

УДК 351.743(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1214407>

О.В. ДЖАФАРОВА,

професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна;
e-mail: olenadzharova@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

O.V. DZHAFAROVA,

Professor, Chair of Administrative Activity of the police, Kharkiv National University of Internal Affairs,
Doctor of Law, (Full) Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: olenadzharova@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>

STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF LICENSING ACTIVITY IN UKRAINE

Постановка проблеми. Динамічний розвиток суспільних відносин, побудова правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, потребує перегляду існуючої системи суб'єктів державного управління та приведення останньої до європейської. Слід зауважити, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, позаяк не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади в цілому та дозвільних право-відносин зокрема.

Останнім часом теоретичним та практичним аспектам діяльності органів публічної адміністрації присвячено значну кількість праць вітчизняних науковців. Так, Ю.Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [1, с.135]. П.О. Угровецький із урахуванням європейського досвіду розглядає категорію «орган публічної адміністрації» у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [2, с.25]. А.П. Хряпинський зазначає, що до ор-

ганів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування, або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто, систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [3, с.52].

Поряд із вищезазначеним, постає необхідним дослідити органи публічної адміністрації саме, як суб'єкти дозвільної діяльності в Україні, що і є метою статті.

Аналізуючи сутність категорії «державного управління», стає очевидним, що і категорія «суб'єкт державного управління» також не відповідає потребам сьогодення, бо і більшість учених вважають, що основним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що основне призначення органів виконавчої влади полягає у формуванні та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах [4]. Нині на рівні держави створені та функціонують органи державної влади, які, не маючи статусу останнього, по суті виконують їх функції. Наприклад, Закон України «Про Національний банк України» визначає НБУ як особливий центральний орган державного управління, але при цьому до системи органів

виконавчої влади останній не належить; Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановлює, що дозвільний орган – це орган виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру; ст.1 Закону України «Про Службу безпеки України» визначає СБУ як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України; Закон України «Про Антимонопольний комітет» визначає останній як державний орган із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель; ст.1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» визначає, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

З цього можна зробити проміжний висновок, що категорія «суб'єкт державного управління» у її нинішньому значенні не охоплює все коло суб'єктів, які задіяні в реалізації публічних функцій держави. На сьогодні вкрай необхідно віднайти таку категорію, яка б в собі об'єднувала всіх суб'єктів, що мають повноваження у сфері публічного управління, і відповідала б законодавству Європейського Союзу, а також максимально забезпечувала потреби практики правозастосування.

Як зазначає І.О. Сквірський, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідній передумові європейської інтеграції нашої держави [5, с.17].

Передумовою введення в правовий обіг категорії «публічна адміністрація» стало прийняття Концепції адміністративної реформи, яка була схвалена Указом Президента 22.07.1998 р. № 822 та мала на меті запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян,

надання державних та громадських послуг. Введення в правовий обіг категорії «публічна адміністрація» прямо кореспондується із Планом дій «Україна – Європейський Союз», схваленого Кабінетом Міністрів України від 12.02.2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21.02.2005 р. З метою реалізації зазначеного Плану розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. № 531-р було утворено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, результатом діяльності якої став відповідний проект. Однак слід зауважити, що законодавчого закріплення зазначений проект так і не отримав, що, на нашу думку, є одним із чинників, що гальмує проведення адміністративної реформи в Україні та наближення діяльності органів публічної влади щодо належної реалізації прав і свобод громадян до європейських держав. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні була спроба вперше на законодавчому рівні закріпити категорію «публічна адміністрація», під якою пропонувалося розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [6].

Слід зауважити, що на шпальтах наукових видань триває жвава дискусія щодо визначення категорії «органи публічної адміністрації» у вузькому та широкому розумінні останньої. Так, прихильники вузького розуміння до органів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [7, с.49; 8, с.117; 9, с.92]. Представники іншої школи доповнюють зазначену категорію за рахунок суб'єктів делегованих повноважень та органів державної влади, які не мають статусу органу виконавчої влади, а подекуди й за рахунок приватних осіб тощо [10, с.89; 11, с.24; 12, с.204].

Наголосимо, що ми є прихильниками широкого підходу до визначення категорії «органи публічної адміністрації» як системи органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства.

Системність органів публічної адміністрації у забезпеченні мети дозвільної діяльності. Спробуємо визначити систему органів

публічної адміністрації, які є суб'єктами дозвільної діяльності. Як вже сказано, метою дозвільної діяльності є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів [13, с.234]. Для виконання вищенаведеного відповідні органи публічної адміністрації наділяються певною дозвільною компетенцією. Відразу зазначимо, що дозвільна компетенція органів публічної адміністрації складається із сукупності прав і обов'язків (правообов'язків), а також спрямованості останніх на забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів у певній сфері суспільних відносин (економічній, екологічній, культурній). Відразу зазначимо, що органи публічної адміністрації, а саме органи виконавчої влади, створюються в залежності від пріоритетності для держави виконання таких функцій, як: економічна, екологічна, політична; забезпечення внутрішньої безпеки тощо.

Як слушно зазначає Ю. Самагальська, компетенція органів публічної адміністрації спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не керує громадянами, а створена для громадян, надає їм послуги, забезпечує умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, захищає їхні інтереси [14, с.209]. У свою чергу Л. Фулллер (Fuller Lon. L.) звертає увагу, що органи публічної адміністрації, приймаючи відповідні рішення, зокрема надаючи дозволи чи ліцензії, розпоряджаються обмеженими ресурсами, тобто такі рішення набувають характеристики поліцентричності, тобто вирішують низку взаємопов'язаних питань [15, с.395]. В. Сеневірант (Senevirante V.) наголошує, що органи публічної адміністрації діють відповідно до встановленого обов'язку чи повноважень, а не як результат укладеної комерційної угоди. Крім того, М. Сеневірант звертає увагу на дискреційні повноваження органів публічної адміністрації щодо надання дозвільних послуг [16, с.71]. В той же час, відповідно до німецького законодавства публічна адміністрація у сферах надання публічних послуг, а також керування підвідомчими їй об'єктами може вдаватися до використання приватноправових форм, зокрема цивільних договорів. Разом із цим, у ході такої діяльності адміністративні органи залишаються зв'язаними основними правами, принципами адміністративного права та правилами про компетенцію, тож використання при-

ватноправових форм діяльності супроводжується суттєвими обмеженнями [17, с.261; 18; 19, с.408–440].

Виникає питання, а яким чином повинна бути побудована система органів публічної адміністрації, щоб забезпечити виконання мети дозвільної діяльності? Для відповіді на це питання звернемось до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 року та Постанови Кабінету міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» з метою вироблення єдиного підходу до системи органів публічної адміністрації як суб'єктів дозвільної діяльності.

Відповідно до зазначеної постанови Кабінету Міністрів України затверджена схема організації та взаємодії органів виконавчої влади із розподілом останніх на: а) міністерства; б) центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції); в) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Уряду. В основу створення такої системи організації органів виконавчої влади були покладені функції, які повинні виконувати останні виходячи із завдань, які стоять перед правовою та демократичною державою. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 року визначає, що міністерство – є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Безпосередня реалізація державної політики в певній сфері згідно з чинним законодавством покладена на центральні органи виконавчої влади, які знаходяться в структурі міністерства та створюються залежно від виконання публічних функцій. Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними

органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [4]. Даючи правову оцінку проведенню оптимізації діяльності органів виконавчої влади, Центр політико-правових реформ зазначає, що є позитивною спроба інституційно виокремити й термінологічно розрізнити органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції (інспекції), а також управління об'єктами державної власності (агентства). А от щодо «служб» виглядає так, що вони поєднують і функції з надання адміністративних послуг, і вже згадані контрольно-наглядові функції. Тобто, тут зберігається інституційний конфлікт інтересів, що становить собою найбільший корупційний чинник [20, с.210–211]. Ми підтримуємо думку вчених щодо необхідності розмежування функцій між органами, які надають публічні послуги, і органами, що здійснюють контроль за суб'єктами господарювання.

Враховуючи надану класифікацію органів виконавчої влади за функціями, які останні виконують (надають публічні послуги), доцільно зосередити увагу на органах виконавчої влади, які утворені з цією метою та мають назву «служба». Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» на сьогодні функціонує 23 органи виконавчої влади з назвою «служба», основним призначенням яких є надання послуг населенню. Як свідчить аналіз нормативно-правової бази, більшість з них наділена повноваженнями щодо надання дозвільних послуг.

Органи публічної адміністрації, що формують регуляторну (дозвільну) політику держави. Слід звернути увагу, що серед центральних органів виконавчої влади, які були створені для надання адміністративних послуг населенню, є Державна регуляторна служба України. Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [21]. На неї покладено 38 управлінських завдань щодо організації та контролю за суб'єктами здійснення господарської діяльності. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів вико-

навчої влади» діють інспекції, на які відповідно покладені контрольні повноваженнями, в тому числі і за дотриманням суб'єктами дозвільної діяльності встановлених правил. Відразу зазначимо, що Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція ядерного регулювання України поряд із виконанням контрольно-наглядових повноважень володіють дозвільними повноваженнями.

Значимо, що назва органу виконавчої влади (Державна регуляторна служба України) не відповідає інституційному виокремленню органів залежно від функцій, які на нього покладені. Аналіз завдань, що покладені на останню, скоріше свідчить про зовсім інший статус цього органу виконавчої влади. Наділення Державної регуляторної служби України контрольними повноваженнями свідчить скоріше про посилення впливу держави на суб'єктів господарювання, що суперечить меті створення.

Слід додати, що в системі органів виконавчої влади функціонує 14 агентств, основним призначенням яких є функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери їх управління. Однак у більшості випадків зазначені органи виконавчої влади наділяються дозвільними повноваженнями. Так, згідно з підпунктами 11, 18, 20 п.4 постанови Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 р. № 521 «Положення про Державне агентство лісових ресурсів» зазначене агентство видає в установленому порядку спеціальні дозволи на використання лісових ресурсів, дозволи на використання мисливських тварин; посвідчення мисливця та ряд інших.

Отже, до суб'єктів публічної адміністрації, що наділені дозвільними повноваженнями можна віднести органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України та центральні та місцеві органи виконавчої влади. Аналіз нормативно-правової бази, що закріплює дозвільні повноваження центральних та територіальних органів виконавчої влади, дав змогу виокремити нормативні та процедурні дозвільні повноваження. Так, Кабінет Міністрів України, міністерства в більшості випадків наділені нормотворчими дозвільними повноваженнями. Ці повноваження полягають у розробці та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, які визначають порядок та конкретні умови, необхідні для реалізації процедурних дозвільних повноважень. У свою чергу на центральні та територіальні органи виконавчої влади покладені безпосередні правообов'язки

щодо надання документів дозвільного характеру. Зазначені повноваження умовно можна назвати процедурними дозвільними повноваженнями, останні полягають у безпосередній реалізації дозвільної процедури щодо видачі відповідного документа дозвільного характеру.

Дозвільними повноваженнями наділені також органи виконавчої влади, які мають спеціальний статус. До останніх слід віднести: 1) Антимонопольний комітет України (надання дозволу, висновків, попередніх висновків стосовно узгодження дій, концентрацію т. ін.); 2) Фонд державного майна України (погоджує рішення про передачу об'єктів державної власності в комунальну власність та ряд інших); 3) Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (видає дозволи на проведення робіт із технічного захисту інформації для власних потреб; розробляє та приймає нормативно-правові акти, що визначають дозвільний порядок організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України).

Потребує уваги також діяльність органів державної влади, які не мають статусу органу виконавчої влади, але при цьому наділені дозвільними повноваженнями. Так, Служба безпеки України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України і з цією метою наділяється певним колом дозвільних повноважень, як-то: надання дозволу підприємствам установам та організаціям на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, надання дозволу на провадження господарської діяльності з впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів [22]. До останніх можна віднести і Національний банк України.

До окремої групи органів публічної адміністрації, які є суб'єктами дозвільної діяльності, слід віднести державні колегіальні органи, наприклад: Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Зазначимо, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає органи місцевого самоврядування як дозвільні. Так, до місцевих дозвільних органів належать міські ради міст обласного або респуб-

ліканського підпорядкування Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчі комітети). В свою чергу останні можуть створювати робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської ради міста обласного або республіканського Автономної Республіки Крим значення – дозвільний центр.

Наступним органом публічної адміністрації який ми відносимо до суб'єктів дозвільної діяльності, є юридичні особи публічного права, які були створені актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Так, для прикладу наведемо: Державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації та захисту прав споживачів», Державне підприємство «Житомирський науково-виробничий центр стандартизації, метрології та сертифікації» та ряд інших.

Серед органів публічної адміністрації, які наділені дозвільними повноваженнями, є юридичні особи приватного права. Нагадаємо, що згідно зі статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України юридичні особи приватного права можуть розглядатись як повноправні учасники публічно-правових відносин, у межах яких, відповідно, і реалізується публічна влада. Наприклад, суб'єктами делегованих повноважень, які наділені дозвільними повноваженнями, є приватні випробувальні лабораторії, що акредитовані Національним агентством з акредитації України. Акредитація лабораторії – це офіційне визнання права проводити певний перелік випробувань. Одразу зазначимо, що випробувальні лабораторії, які акредитовані Національним агентством з акредитації України, надають документи (протоколи проведення випробувань, висновок експертизи тощо [23]), що є обов'язковими для отримання документів дозвільного характеру. Слід також додати, що зазначені лабораторії підзвітні та підконтрольні Національному агентству з акредитації України.

До органів публічної адміністрації, що мають дозвільні повноваження, варто також віднести самоврядні організації. Останні є незалежними юридичними органами, яким відповідно до закону делеговані повноваження щодо здійснення окремого виду дозвільної діяльності. Для прикладу, слід навести Аудиторську палату, Раду адвокатів України, Національну спілку архітекторів України тощо.

Висновки. Сформулюємо авторське визначення системи органів публічної адміністрації,

які є суб'єктами дозвільної діяльності: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральні та місцеві органи виконавчої влади; 2) органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 3) органи державної влади без статусу органа виконавчої влади; 4) колегіальні органи державної влади; 5) орга-

ни місцевого самоврядування, які представлені виконавчими комітетами відповідних рад; 6) юридичні особи публічного права (підприємства, установи, організації); 7) юридичні особи приватного права 8) самоврядні організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Л. : Літопис, 2002. 196 с.
2. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2011. 195 с.
3. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.
5. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Х. : Діса плюс, 2013. 428 с.
6. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : проект ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
8. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
9. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація : шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С. 90–93.
10. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навч. посіб. / С. О. Масьондз. К. : Атіка, 2008. 272 с.
11. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Д. : Монолит, 2010. 400 с.
12. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : моногр. Х. : Діса плюс, 2012. 392 с.
13. Джафарова Е. В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы. *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2012. № 10–11 (30). С. 232–236.
14. Самагальська Ю. Інспекційні повноваження та правові основи їх реалізації. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2012. Вип. 56. С. 209–214.
15. Fuller Lon. L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*. Vol. 92. No. 2 (Dec. 1978). PP. 353–409 URL: <https://people.rit.edu/wlrghs/Fuller.pdf>.
16. Senevirante V. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 350 p.
17. Hilgendorf Eric: Dtv-Atlas Recht. München: Dt. Taschenbuch-Verl. 2. Verwaltungsrecht, Zivilrecht, 2008. 528 s.
18. Imboden Max. Der Plan als verwaltungsrechtliches. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 1960. Heft 18. S. 113–144.
19. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H. Beck. München, 2004. 853 s.
20. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. К. : Конус-Ю, 2011. 726 с.
21. Деякі питання Державної регуляторної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>.
22. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855–XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12>.
23. Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісії з питань етики : наказ МОЗ України від 23.09.2009 № 690. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09>.

REFERENCES

1. Paneyko, YU. L. (2002) *Teoretychni osnovy samovryaduvannya* [Theoretical foundations of self-government]. Lviv: Litopys (in Ukr.)

2. Uhrovets'kyi, P. O. (2011) *Administratyvni akty orhaniv prokuratury* [Administrative Acts of the Prosecutor's Office]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.07). Kharkiv (in Ukr.).
3. Khryapyns'kyi, A. P. (2014). *Administratyvno-pravovi zasady kontrol'no-nahlyadovoyi diyal'nosti u sferi mistobuduvannya* [Administrative and legal bases of control and supervision in the field of urban planning]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.07). Kherson (in Ukr.).
4. *Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady* [About central executive authorities]. Zakon Ukrainy (17.03.2011 No 3166–6). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17> (in Ukr.).
5. Skvirs'kyi, I. O. (2013) *Teoriya i praktyka hromads'koho kontrolyu u publichnomu upravlinni: administratyvno-pravove doslidzhennya : monohr* [Theory and practice of public control in public administration: administrative-legal research: monogr]. Kharkiv: Dysa plyus (in Ukr.).
6. *Kontseptsiya reformuvannya publichnoyi administratsiyi v Ukrainy: proekt TSPPR* [Concept of Public Administration Reform in Ukraine: Draft CSPR]. Retrieved from: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf (in Ukr.).
7. Stetsenko, S. H. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy : navch. posib.* [Administrative Law of Ukraine: Teach. manual]. Kyiv: Atika (in Ukr.).
8. Aver'yanov, V. B. (2003). Reformuvannya ukrayins'koho administratyvnoho prava: gruntovnyy pryvid dlya teoretychnoyi dyskusiyi [Reform of Ukrainian administrative law: a thorough ground for a theoretical discussion]. *Pravo Ukrainy*, (5). 117–122 (in Ukr.).
9. Mikhrovs'ka, M. (2011). Derzhavne upravlinnya ta publichna administratsiya : shlyakh do demokratiyi [Public Administration and Public Administration: The Way to Democracy]. *Visnyk Kyyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka (Yurydychni nauky)*, (88). 90–93 (in Ukr.).
10. Mas'ondz, S. O. (2008). *Administratyvne pravo Ukrainy (u vyznachennyakh ta skhemakh) : navch. posib.* [Administrative Law of Ukraine (in definitions and schemes): Teachers. manual]. Kyiv: Atika (in Ukr.).
11. Tolstoukhov, A. V., Nyzhnyk, N. R., & Honcharuk, N. T. (Eds.). (2010). *Publichna administratsiya v Ukraini: stanovlennya ta rozvytok : monohr* [Public administration in Ukraine: formation and development: monogr]. D.: Monolyt (in Ukr.).
12. Petrov, YE. V. (2012). *Fenomenolohiya administratyvno-hospodars'koho prava Ukrainy : monohr.* [Phenomenology of administrative and economic law of Ukraine: monogr.]. Kharkiv: Dysa plyus (in Ukr.).
13. Dzhafarova, E. V. (2012). Sushchnost' razreshitel'noy deyatel'nosti hosudarstva: teoretycheskye voprosy [The essence of the permitting activity of the state: theoretical questions]. *Sotsyal'no-humanitarnyy vestnyk Yuha Rossyy*, 10–11 (30). 232–236 (in Russ.).
14. Samahal's'ka, YU. (2012). Inspektsiyi povnovazhennya ta pravovi osnovy yikh realizatsiyi [Inspection powers and legal bases for their implementation]. *Visnyk L'vivs'koho universytetu. Seriya yurydychna*, (56). 209–214 (in Ukr.).
15. Fuller, Lon. L. (1978). The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, 92 (2). 353–409 (in En.).
16. Senevirante, V. (2002). *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*. Cambridge: Cambridge University Press. (in En.).
17. Hilgendorf, Eric (2008). *Dtv–Atlas Recht*. München: Dt. Taschenbuch-Verl. 2. Verwaltungsrecht, Zivilrecht (in Ger.).
18. Imboden, Max. (1960). Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, (18). 113–144 (in Ger.).
19. Maurer, H. (2004). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag C.H. Beck. München (in Ger.).
20. Aleksandrova, N. V., & Koliushko I. B. (Eds.). (2011). *Rozvytok publichnoho prava v Ukraini (dopovid' za 2009–2010 roky)* [The development of public law in Ukraine (report for 2009–2010)]. Kyiv: Konus-YU (in Ukr.).
21. *Deyaki pytannya Derzhavnoyi rehulyatornoyi sluzhby Ukrainy* [Some issues of the State Regulatory Service of Ukraine]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (24.12.2014 No 724). Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF> (in Ukr.).
22. *Pro derzhavnu tayemnytsyu* [On state secrets]. Zakon Ukrainy (21.01.1994 No 3855–7). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12> (in Ukr.).
23. *Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya klinichnykh vyprobuvan' likars'kykh zasobiv ta ekspertyzy materialiv klinichnykh vyprobuvan' i Typovoho polozhennya pro komisiyi z pytan' etyky* [About the approval of the Procedure for conducting clinical trials of medicinal products and examination of materials of clinical trials and the Model Regulations on the Ethics Commission]. Nakaz MOZ Ukrainy (23.09.2009 No 690). Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09> (in Ukr.).

Надійшла 17.02.2018

РЕКОМЕНДОВАНЕ ЦИТУВАННЯ (RECOMMENDED CITATION), АНОТАЦІЇ (ANNOTATIONS)

Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 1. С. 42–49. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_8.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1214407>

Підтримується широкий підхід до визначення категорії «органи публічної адміністрації» як системи органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства. Визначено систему органів публічної адміністрації, які є суб'єктами дозвільної діяльності. Досліджено органи публічної адміністрації як суб'єкти дозвільної діяльності, які беруть участь у реалізації державної політики у певних сферах розвитку суспільства.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, теорія публічної адміністрації, дозвільна діяльність, суб'єкт дозвільної діяльності

Джафарова Е.В. Исследование органов публичной администрации в системе субъектов разрешительной деятельности в Украине

Поддерживается широкий подход к определению категории «органы публичной администрации» как системы органов государственной, прежде всего исполнительной, власти, органов местного самоуправления, других субъектов, с целью реализации публичного интереса в соответствии с законом или административного договора наделяются делегированными полномочиями во всех сферах функционирования общества. Определена система органов публичной администрации, которые являются субъектами разрешительной деятельности. Исследованы органы публичной администрации как субъекты разрешительной деятельности, участвующих в реализации государственной политики в определенных сферах развития общества.

Ключевые слова: органы публичной администрации, теория публичной администрации, разрешительная деятельность, субъект разрешительной деятельности

Dzhafarova O.V. Study of Public Administration Bodies in the System of Subjects of Licensing Activity in Ukraine

The article states that the category of «subject of public administration» in its current meaning does not cover the whole range of subjects involved in the realization of public functions of the state. To date, it is extremely necessary to find a category that would unite all entities with public authority competence in line with the legislation of the European Union, as well as to maximize the needs of the practice of law enforcement. An extremely urgent task is to release the theory of administrative law from outdated terms and to fill it with categories that should correspond not only to the realities of Ukrainian life and the practice of state formation, but also to the legislation of the European Union as a prerequisite for the European integration of our state. A broad approach to the definition of the category of «public administration bodies» as a system of state bodies, primarily executive, authorities, local governments, and other entities that, in order to realize public interest in accordance with the law or administrative contract, are delegated with powers in all spheres of the functioning of society. The system of bodies of public administration, which are subjects of licensing activity, is defined, namely: 1) the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) central and local executive authorities; 2) executive bodies with special status; 3) bodies of state power without the status of a body of executive power; 4) collegial bodies of state power; 5) local self-government bodies represented by the executive committees of the respective councils; 6) legal entities of public law (enterprises, institutions, organizations); 7) legal entities of private law; 8) self-governing organizations. The bodies of public administration as subjects of licensing activity that are involved in the implementation of state policy in certain spheres of society development are investigated. This is done through an understanding of the purpose of the licensing activity, which is to ensure the life, health, safety of the environment, national interests and maintaining a balance of private and public interests.

Key words: bodies of public administration, public administration theory, permit activity, a subject of leisure activities