адміністративно-

правового статусу. Згідно пп. 1 п. 3 Положення про Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів [28], її завдання – реалізація державної політики у сферах: державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері; державного ринкового нагляду; державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил. Одночасно, це ж саме зазначається як повноваження в пп.п. 1-4 п. 4 положення. Результат – зайве накопичення нормативного матеріалу. Повноваження покликані конкретизувати функції та завдання, розкривати їх, а не дублювати. Ю.О. Тихомиров слушно називає правове регулювання статусу органу, коли змішуються такі елементи, як цілі, завдання, функції, предмети відання, права та обов'язки, невдалим [29, 220].

Приведені приклади ілюструють лише деякі технічні прорахунки нормотворення. Неодноразово спостерігається також об'єднання в одну групу змістовно різних повноважень, повторення тієї ж самої правомочності, інше. Приміром, здійснення політики у сфері охорони державної таємниці інспекцією з безпеки на морському та річковому транспорті передбачено і підпунктом 12 п. 4 і підпунктом 4 п. 5 відповідного положення. В статусному акті Державної інспекції навчальних закладів обсяг реалізації контрольно-наглядових заходів закріплений надміру негармонійно – п. 4:

- пп. 1: здійснює контроль за виконанням навчальними закладами положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти;

- пп. 3: проводить комплексні перевірки дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних і професійно-технічних та вищих навчальних закладів, контролює проведення атестаційної експертизи ...;

- пп. 4: здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) у системі загальноосвітньої, професійно-технічної та вищої освіти з періодичністю, залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг;

- пп. 5: здійснює інспектування навчальних закладів з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери;

- пп. 6: здійснює ... контроль за дотриманням вимог стандартів вищої освіти, державне інспектування;

- пп. 12: здійснює контроль та бере участь у моніторингу якості підготовки учнів та студентів.

Зазначення без будь-яких уточнень, що орган здійснює державне інспектування (кінець пп. 6), не несе жодного смислового навантаження. Частина із вказаних приписів перегукується. Виникають труднощі в їх узгодженому розумінні та з'ясуванні дійсної кількості можливих контрольних заходів. Зокрема, питання: комплексні перевірки згідно пп. 3 та планові заходи державного нагляду згідно пп. 4 втілюються спільно (цілісно) чи являються абсолютно різними явищами? Вони можуть порівнюватися за обсягом сфер або змістом (перевірка – одна з форм нагляду), небезпідставним було б їх сприйняття в якості окремих проявів контролю за дотриманням освітнього законодавства, тобто – деталізації пп. 1. Врахування приписів Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і Порядку державного інспектування навчальних закладів [30] дозволяє стверджувати, що всі вищеприведені повноваження відображають окремі напрямки (предмети) єдиних комплексних перевірок навчальних закладів. Описані ж неточності та прорахунки нормативного закріплення, ускладнюючі сприйняття повноважень державних інспекцій, створюють загрозу розширювального тлумачення компетенції, протиправного втручання в сферу приватних інтересів.

Висновки. Встановлено, 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 напрямок організаційних перетворень, підтверджує перехід ролі учасника конкретних процедур чи процесів, перехід приватних прав та обов'язків, але повноваження набуваються лише шляхом фіксації їх переліку в правових актах. Належний рівень такої фіксації — Конституція і закони України. Визначена ними «неконкретизована компетенція» певного «центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику ...» покладається на ту чи іншу інспекцію за допомогою статусних підзаконних актів. Водночас, виявлено ряд недоліків у закріпленні останніми повноважень. Задля запобігання їх відтворення новими положеннями про інспекції, прийняття яких очікується найближчим часом, видається необхідною актуалізація Кабміном теоретичних і технічних вимог щодо: а) заборони додаткового розширення правомочностей, порівняно із обсягом, передбаченим актами вищої юридичної сили; б) узгодження допустимості певного підзаконного відтворення компетенції із прикладною необхідністю її цілісного врегулювання статусними положеннями, які зазвичай виступають первинним орієнтиром на практиці; в) неприйнятності загального формулювання повноважень, яке не дозволяє встановити чіткого варіанту/ів поведінки і зокрема — дублювання ними функцій та завдань державних інспекцій; г) уникнення розподілу предметних правомочностей на складові, зміст яких неодноразово перетинається, перешкоджаючи правильному розумінню кількості й обсягу заходів «зворотного зв'язку».

Деякі із приведених улучень обумовлені більш загальною проблемою послідовності нормативного закріплення правового статусу державних інспекцій (інших ЦОВВ), коли первинна фіксація здійснюється підзаконними актами, з якими в подальшому узгоджуються закони. Вказане може стати предметом подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юридична енциклопедія : В 6 томах / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т.4 : Н-П — 2002. — 720 с. : іл.
2. Гук Б. М. Державно-владні повноваження Державної виконавчої служби України: структура та юридичний зміст / Б. М. Гук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1 (1). — С. 33-40.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27. — Ст. 1123.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 44. — Ст.1771.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003 — № 11. — Ст. 462.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — С. 32.
8. Про ціни і ціноутворення : Закон України від 21 червня 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 58. — Ст. 2309.
9. Про Державну інспекцію України з контролю за цінами : Указ Президента України від 19.01.2012 р. № 19/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 7. — Ст. 241.
10. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 386/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1224.
11. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від

26 січня 1993 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>. — Назва з екрану.

12. Про рекламу : Закон України від 03 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 39 — Ст. 181.

13. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 13. — Ст. 505.

14. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням : Закон України від 18 січня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 8. — Ст. 310.

15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 42. — С. 47.

16. Про освіту : Закон України від 25 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 34. — Ст. 451.

17. Питання Міністерства освіти і науки України : Указ Президента України від 25 квітня 2013 р. № 240/2013 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 34. — Ст. 1206.

18. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Указ Президента України від 08 квітня 2011 р. № 438/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1246.

19. Бородкін Д. Щодо перевірок суб'єктів господарювання державною інспекцією по цінам [Електронний ресурс] / Дмитро Бородкін // Юридична практика. — № 38 (665). — від 21 вер. 2010 р. — Режим доступу : <http://srp.in.ua/articles/id-30/>. — Назва з екрану.

20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 94. — Ст. 3334.

21. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 08 квітня 2011 р. № 439/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1247.

22. Повар П. О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П. О. Повар // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 3 (11). — С. 174-184.

23. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 82. — Ст. 3005.

24. Повар П. О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П. О. Повар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Юридичні науки. — 2012. — № 93. — С. 40-43.

25. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123. — Назва з екрану.

26. Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Головного контрольно-ревізійного управління України від 26 червня 2007 року № 136 та від 03 серпня 2010 року № 288 : Наказ Міністерства фінансів України від 06 грудня 2013 р. № 1036 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 8. — Ст. 255.

27. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті : Указ Президента України від 08 квітня 2011 р. № 447/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1255.

28. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 465/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1271.

29. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие / Ю. А. Тихомиров. — М. : Издательство г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — 394 с.

30. Про затвердження Порядку державного інспектування навчальних закладів : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 2012 р. № 353 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 34. — Ст. 1265.