Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Що стосується зарубіжного досвіду, то у Рекомендації № R (2000)6 Комітету міністрів Ради Європи публічними службовцями визнаються будь-які посадовці органів публічної влади чи їхніх підрозділів, які обіймають свої посади згідно з положеннями закону або за контрактом, оплата праці яких здійснюється з публічного бюджету, крім виборних представників та певних категорій працівників, діяльність яких регламентується окремими правовими положеннями [4, с. 699].

У будь-якому разі, для запобігання неузгодженості термінів в законодавстві потрібно уніфікувати поняття «публічна служба» шляхом прийняття закону «Про публічну службу» або доповнити чинний Закон України «Про державну службу» відповідним терміном з метою розмежування відповідних правових категорій.

Отже, публічна служба — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Також публічна служба — це службова діяльність фізичних осіб щодо забезпечення виконання владних повноважень суб'єктів публічного права.

Узагальнюючи вищевикладене, можна говорити про те, що, по-перше, науковцями-юристами термін «публічна служба» розглядається у вузькому і широкому значеннях, по-друге, на законодавчому рівні поняття «публічна служба» визначається лише у Кодексі адміністративного судочинства України і застосовується, в основному, для потреб адміністративного судочинства, по-третє, з метою запобігання неузгодженості термінів на теоретичному і практичному рівнях потрібно прийняти закон «Про публічну службу» з визначенням цієї правової категорії або доповнити чинний Закон України «Про державну службу» нормою-дефініцією «публічна служба» для розмежування державної та публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Зєніна-Біліченко А. С. Словник наукових термінів з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» для денної та заочної форми навчання / А. С. Зєніна-Біліченко. — Комянське, 2017. — 39 с.
2. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2-х т. Загальна частина / Ю. Л. Панейко. — Авґсбурґ, 1949. — С. 115.
3. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно правовой и логико-понятийный анализ: монография / А. В. Петришин. — Харьков: Факт, 1998. — С. 360.

4. Тимощук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимощук, А. М. Школик. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889–19
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493–14
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747–15

ЮРІЙЧУК Ілля
аспірант кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ЦІННІСТЬ

Адміністративні процедури належать до атрибутів права, а відтак — є явищем історичним, тобто перемінним у часі. Крім того, різні традиції правопізнання тлумачать їх природу, базуючись на різних світоглядних та методологічних установках. Донедавна навіть у цивілізованому світі панувала — а в Україні переважно і донині є домінуючою — позитивістська традиція правопізнання. Вона тлумачить адміністративні процедури як складову адміністративного права, а останнє — як право державного управління, тобто як етатистську цінність [1, с. 51–53]. Однак таке розуміння адміністративних процедур уже перебуває в антагонізмі з правовою дійсністю, оскільки у Європі — в цивілізованому світі — в цілому ще з середини XX століття стали домінуючими, в тому числі для держав усіх прогресивних країн, цінності антропосоціокультурні [2, с. 39].

На найвищому конституційному рівні Україна визнала і поширила ці цінності щодо себе ще у 1996 р. Хоча до їх фактичного домінування у нас вітчизняному соціуму ще належить пройти чималий історичний шлях*.

Прийняття закону «Про адміністративну процедуру» може стати одним із важливих кроків на цьому шляху. Найперше, що для цього необхідне, — розроблення та схвалення його законодавцем зі світоглядних та

* Докладніше про це див.: Гаврилюк Р. Чому в Україні не відбулась оголошена революція у сфері прав людини?/Р. Гаврилюк//Право України. — 2016. — № 6. — С. 35–43.

методологічних підходів антропосоціокультурної парадигми праворозуміння*. Про це прямо йдеться у Рекомендації № R (2000)10 Комітету міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [5], прийнятій на 106 сесії 11.05.2000 р. Відповідно до цього документу адміністративні процедури є уже не державною, а людською цінністю, а їх головним призначенням повинен стати не захист держави від її ж громадян, а захист людських прав від їх свавільного порушення ким би то не було, в тому числі державою і її чиновниками.

Актуальність теми доповіді обумовлена тим, що одним із викликів сучасного суспільства є потреба у захисті прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. Відсутність належного правового регулювання адміністративних процедур в Україні унеможливлює вироблення ефективних механізмів надання якісних адміністративних послуг. Окреслена проблематика вимагає нових підходів до їх теоретичного та практичного обґрунтування.

Отже, нагальною потребою, яка виникла перед українським суспільством, є законодавче закріплення положень адміністративно-процедурного права, яке покликане уніфікувати та об'єднати правові норми про адміністративну процедуру.

Заступник Міністра юстиції України Світлана Глущенко зазначила: «Прийняття закону «Про адміністративну процедуру» [4] є вкрай необхідним, оскільки на сьогодні в Україні відсутній уніфікований законодавчий акт, який би визначав загальну адміністративну процедуру, учасниками якої є юридичні і фізичні особи та владні органи». Саме тому у січні 2018 р. при Міністерстві юстиції України було створено нову робочу групу з доопрацювання законопроекту «Про адміністративну процедуру».

На сьогоднішньому етапі члени робочої групи дійшли згоди та обговорили більшу частину законопроекту, а також досягли узгодженої позиції щодо загальних його положень: предмету регулювання та сфера його дії; учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, їх правосуб'єктності; термінів та принципів адміністративної процедури; положень щодо документування та строків адміністративного провадження; адміністративного провадження за заявою особи та за ініціативою органу влади; основних вимог до прийнятого адміністративного акта.

На підставі проведеного аналізу законопроекту «Про адміністративну процедуру» [4] варто відзначити проблемні питання, які потребують подальшого вдосконалення та доопрацювання:

* Докладніше про це див.: Гаврилюк Р. А. Методологическая традиция доктрины естественного права: монография/Р. А. Гаврилюк. — Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2012. — 788 с.

1. Невизначеність понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Активна дискусія науковців довкола питання щодо їх співвідношення дозволяє виділити принаймні кілька точок зору: адміністративна процедура і адміністративне провадження — це тотожні поняття; такі поняття співвідносяться як загальне та особливе; адміністративна процедура виступає як модель адміністративного провадження, натомість адміністративне провадження є власне розглядом та вирішенням конкретної адміністративної справи, тобто конкретною активною діяльністю. Як вбачається, об'єднуючим в такій дискусії є висновок про взаємопов'язаність цих двох понять [3, с. 174]. У свою чергу, якщо звернути увагу на запропоновані у законопроекті визначення, то визначення **адміністративного провадження** як сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, та **адміністративної процедури** як визначеного законодавством порядку здійснення адміністративного провадження фактично вступають між собою в суперечність, а тому їх співвідношення не є зрозумілим [4]. На підставі цього у науковців часто виникають наступні запитання: включає адміністративна процедура в себе адміністративні провадження чи навпаки — адміністративне провадження складається з певних процедур (а в такому разі предметом правового регулювання законопроекту мають виступати не адміністративні процедури, а адміністративні провадження)?

2. У контексті критики ідеї ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру найчастіше вказується на ускладнення правового регулювання в такому випадку, а також на невиправданість запозичення багатьох юридичних норм із судових процесуальних кодексів. На перший погляд, український законопроект справді «дублює» чимало їх положень, але чи є це проблемою? Метою цього законодавчого акта є забезпечення належної реалізації та захисту прав і свобод приватних осіб, а також виконання ними обов'язків у відносинах з органами публічної адміністрації [7, с. 20]. На нашу думку, розширення адміністративно-процедурних прав фізичних та юридичних осіб і наближення їх за змістом до відповідних процесуальних прав у кожному випадку є позитивом.

3. Вчені-адміністративісти також зазначають, що в законопроекті повинна бути чітко розмежована спрощена адміністративна процедура, що завершується прийняттям сприятливого для особи адміністративного акта і не впливає на права та інтереси інших осіб, та складна процедура. У випадках, коли адміністративна процедура є навіть потенційно спірною, або адміністративний акт буде обтяжуючим, для її учасників необхідно закріпити гарантії прозорого, об'єктивного розгляду адміністративної справи аналогічно до судового процесу. Складна, або повна процедура передбача-

тиме заслуховування свідків, проведення експертиз та дослідження інших доказів [7, с. 20]. Незабезпечення на законодавчому рівні такого розмежування спрощеної та складної адміністративної процедури може призвести до виникнення великої кількості публічно-правових спорів, де суб'єкти адміністративно-процедурних відносин змушені будуть звертатися до суду, що потягне фінансові та часові витрати.

Попри це, існують також інші прогалини, наприклад: недосконалість унормування порядку перегляду (скасування чи відкликання) адміністративних рішень, неналежна урегульованість механізму адміністративного (досудового) оскарження, недостатність інструментів примусового виконання адміністративних рішень тощо [6, с. 23]. Проте, незважаючи на наявні недоліки вищевказаного законопроекту, вважаємо, що його ухвалення є найоптимальнішим способом на шляху до упорядкування юридичних норм, що регламентують діяльність публічної адміністрації, та забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Адміністративні процедури мають особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи внаслідок їх зумовленості та вмонтованості у конкретну правову, а ширше — у соціальну культуру. Таким чином, якнайшвидше прийняття закону «Про адміністративну процедуру» дозволить на нормативному рівні врегулювати порядок діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, що дозволить захистити права та законні інтереси суб'єктів звернення за адміністративною послугою у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку публічних службовців та забезпечить реалізацію принципу верховенства права в українському соціумі.

Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право: підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К.: Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.
2. Пацурківський П., Гаврилюк Р. Ціннісні виклики українській юридичній (правничій) освіті / П. Пацурківський, Р. Гаврилюк // Право України. — 2017. — № 10. — С. 38–55.
3. Пєтков С. В. Щодо окремих питань визначення адміністративних процедур у контексті проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / С. В. Пєтков, М. К. Золотарьова // Форум права. — 2015. — № 3. — С. 173–177.
4. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/discuss
5. Рекомендація № R (2000)10 Комітету міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11.05.2000 р.) [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20 proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf
6. Тимощук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухваленню / В. П. Тимощук / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали «круглого столу», м. Харків, 15.09.2017 р. — Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. — С. 22–27.
7. Школик А. М. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни / А. М. Школик / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали «круглого столу», м. Харків, 15.09.2017 р. — Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. — С. 14–21.

ЯНЮК Наталія
Львівський національний університет імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук, доцент

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Сьогодні вимогою часу для теорії і практики стало питання розуміння поняття і системи публічної служби. Відсутність єдиного підходу щодо цього призвело до виникнення низки проблем: 1) прогалини у законодавчому регулюванні діяльності службового апарату публічної адміністрації, що зумовило «відтік» професійно підготовлених спеціалістів у приватний сектор; 2) уникнення дисциплінарної відповідальності осіб, які виконують публічно-службові функції, що стало одним із чинників корупції; 3) розпорошеність норм, які регулюють відповідну сферу, зокрема приватно- і публічно-правового характеру, створює труднощі при здійсненні судового вирішення спорів на публічній службі.

Актуальність питання зумовлена також євроінтеграційними процесами в Україні. Ключовим є питання формування професійної публічної служби з урахуванням європейських стандартів, адже саме ця служба має стати рушійною силою у механізмі подальших реформ в країні. Згідно із Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є «досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням тих критеріїв,