

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни *«Напрями розвитку науки адміністративного права та процесу»* вибіркових компонент освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою – *Розвиток методологічних засад науки адміністративного права і процесу*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року №7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року
№7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року №7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Гусаров С.М.
3. Доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Джафарова М.В.
4. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л.

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю.

План лекції

1. *Завдання і перспективи формування сучасної доктрини адміністративного права.*
2. *Розвиток наукових підходів до побудови системи адміністративного права.*
3. *Використання положень науки адміністративного права і процесу зарубіжних країн для розвитку методологічних засад адміністративного права України.*

Рекомендована література:

Основна

1. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Додаткова

1. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурника; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об’єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. № 4 (25), 2019. С. 43–50.
5. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 4. С. 30-35.

6. Особливе адміністративне право: підручник / за ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с.

7. Адміністративно-правова реформа в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: КНТ, 2022. 180 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n517>.

3. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>

4. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125. URL: https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін_Шапенко.PDF

Текст лекції

1. Завдання і перспективи формування сучасної доктрини адміністративного права.

Сучасна теорія адміністративного права України має зосередитися на виробленні нової доктрини адміністративного права, визначенні концептуальних напрямів розвитку адміністративного права, адміністративно-правових досліджень, головних аспектів такої доктрини.

У цьому важлива роль належить науці адміністративного права як системі знань щодо адміністративно-правових явищ, вчення про адміністративне право, адміністративно-правову доктрину.

Як вчення про адміністративне право наука адміністративного права - це система (сукупність) знань, положень, висновків про державно-управлінські відносини в демократичній, правовій державі, про закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, джерела адміністративного права та тлумачення адміністративно-правових норм за результатами аналізу й узагальнення практики їх застосування, адміністративної відповідальності (примусу), адміністративно-правових режимів, законності в управлінській діяльності.

Безумовно, роль і значення положень та висновків правової науки не зводиться до формування джерельної, нормативної бази. Це лише теоретична основа правотворчості в адміністративно-правовій сфері, змістом якої є адміністративно-правові явища, виявлення тенденцій і перспектив розвитку інститутів адміністративного права, конструкцій, правил і практики застосування цих норм.

У цьому аспекті науку адміністративного права не потрібно розглядати як складову галузі однойменного права, законодавства чи навчальної дисципліни, змістом яких є джерела права (нормативно-правові акти) та правові норми.

З методологічної точки зору доктрина науки адміністративного права може розглядатися з двох позицій:

а) як складова частина науки правової системи, фундаментальна складова публічного права, яка забезпечує реалізацію та регулює відносини, пов'язані з публічними інтересами. Її предметом у цьому випадку є проблеми науково-правового регулювання та практика реалізації адміністративних (публічних) відносин, адміністративно-процесуальні (в тому числі адміністративно-процесуальні відносини, які виникають при розгляді адміністративних справ адміністративними судами до виділення їх в окрему процесуальну галузь права), адміністративні правовідносини як юридична форма соціальних відносин, норми адміністративного й адміністративно-процесуального права, практика їх застосування, юридичні факти тощо;

б) як галузь публічного права (юридичної науки), предметом якої є адміністративне законодавство, його норми, шляхи оновлення і систематизації, особливості предмета і методу правового регулювання, місце адміністративно-правової науки в системі науки права і публічного права, її зв'язок з іншими правовими науками, завдання адміністративно-правової науки та засоби їх вирішення, перспективи розвитку інститутів і підгалузей адміністративного права.

Стосовно другої складової науки адміністративного права ми маємо враховувати той факт, що адміністративне право України є однією (яскраво вираженою) із публічно-правових галузей правової системи, яка охоплює широке, а порівняно з іншими галузями права – найбільш широке коло регульованих суспільних відносин.

Адміністративне право – фундаментальна галузь публічного права України, яка пов'язана із врегулюванням відносин в умовах постійного розвитку управлінських систем, функцій, зміною завдань і змісту державного управління. Тобто, адміністративне право регулює відносини, що забезпечують загальні публічні інтереси суспільства, і в першу чергу відносини забезпечення (гарантування) прав людини згідно з вимогами ст. 3 Конституції України.

Дослідження проблематики розвитку адміністративного права як галузі права, що безпосередньо пов'язана з функціями державного управління і взагалі

з теорією управління, не може забезпечуватися лише наукою адміністративного права. Це предмет дослідження й інших правових та неправових досліджень. Уявляється, що тут можна говорити про тісний зв'язок адміністративно-правової науки з наукою конституційного права, наукою цивільного права, фінансового, трудового, міжнародного та інших галузевих наук і безумовно загальною теорією держави та права. Існує необхідність у пошуках об'єктивних критеріїв забезпечення виконання (дотримання) всіма суб'єктами держави (від президента до пересічного громадянина) і суспільства чинної Конституції і законів України, без чого всі реформи, концепції, стратегії, плани не матимуть жодного значення для подальшого просування країни у демократичному напрямку.

Те, що адміністративне право України сьогодні не в повній мірі відповідає стандартам громадянського, правового, демократичного суспільства в умовах постійного розвитку системи, завдань, функцій і змісту державного управління, не викликає сумнівів. Тому нове адміністративне право має базуватися на нинішніх, сучасних ідеях, а наукова доктрина розвитку адміністративного права має розглядатися як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права його підгалузей і інститутів.

Створення сучасної теорії адміністративного права вимагає уточнення його соціальної ролі і призначення, предмета і завдань науки і галузі права, методології досліджень, уточнення його понять, виділення нових підгалузей і інститутів адміністративного права, уточнення його системи і структури, вивчення проблем виділення із системи адміністративного права нових галузей права і правової науки. Усе сказане веде також до зміни поглядів на систему адміністративного права як галузі права та визначення головних (доктринальних) напрямів наукових досліджень з боку адміністративно-правової науки, які у своїй сукупності і мають скласти зміст розвитку

адміністративно-правової науки й адміністративного права як науки, галузі права, галузі законодавства і навчальної дисципліни.

Перш ніж перейти до розгляду доктринальних напрямів розвитку адміністративно-правової науки необхідно, як уявляється, зупинитися на предметі і завданнях науки.

Традиційно предметом науки називають сукупність предметів і явищ, які є об'єктом дослідження. Предмет науки адміністративного права не збігається з предметом адміністративного права. Наука адміністративного права має власний предмет, зміст якого полягає у вивченні публічних прав як сукупності адміністративно-правових явищ. Предметом науки адміністративного права є прогнозування розвитку адміністративного права, вивчення суб'єктивних публічних прав, процесів їх реалізації і захисту, становлення й зміст адміністративно-правових норм, інститутів адміністративного права, практики застосування і тлумачення правових норм в умовах реформування публічної влади та публічно-правових інститутів, у тому числі місцевого самоврядування, системи органів охорони правопорядку та ін. Йдеться не лише про правові явища, а й про організаційні зміни в управлінській діяльності, статутні характеристики, пов'язані з конституційною, адміністративною, судовою реформами, адже вони передбачають системні, структурно-функціональні й відповідно компетенційні зміни.

Таким чином, проблематика визначення предмета адміністративного права безумовно вимагає свого подальшого наукового осмислення. Важливим є те, що він охоплює управлінські відносини:

- пов'язані із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом;
- у яких безпосередньо реалізуються завдання і повноваження (компетенція) органів виконавчої влади;

- що виникають у зв'язку з виконанням своїх повноважень суб'єктами місцевого самоврядування;
- внутрішньоорганізаційного характеру інших державних органів (законодавчої, судової влади, прокуратури);
- пов'язані зі здійсненням об'єднаннями громадянами своїх повноважень при взаємодії з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (так званих «зовнішньо-владних функцій і повноважень»).

Для підготовки нової науково обґрунтованої доктрини адміністративного права зусилля необхідно зосередити на розв'язанні головних завдань та тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права:

1) орієнтованість адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права. Тому необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як публічно-приватного. Слід виходити з того, що метою реалізації виконавчої влади, системи державного управління, тобто публічної влади, є дотримання та сприяння реалізації прав і свобод громадянина. Це повністю відповідає положенням, сформульованим у ст. 3 Конституції України про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а головним обов'язком держави є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини». Одночасно адміністративне право залишається регулятором відносин у сфері виконавчої влади і державного управління з різними суб'єктами, у тому числі громадянами. Таким чином, наука адміністративного права досліджує юридичну природу органів управління, форми і методи їх діяльності, взаємодії і взаємозв'язків з громадянами, механізми вирішення виникають у процесі взаємовідносин;

2) трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, є надзвичайно широкими, різними за своїм змістом і структурою. Це викликає значні складнощі при вирішенні питань кодифікації адміністративно-правових

норм, оскільки предмет права не збігається з предметом кодифікації. На сьогодні адміністративне право складається із різних правових інститутів, які не мають між собою чіткого взаємозв'язку.

Наступне, на чому має зосередитися наука адміністративного права - це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права. Зміст конкретної галузі права розкривається через аналіз правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин і відображаючих специфіку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Проблематика адміністративно-правових відносин була і є дискусійною. В той же час вона має принципове значення для розуміння суті адміністративного права.

Важливе значення для визначення концептуальних засад розвитку адміністративного права має наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права, враховуючи перспективи роботи із систематизації і координації адміністративного права.

Особливістю адміністративного права є різноманітність та значна чисельність його джерел, що обумовлюються широтою предмета цієї галузі, потребами регулювання управлінських відносин, що вимагають рішень на різних рівнях державної системи. Крім цього, адміністративне право порівняно з іншими галузями права України відрізняється виключною мобільністю, тому на сьогодні фактично відсутні не лише нова доктрина (концепція) розвитку адміністративного права, а й єдність поглядів на систему адміністративного права.

До джерел адміністративного права почали відносити не лише ратифіковані Україною міжнародні договори, а й рішення міжнародних судових інституцій, зокрема ті, якими здійснюється перегляд рішень Вищого адміністративного суду України й інших судових інституцій нашої держави. Такі підходи ведуть до визнання як джерела права судового прецедента, що не відповідає континентальній системі права. Але головним є те, наскільки обов'язковими є такі рішення не лише для судової системи України, а й для

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яким чином норми (приписи) таких рішень можуть враховуватися в діяльності органів і наскільки це обґрунтовано. Джерельна база створює умови для проведення робіт із систематизації чинного законодавства, у тому числі його кодифікації. Тому розв'язання завдань створення нової доктрини розвитку адміністративного права потребує, безумовно, уваги до проблем системи адміністративного права, систематизації адміністративного законодавства, а відповідно наукового супроводження найважливіших кодифікаційних робіт, поліпшення теоретичних пошуків у цьому напрямі.

2. Розвиток наукових підходів до побудови системи адміністративного права

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує відносно самостійні складові інститути та підгалузі права.

Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, що складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу за структурними частинами є предмет правового регулювання. У минуло епоху система адміністративного права складалась із загальної та спеціальної частин.

Сучасна система українського адміністративного права у зв'язку з розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. При цьому головним напрямком реформування вітчизняного адміністративного права є приведення його до загальноприйнятої в Європейському Союзі структури.

В ЄС найбільш авторитетними є розробки вчених-адміністративістів ФРН, які поділяють систему адміністративного права на «Загальне

адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

У новітньому наповненні система адміністративного права України має таку структуру:

- *загальне адміністративне право*, в якому розкриваються основоположні та спільні для всіх сфер суспільного життя положення адміністративного права:
 - предмет і метод адміністративного права;
 - система адміністративного права;
 - адміністративно-правова норма, джерела адміністративного права;
 - адміністративно-правові відносини;
 - адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права;
 - принципи адміністративного права;
 - інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації (форми і методи, адміністративні процедури і договори);
 - засади адміністративної відповідальності;
 - засади адміністративно-правового регулювання (адміністрування);
 - позасудовий захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.
- *особливе адміністративне право*, в якому мають бути розкриті його складові, які визначатися залежно від завдань, що стоять перед публічною адміністрацією.

Однак практика вітчизняної юридичної освіти пішла вперед теорії, і в системі вітчизняного права виникла низка навчальних дисциплін, які врегульовують на основі адміністративно-правових норм важливі суспільні відносини. Наприклад, через такі навчальні дисципліни, як податкове право, митне право, господарське право, земельне право, аграрне право, право соціального забезпечення, екологічне право, поліцейське право, спортивне право. І не помітити ці сталі однорідні юридичні утворення не можна.

При цьому треба зазначити, що «чистої» назви («адміністративне») й засиль імперативного методу правового регулювання в частинах особливого адміністративного права досягти неможливо та й не потрібно. Критерієм

розподілу на публічне і приватне мають стати кількісні показники. Якщо більшість норм є за своєю юридичною природою адміністративними, то можна вважати, що це частина особливого адміністративного права. І навпаки – якщо переважають цивільно-правові норми, то таку навчальну дисципліну слід віднести до складових цивільного права. В умовах сьогодення чистого розподілу дихотомічної пари «публічне – приватне право» досягти майже неможливо.

Отже, складовими особливого адміністративного є адміністративна відповідальність; адміністративні процедури; адміністративні послуги; екологічне право; енергетичне право; інфраструктурне право; культурне право; медичне право; митне право, муніципальне право; освітнє право; поліцейське право; податкове право, право захисту від надзвичайних ситуацій; соціальне право; спортивне право.

3. Використання положень науки адміністративного права і процесу зарубіжних країн для розвитку методологічних засад адміністративного права України

Представники класичної школи адміністративного права умовно виділяють дві групи зарубіжних держав із притаманними їм адміністративному праву специфічними ознаками. Так, мову варто вести про існування адміністративного права:

- а) держав континентальної правової системи (щоправда, із виокремленням кількох специфічних внутрішніх складових);
- б) держав англосаксонської (англо-американської) правової системи.

Погоджуючись із запропонованим варіантом поділу, Ю.С. Шемчуженко підкреслює, що предмет та система адміністративного права КНР, Японії та інших держав значно відрізняються від вищезазначених систем права, й тим самим створюються передумови для виділення й інших груп.

Як зазначає Лісничий В.В. розмежування таких груп здійснюється з використанням п'яти основних критеріїв. Так:

а) залежно від основної мети адміністративного права виділяються:

- континентальна - захист особи від неправомірних дій адміністрації, забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації, участь суспільства у прийнятті адміністративних рішень;

- англосаксонська - захист інтересів приватних осіб від сваволі з боку адміністрації;

б) за предметом правового регулювання виділяються:

- континентальна - всі питання публічного управління (створення, структура, функціонування, організація діяльності адміністративних органів та установ, адміністративні акти, адміністративні процедури, контроль за адміністрацією, організація адміністративних судів та адміністративне судочинство);

- англосаксонська - перелік питань чітко не визначений і сприймається у різних країнах по-різному. Наприклад, у США - адміністративна нормотворчість, адміністративна квазісудова діяльність, контроль судів за адміністративними установами; у Великобританії - діяльність виконавчої влади і контроль (насамперед судовий) за нею.

Для країн континентальної правової системи притаманною є чітка визначеність предмету і єдиний підхід до його розуміння, в англосаксонській правовій системі така єдність і чітка визначеність відсутні, наслідком чого є розмаїття підходів до розуміння предмету адміністративного права у різних країнах;

в) залежно від системи адміністративного права виділяються:

- континентальна - єдність Загальної (основні інститути, принципи, а також соціальне, шляхове, муніципальне, поліцейське, будівельне та інші галузі права) та Особливої частин (управління в окремих сферах суспільних відносин);

- англосаксонська - за відсутності поділу на Загальну та Особливу частини спостерігається поділ на підгалузі;

г) залежно від норм права виділяються:

- континентальна - об'єднуються матеріальні і процесуальні норми;
- англосаксонська - перевага віддається процесуальним і процедурним нормам, саме тому відповідна частина вважається основною у змісті адміністративного права;

д) залежно від джерел адміністративного права виділяються:

- континентальна - наявність розмаїття джерел із чіткою ієрархією;
- англосаксонська - ієрархія джерел відсутня, кожне джерело регулює свою сферу суспільних відносин.

Певні уточнення можна зробити на підставі робіт А.М. Школика, присвячених проблематиці порівняльного адміністративного права. Так, зокрема, щодо предмету адміністративного права, у країнах англосаксонської (англо-американської) правової системи притаманним є превалювання таких особливостей: а) практичної спрямованості регулювання; б) забезпечення адміністративно-правовими нормами зовнішніх відносин між публічною адміністрацією та приватною особою; в) домінування адміністративно-процесуальних норм (з якими, у переважній більшості, і здійснюється асоціювання адміністративного права); г) основним призначенням адміністративного права вважається захист інтересів приватних осіб від можливих та реальних зловживань з боку публічної адміністрації. Для країн континентальної правової системи притаманним є зосередження уваги на сукупності двох груп суспільних відносин як предмету адміністративного права - внутрішніх - організаційних відносин публічної адміністрації (система органів публічної адміністрації, їх взаємовідносини, внутрішня структура, правовий статус) та зовнішніх - відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Джерельна база адміністративного права зарубіжних країн, хоча й із певною специфікою окремих правових систем, характеризується домінуванням особливостей, притаманних всім зарубіжним країнам, а саме: а) множинністю та розмаїттям джерел адміністративного права; б) відсутністю загальних кодифікованих актів за можливого існування кодифікаційних актів

щодо окремих адміністративно-правових інститутів; в) значним обсягом та великою роллю у правовому регулюванні підзаконних актів.

Публічна служба у зарубіжних країнах традиційно розглядається як вид діяльності осіб, які працюють в публічному секторі й покликані задовольняти публічні інтереси. Узагальнюючи чинні нормативні засади публічної служби, А.М. Школик вважає, що можливим є класифікаційний поділ службовців з використанням певних критеріїв: а) за територіальною належністю до публічного органу - на службовців центральних та місцевих публічних органів; б) за публічно-правовим статусом суб'єкта публічної адміністрації - на державних та муніципальних службовців; в) за сферою функціонування публічної служби - на службовців поліцейської, військової, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби; г) за змістом правового статусу - на функціонерів та нефункціонерів; д) за характером функцій - на адміністративні, виконавчі, професійні та допоміжно-технічні групи (категорії); е) щодо політичної діяльності - на виборних політиків, патронатних службовців та адміністративних службовців.

Системи публічної служби, у свою чергу, також умовно поділяються: а) за способом набору та просування по публічній службі - на систему кар'єри (Франція, Німеччина тощо) та систему посад (Великобританія тощо), комбіновану систему (деякі країни - члени ЄС); б) за впливом політичних факторів на зайняття посад - на систему заслуг і систему «здобичі».

У своїх дослідженнях предмету та правових систем різних країн світу А. Баштанник зазначає, що спільними для багатьох зарубіжних країн є такі умови вступу на публічну службу: громадянство держави (за можливих винятків), повна дієздатність особи, володіння державною мовою (мовами), віковий ценз, повна освіта, відсутність судимості, фізична (медична) придатність (стан здоров'я), дотримання військового законодавства (для чоловіків), досвід роботи, проходження підготовки, стажування тощо. Домінуючими способами вступу є конкурс, призначення (як правило, щодо патронатних службовців, допоміжного персоналу тощо). Просування по службі

відбувається за званнями (рангами, чинами), за посадами тощо. Припинення відносин публічної служби відбувається: у зв'язку з настанням об'єктивних причин (обставин), з ініціативи органу публічної адміністрації, з ініціативи публічного службовця. Серед загальних обов'язків виділяють: добросовісне виконання обов'язків, лояльність до держави, ефективність використання наданого майна та коштів, збереження державної та службової таємниці, підвищення професійного кваліфікаційного рівня, обмеження заняття іншими видами трудової діяльності, декларування доходів, заборона прийняття подарунків тощо. Серед основних прав - права на постійну службу (кар'єру), на просування, на відповідні умови для служби, на членство у професійних спілках та політичних партіях, на адекватну оплату праці тощо. За виникнення протиправних діянь публічні службовці притягуються до кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної відповідальності.

Провідними формами діяльності суб'єктів публічної адміністрації у зарубіжних країнах вважаються адміністративна нормотворчість, укладання адміністративних договорів, адміністративне розпорядництво, а також вчинення організаційних дій та технічних операцій.

Всі адміністративні процедури у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, враховуючи їх множинність та розмаїття, умовно поділяються на: внутрішні та зовнішні (за спрямованістю), безспірні та спірні (за наявністю спору), заявні та втручальні (залежно від ініціатора) тощо.