

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, УТВОРЕНІ ЯК ІНСПЕКЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

CENTRAL BODIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY ESTABLISHED AS INSPECTIONS IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Білоус-Осінь Т.І., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена визначенню місця центральних органів виконавчої влади, утворених як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації. Акцентовано увагу на відмінностях в змістовному наповненні елементів адміністративно-правового статусу інспекцій як центральних органів виконавчої влади в частині: а) підпорядкування та координації (має прояв у підлеглості Кабінетові Міністрів України безпосередньо або опосередковано – через відповідного міністра); б) компетенції, а саме сфери відання у межах, якої мають бути реалізовані контрольно-наглядові повноваження.

Встановлено, що центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції об'єднує ряд спільних ознак, внаслідок: 1) віднесення їх до однієї паралелі центральних органів виконавчої влади; 2) однакового функціонального призначення. Зазначено, що визначення основних характеристик центральних органів виконавчої влади, утворених як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації зазначимо, що їх віднесено до тих учасників публічного адміністрування, хто здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм.

Обґрунтовано тезу про те, що центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції є суб'єктом публічного адміністрування, що: з позиції функціонального виміру означає здійснення діяльності щодо виконання переважно контрольно-наглядових функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу; з позиції організаційно-структурного виміру передбачає державну структуру, що здійснює (реалізує) публічну владу.

На підставі обраних критеріїв до класифікації суб'єктів публічного адміністрування, центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції слід віднести до суб'єктів: а) яких наділено такими повноваженнями відповідно до закону (залежно від надання владно-розпорядчих повноважень); б) які діють на загальнодержавному рівні (залежно від характеру поширення владно-розпорядчих повноважень); в) які здійснюють втручальне публічне адміністрування (залежно від виду публічного адміністрування) тощо.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, інспекція, суб'єкт публічної адміністрації, контрольно-наглядові повноваження, Державна інспекція архітектури та містобудування.

The article is devoted to the determination of the place of the central bodies of executive power, formed as inspections in the system of subjects of public administration. Attention is focused on the differences in the substantive content of the elements of the administrative and legal status of inspections as central bodies of executive power in terms of: a) subordination and coordination (it is manifested in subordination to the Cabinet of Ministers of Ukraine directly or indirectly through the relevant minister); b) competencies, namely the sphere of expertise within which control and supervisory powers should be exercised.

It was established that the central bodies of executive power, formed as inspections, share a number of common features, as a result of: 1) their assignment to the same parallel of central bodies of executive power; 2) of the same functional purpose. It is noted that the definition of the main characteristics of the central executive bodies, formed as inspections in the system of public administration subjects, we note that they are classified as those participants of public administration who exert a concerted influence on specific social relations with the help of specifically defined methods, tools, and forms.

The thesis that the central bodies of executive power, formed as inspectorates, are the subject of public administration, which: from the standpoint of the functional dimension, means the implementation of activities related to the performance of mainly control and supervisory functions aimed at the realization of public interest; from the standpoint of the organizational and structural dimension, it provides a state structure that exercises (realizes) public power.

On the basis of the selected criteria for the classification of subjects of public administration, the central bodies of executive power, formed as inspectorates, are classified as subjects: a) which are granted such powers in accordance with the law (depending on the granting of administrative powers); b) which operate at the national level (depending on the nature of the distribution of administrative powers); c) who carry out intrusive public administration (depending on the type of public administration), etc.

Key words: central bodies of executive power, inspection, subject of public administration, control and supervisory powers, State Inspection of Architecture and Urban Planning.

Втілення концептів людиноцентризму та верховенства права ознаменували впровадження в теорію адміністративного права та сферу функціонування органів державної влади оновлених засадничих положень. Серед них чільне місце відведено трансформації функціонального призначення органів державної виконавчої влади, що станом на теперішній час апіорі мають діяти як суб'єкти публічної адміністрації, а не органи державного управління. Погоджуючись з позитивним ефектом від вказаних новел, статусні питання окремих органів державної виконавчої влади залишилися без належної наукової аргументації. Наприклад, щодо центральних органів державної виконавчої влади, яких утворено в формі інспекції вагомим значення відіграватиме детермінування механізму реалізації функцій контролю та нагляду. Одночасно, система органів державної виконавчої влади постійно оновлюється та реформується, в тому числі, через утворення центральних органів виконавчої влади у формі інспекцій (наприклад, Державної

інспекції архітектури та містобудування України), що впливає на цілісне уявлення про місце та роль інспекцій у системі суб'єктів публічної адміністрації.

Теоретичною основою дослідження є праці провідних вчених, які досліджували управлінський вплив на суспільні відносини та способи його зовнішнього відображення, а саме: В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Бевзенко, В.В. Галунька, П.В. Діхтєвського, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, В.С. Нерсесянца, О.П. Хамходери та інших. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням характеристик центральних органів виконавчої влади, утворених в формі інспекцій як суб'єктів публічної адміністрації залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Загалом, термін «інспекція» використовується для позначення виду діяльності або утворення, що здійснює

відповідну діяльність та розкривається у філологічній літературі як: 1) нагляд за правильністю дій і додержанням установлених правил різними підприємствами, установами тощо; 2) установа, організація або відділ певної установи, що здійснює інспектування кого-небудь. У юриспруденції за його допомогою характеризують: а) форму контролю (зміст – інспектування); б) відповідну функцію публічної влади; в) організаційну одиницю, на яку покладено реалізацію даної функції [1, с. 23-28].

Для цілей цього дослідження, нас цікавитимуть підстави використання терміну «інспекція» для позначення організаційної одиниці – центрального органу виконавчої влади, на яку покладено реалізацію «...контрольно-наглядових функцій за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства» (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») [2]. Станом на теперішній час функціонує чотири центральних органи виконавчої влади, яких утворено як інспекції, а саме: Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна екологічна інспекція України [3]. Змістове наповнення елементів адміністративно-правового статусу вказаних ЦОВВ різняться. Наприклад, в частині підпорядкування та координації, що має прояв у підлеглості: а) діяльність Державної інспекції архітектури та містобудування України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій [4]; б) діяльність Державної інспекції ядерного регулювання України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [5]. Аналогічно, відмінною буде компетенція в частині сфери відання у межах, якої мають бути реалізовані контрольно-наглядові повноваження: а) суспільні відносини, що складаються під час організації діяльності з архітектури та містобудування; б) суспільні відносини, що складаються в сфері ядерної безпеки; в) суспільні відносини, що складаються в сфері екологічної безпеки; г) суспільні відносини, що складаються під час організації енергетичного нагляду.

Нзважаючи на вказані відмінності, центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції об'єднує ряд спільних ознак, що опосередковано: 1) віднесенням до однієї паралелі центральних органів виконавчої влади; 2) однаковим функціональним призначенням. Останнє має прояв у відповідних функціях, що є провідними напрямками діяльності, в яких визначається цільове навантаження та з якими прямо пов'язаний обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються інспекціям. Основним для інспекцій є виконання контрольно-наглядових функцій. Щодо можливості та доцільності наділення їх іншими функціями існують різні доктринальні погляди. Відсутнє узгоджене наукове тлумачення стосовно: можливості об'єднання в одному органі функцій контролю та управління об'єктами державної власності; можливості об'єднання в одному органі функцій контролю та надання адміністративних послуг. Тобто, існують другорядні функції державних інспекцій, що інколи заперечуються як негармонійні до основного напрямку діяльності, але абсолютне відокремлення яких буде більше штучним, ніж раціональним: надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, ініціативно-дорадча участь у забезпеченні формування галузевої політики тощо. Ілюстративним є те, що в ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» для розмежування назв ЦОВВ застосовано показник не виключності, а переважності («більшість функцій»), залишаючи місце для інших векторів активності [1, с. 62].

За змістом діяльності кожна інспекція як центральний орган виконавчої влади забезпечує втілення в життя

державної політики у відповідній галузі публічного адміністрування на території України, здійснює керівництво дорученою сферою відання і несе відповідальність за її стан і розвиток перед Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України.

При цьому, інспекції як центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються нормативно-правовими актами: а) загального та б) спеціального характеру. Так, до нормативно-правових актів загального характеру належать акти, що регулюють діяльність кожного центрального органу виконавчої влади (наприклад, Конституція України [6], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [2]). До актів спеціального характеру відносяться ті, що регулюють безпосередньо діяльність окремої інспекції як центрального органу виконавчої влади (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [4], «Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» [5]).

У своїй діяльності інспекції як центральні органи виконавчої влади мають керуватися загальними принципами адміністративного права (верховенства права та належного врядування) та спеціальними принципами, які окремо визначені нормативними актами профільного характеру. Так, до спеціальних принципів, яких повинно дотримуватись інспекції, віднесено такі: у своїй діяльності повинні визнавати права і свободи людини і громадянина найвищою цінністю та всебічно їх забезпечувати та захищати; принцип безперервності (означає, що до моменту призначення нового суб'єкта владних повноважень, попередні органи виконують свої функції); принцип забезпечення єдності державної політики, принципу єдиначальності.

Метою функціонування інспекцій як центральних органів виконавчої влади є забезпечення належного публічного адміністрування у тих сферах діяльності, в котрих їх наділено повноваженнями. Основні завдання інспекцій к органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, визначено на законодавчому рівні та направлено на конкретизацію мети діяльності. До основних завдань віднесено: забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні і т.д.

Повноваження інспекцій як центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Інспекції утворюються, реорганізуються та ліквідуються вищим органом в системі центральних органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, за поданням Прем'єр-міністра України, з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Утворення центральних органів виконавчої влади можливе двома шляхами: а) шляхом утворення нового органу влади або б) шляхом реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Керівник інспекції як центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на

посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу [2].

Для визначення визначальних характеристик центральних органів виконавчої влади, утворених як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації зазначимо, що їх віднесено до тих учасників публічного адміністрування, хто здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм.

Тобто, центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції є суб'єктом публічного адміністрування [6, с. 73; 7, 23], що: з позиції функціонального виміру означає здійснення діяльності щодо виконання переважно контрольно-наглядових функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу; з позиції організаційно-структурного виміру передбачає державну структуру, що здійснює (реалізує) публічну владу.

До ознак, що характеризують центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації, слід віднести:

1) вони не є ієрархічно пов'язаними з іншими елементами системи суб'єктів публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування, суб'єктами делегованих повноважень та іншими суб'єктами);

2) метою їх діяльності є забезпечення не приватного інтересу, а – публічного;

3) вони є носієм владних повноважень щодо здійснення впорядкування відповідних суспільних відносин, виконуючи контрольно-наглядові функції;

4) вони діють на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регу-

лювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо;

5) правовими формами їх діяльності є прийняття нормативно-правових актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

На підставі обраних критеріїв до класифікації суб'єктів публічного адміністрування [8, с. 126], центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції слід віднести до:

суб'єктів, яких наділено такими повноваженнями відповідно до закону (залежно від надання владно-розпорядчих повноважень);

суб'єктів, які діють на загальнодержавному рівні (залежно від характеру поширення владно-розпорядчих повноважень);

суб'єктів, які здійснюють втручальне публічне адміністрування (залежно від виду публічного адміністрування) тощо.

Підсумовуючи приходимо до висновку, що центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції є частиною єдиної системи органів публічного адміністрування, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. Обґрунтовано тезу про те, що центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції є суб'єктом публічного адміністрування, що: з позиції функціонального виміру означає здійснення діяльності щодо виконання переважно контрольно-наглядових функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу; з позиції організаційно-структурного виміру передбачає державну структуру, що здійснює (реалізує) публічну владу. В подальшому доцільним є проведення дослідження статусу інших центральних органів виконавчої влади у системі суб'єктів публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук. Одеса, 2014.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 04.10.2022).
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.10.2022).
4. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2022).
5. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2022).
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.10.2022).
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценко [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.