

**Д. В. Мандичев**, аспірант Харківського  
національного університету внутрішніх справ

## ДЕРЖАВНІ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

*Досліджуються питання структури теоретичної конструкції “правовий статус”. Визначається співвідношення понять функції та компетенції державних інспекцій. Підкреслюється важливість надвідомчої компетенції державних інспекцій під час забезпечення ними державного контролю. Аналізується важливість регуляторного впливу контролюючих органів та наявність окремо виділеної регуляторної функції органів державної влади поряд з управлінською.*

*Исследованы вопросы структуры теоретической конструкции “правовой статус”. Определяется соотношение понятий функции и компетенции государственных инспекций. Подчеркнута важность надведомственной компетенции государственных инспекций при обеспечении государственного контроля. Анализируется важность регуляторного влияния контролирующих органов и наличие, кроме управленческой, отдельно выделенной регулирующей функции органов государственной власти.*

*In work the question of structure of theoretical construction is explored “legal status”. Correlation of concepts is determined functions and jurisdiction of state inspections. Importance of interdepartmental (super department) jurisdiction of state inspections is underlined at providing by them state control. Importance of regulator supervisory organs and presence of the separately selected regulator function of public authorities next to administrative is analyzed.*

**Ключові слова.** Державна інспекція, компетенція, правовий статус, регуляторний вплив, контроль, функції.

**Вступ.** Необхідність визначення правового статусу державних інспекцій обумовлена визначенням України як правової, демократичної, соціальної держави, що потребує неухильного дотримання всіма суб'єктами управління законів країни.

Діяльність спеціально уповноважених контролюючих органів держави – державних інспекцій – залишається малоефективною, не завжди приносить бажані результати. Це значною мірою пояснюється недостатньою визначеністю їх правового статусу, місця в системі органів виконавчої влади, а також тим, що форми та методи роботи інспекцій не відповідають вимогам ринкової економіки, не сприяють упровадженню нових методів управління.

© Д. В. Мандичев, 2010

Чому ми говоримо саме про адміністративно-правовий статус органу державної влади (управління, контролю)? Інколи під час визначення повноваження і статусу органу влади не береться до уваги його (органу) правосуб'єктність у широкому значенні. Поняття адміністративно-правового статусу дійсно відображає особливості органу, його місце в системі державних органів, компетенцію, завдання, повноваження, відповідальність. Важливо, що крім зазначених елементів, охоплених поняттям адміністративно-правового статусу, правосуб'єктність органу включає і фінансово-правову, і цивільно-правову, і господарсько-правову складові. Об'єкт дослідження – аналіз теоретико-правових поглядів на конструкцію “адміністративно-правовий статус”. Предмет – узагальнення теоретичних розробок та практики їх застосування під час визначення статусу державних інспекцій в Україні як органів надвідомчого контролю.

У концептуальному плані принципове значення для розробки теми дослідження мають праці представників сучасної правової думки: В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Н. В. Волкової, А. Т. Комзюка, В. Костилова, Н. Нижник, О. Рябченко, А. Селіанова та ін. Теоретичному усвідомленню стартових можливостей щодо діяльності контролюючих структур в українському суспільстві сприяють праці Я. Здора, О. Кармолицького, М. Студенікіної, О. Шоріної та ін.

З метою наукового визначення статусу державних інспекцій як спеціальних суб'єктів державного управління в системі міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади, що здійснюють надвідомчий контроль, необхідно визначитися з розумінням понять адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового статусу.

**Результати дослідження.** У теорії під правовим регулюванням розуміється дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних інспекцій можна визначити як специфічний різновид правового регулювання, що спрямований на втілення організаційно-правових засобів забезпечення законності й дисципліни і здійснюється за допомогою певної сукупності засобів, які в натурі виражають матерію права.

Питання про правовий статус державних інспекцій цікаве тим, що сам термін “правовий статус” в юридичній літературі визначається неоднозначно. У загальних працях під правовим статусом державного

органу частіше за все розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Однак таке визначення не охоплює частини питань організації та діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус.

З'ясовуючи питання структури правового статусу взагалі та державних інспекцій зокрема, слід звернути увагу на позицію Альохіна, який зазначає, що складовими правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність [1, 106]. У цільовий блок включено такі категорії, як “мета”, “завдання”, “функції”. Таким чином, беручи за підґрунтя позицію Альохіна, ми маємо змогу дослідити ці категорії стосовно державних інспекцій як органів державної виконавчої влади.

Основна стратегічна мета функціонування державних інспекцій – упровадження і підтримання в цивілізованому просторі національної безпеки держави та всебічного захисту особи від порушення її прав, протиправних посягань з боку органів держави, її посадових осіб та інших громадян. Крім того, основну мету діяльності державних інспекцій визначають як забезпечення режиму законності та правопорядку на підконтрольних об'єктах шляхом підзаконної, виконавчо-розпорядчої, державно-владної, міжвідомчої діяльності з профілактики, запобігання правопорушенням, їх виявлення і припинення, усунення шкідливих (або суспільно небезпечних) наслідків, відновлення порушених прав, організації та здійснення контрольних заходів [2, 7].

Функції визначалися в науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [3], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який служить напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [4, 43]. Пропонувалась ширша характеристика функцій органу як складових змісту його діяльності, що відображені в установлених для органу завданнях із забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [5, 64].

Таким чином, поняття “функції” можна розкрити як основні взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети. Функціям властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями і діями стосовно завдань, вони, по суті, мають тимчасовий характер. Передбачається, що за їх досягненням у процесі діяльності вони будуть або зняті, або замінені новими. У цьому зв'язку наперед не погоджуємося з тими авторами, які пропонують узагальнювати функції та завдання, оскільки завдання передбачають сталість змісту, його незмінність.

Разом з тим досить складно назвати функцію, не назвавши її призначення, тобто не визначивши відповідно завдання. Інколи на основі того, що “за суттю і за формою викладені функції і завдання збігаються”, фактично виправдовується думка про самостійне існування так званих “функцій-завдань” і “функцій-дій” [6, 25]. Можливо, слід говорити або про завдання (цілі), або ж про функції як безперервну єдність завдань (належного) і дії цих завдань (сутнього). Тому в статусі державного органу, в тому числі державних інспекцій, чітке закріплення (і розмежування) функцій можливе і доцільне шляхом вказівки на завдання, які поставлені перед ними.

Характеризуючи компетенцію органів держави, О. Е. Кутафін і К. Ф. Шеремет говорили про те, що вона являє собою правовий засіб (форму) суспільного поділу праці з управління державою і суспільством [7, 26]. Наділення державних інспекцій компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в керівництві суспільними процесами. Чим правильніше визначено компетенцію інспекції, тим складніше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для виконання завдань суспільного розвитку.

Ураховуючи те, що в ряді нормативних актів були розділи “завдання” (або “основні завдання”), в літературі висловлювалася думка, що “коло завдань” – це один з елементів компетенції органу [8, 10–14]. Однак, на наш погляд, завдання виникають з тих загальних цілей, на досягнення яких має бути спрямована діяльність інспекції в межах її компетенції. Компетенція органу містить два елементи: по-перше, “предмети відання” (суспільні відносини); по-друге, “права та обов'язки” або “владні повноваження” органу.

Мета створення органу вже передбачає головні галузі суспільних відносин, в яких йому потрібно діяти. На користь правильного та нормального функціонування державного апарату кожен орган держави діє в певній галузі суспільних відносин, тобто спеціалізовано і диференційовано. Звичайно, сфера діяльності органу має знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Ось чому компетенцію логічно починати з установлення суспільних відносин, у межах яких діє орган держави, тобто “кола його діяльності”. Це коло діяльності органу держави в його юридично значущому відображенні в законодавстві можна назвати предметом його відання (або ж у лінгвістичній інтерпретації – “підвідомчістю”). При цьому важливо пам'ятати, що предмети відання (підвідомчість) – це не окремі питання і не сукупність будь-яких питань, а конкретні галузі державної діяльності. Предмети відання (підвідомчість) – перший складовий елемент компетенції державних інспекцій. Це ті суспільні відносини (адміністративно-правові), в яких держінспекції юридично компетентні.

Установлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа мають право розглядати й вирішувати тільки ті питання, які належать до його відання. І тому, коли говорять, що справа підвідомча якомусь органу, то під цим розуміють, що цей орган займається даною справою, що він уповноважений вирішувати такі справи. Установлення підвідомчості справ – засіб визначення компетенції. Розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну й територіальну. Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Під територіальною підвідомчістю розуміють нормативне розв'язання питання про те, де (яким органом) має вирішуватися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем скоєння правопорушення [8, 43]. Однак, зважаючи на специфіку діяльності державних інспекцій, дане дослідження не буде охоплювати питання підвідомчості.

Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку, – пряме вираження державного владування, а з іншого – специфічна ознака органу. У науковій літературі повноваження визначалось як те, що можна зробити, яких заходів може вжити орган [11, 43], як єдність прав і обов'язків [12, 5], засіб для виконання органом своїх завдань [13, 90], юридичний засіб, за допомогою якого орган держави виконує свої функції [14, 31]. Висловлювалась думка про те, що повноваження – це забезпечена законом орієнтовна вимога уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [15, 138]. Наведені думки правильно характеризують повноваження як елемент компетенції органу, акцентуючись на різних його аспектах.

В юридичній літературі виділяють функціональну й територіальну компетенцію [1, 107–108], предметну компетенцію [16, 67], процесуальну компетенцію [17, 16], тому доцільно відзначити відповідні групи повноважень.

Особливості структури компетенції державних інспекцій не вичерпуються такими компонентами, як “предмети відання” (підвідомчість) і “повноваження”. З'ясування цієї специфіки передбачає характеристику “обов'язків” та їх співвідношення з іншими елементами компетенції.

Повноваження органів одночасно є їх обов'язками перед державою в особі вищого органу держави. Так, повноваження державних інспекцій зі здійснення своєї діяльності виступають як обов'язки перед вищим органом державної виконавчої влади, найчастіше відповідного міністерства [9, 257].

Однак глибше вивчення проблеми співвідношення між повноваженнями та обов'язками в компетенції приводить до висновку про необхідність розмежування змісту повноважень та обов'язків. Зрозуміло, що відмінність між повноваженнями та обов'язками в компетенції не може спростувати той факт, що права держінспекцій слід трактувати і як обов'язки перед вищим органом держави. Але в цілому обов'язки повинні бути ширші, ніж повноваження.

Важливе значення має питання про співвідношення функцій та компетенції державних інспекцій. На думку І. П. Бачило, функції, які в результаті виступають правовим явищем, є складовим елементом компетенції і визначають, що робить орган [18, 53–54]. Але ж ряд авторів заперечує розуміння функцій як елементу компетенції органу, оскільки функції не є чимось додатковим стосовно права (обов'язку) органу і становлять елемент самого права (обов'язку) [19, 240].

Ми ж зазначимо, що компетенція є правовою формою здійснення функцій, і даним категоріям властивий зв'язок між формою та змістом. Зміст визначає форму, але вона має відносну самостійність. Форма впливає на зміст, сприяючи або заважаючи його реалізації та розвитку. Якщо форма (компетенція) не буде відповідати змісту (функціям), то діяльність державних інспекцій втрачає своє цільове призначення.

Наступним складовим елементом правового статусу державних інспекцій виступає організаційний блок. До нього належать положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок установлення посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади. Оскільки державні інспектори є представниками виконавчої влади, які займають різні посади в державних органах, то всі організаційні елементи їх правового статусу закріплені у відповідних положеннях про інспекції.

Відповідальність – невід'ємна частина правового статусу державних інспекцій, які зобов'язані нести правову відповідальність у разі порушення законності, прав особи в процесі здійснення своїх функцій [16, 70]. Згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобами, які передбачені Конституцією і законами України. Ст. 56 Конституції України передбачає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

**Висновки.** Правовий статус державних інспекцій – це складна правова конструкція, яка включає такі елементи, як цілі, завдання, функції; компетенція; організаційний блок елементів та відповідальність. Ознайомлення з поглядами учених-адміністративістів та теоретиків держави і права приводить до висновку, що

цілі, завдання, функції державних інспекцій – це різнопорядкові категорії. Функції державних інспекцій доцільно формулювати у відповідних нормативних актах через закріплення встановленого переліку завдань. Необхідно враховувати, що здійснення контролю є основним завданням державних інспекцій.

Накладаючи загальнотеоретичні дефініції на специфіку діяльності державних інспекцій, можна говорити про те, що компетенція державних інспекцій вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). А в межах компетенції можна виділити функціональні, процесуальні, предметні, територіальні повноваження. Однак питання правового статусу державних інспекцій потребує розгляду таких важливих моментів, як наявність міжвідомчих повноважень, різний організаційно-правовий статус державних інспекцій, значні відмінності в організації підрозділів, наявність або відсутність яких зумовлена характером функціонування підконтрольних об'єктів, їх кількістю і підпорядкованістю.

#### Література

1. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте [Текст] / Алехин А. П. – М. : Юрид. лит-ра, 1967. – С. 140.
2. Костилен В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. / Костилен В. В. ; Харківський регіональний ін-т держ. упр. УА держ. упр. при ПУ. – Х., 2003 р.
3. Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления [Текст] / Григорян Л. А. – М. : Юрид. лит-ра, 1965. – 95 с.
4. Грошовий Ю. М. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні [Текст] / Ю. М. Грошовий, В. Я. Тацій // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 33–35.
5. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение [Текст] / Коваль Л. В. – К. : Вища школа, 1979. – 230 с.
6. Коваль Л. В. Адміністративне право [Текст] : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Коваль Л. В. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
7. Кодекс України об административних правонарушениях (научно-практический комментарий) [Текст]. – Х. : Одиссей, 2000. – 1008 с.
8. Козюбра М. І. Переконання та примус [Текст] / Козюбра М. І. – К. : Вища школа, 1970. – 145 с.; Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні [Текст] / І. Коліушко // Право України. – 1998. – № 2.
9. Волкова Н. В. Вдосконалення організаційно-правового забезпечення міжвідомчого контролю держінспекцій [Текст] / Н. В. Волкова // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2004. – № 1. – С. 255–259.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник : в 4 т. ; отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – Т. 2. – 448 с.
11. Битяк Ю. П. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність [Текст] : конспекти лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В., Комзюк А. Т. – Харків : Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.
12. Комзюк А. Т. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус [Текст] / А. Т. Комзюк, Є. О. Безсмертний // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 118–121.
13. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність [Текст] / Комзюк А. Т. // Концепція формування законодавства України : III міжрегіональна науково-практична конференція (листопад 1998) : наукові статті. – Запоріжжя, 1999. – С. 14–17.
14. Кодекс України об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) [Текст]. – Х. : Одиссей, 2000. – 1008 с.
15. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність [Текст] / А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, О. Ю. Салманова // Вісник Університету внутрішніх справ. – Вип. 1. – Х. : Університет внутрішніх справ, 1996. – С. 76–79.
16. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – Т. 2. – 486 с.
17. Кампо В. М. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / В. М. Кампо // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції. – К., 1997. – С. 18–120.
19. Комзюк А. Т. Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи [Текст] / А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9–11 листопада 1995 р. – Харків : НЮА України, 1995. – С. 143–144.