

дини і громадянина» Конституції України зумовлює потребу з'ясувати і розкрити їх зміст у поточному законодавстві.

Видається доцільним поняття «посадова особа» пов'язувати з такими ознаками: виконанням організаційно-владних повноважень, які зумовлені зайняттям керівної посади; наявністю організаційних взаємозв'язків з особами, на які поширюється владний вплив, правом застосовувати дисциплінарний примус до підлеглих по службі осіб. Поняття «службова особа» є ширшим за своїм змістом і визначається характером службової діяльності особи. Основними ознаками є: наявність функціонально-владного впливу в їхніх діях; відсутність організаційних взаємозв'язків з особами, на яких поширюються владний вплив; можливість застосування адміністративного примусу щодо інших осіб. Хоча сьогодні видається найбільш слушним урегулювати це питання не в державно-службовому законодавстві, а шляхом визначення дефініції згаданих понять у КАС України, що цілком логічно випливає зі ст. 55 Конституції України і відповідає завданню адміністративного судочинства.

Інститут державної служби має стати публічно-правовим інститутом, аби уникнути колізії адміністративного і трудового законодавства в правозастосовчій практиці. А забезпечення результативності всіх реформ у державі залежить від діяльності державних службовців, що вимагає зміцнення їхніх правових позицій на публічній службі.

Література

1. Коник С. Рада Міністрів і міністерства Української держави 1918 року: структура, компетенція та склад. Організація державної служби // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С. 72-88.
2. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада (США, Великобритания, Франция, Германия). – М.: Логос, 2000.
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999.
4. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: Монография. – Х.: Факт, 1998.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005.

УДК 342.951:342.51

К.В. Ніколаєнко

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВИД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

З проголошенням Україною своєї незалежності в державі відбуваються такі зміни.

По-перше, отримують загальне визнання такі концепції устрою держави і суспільства, як поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і

громадянина, плюралізм в економічному та політичному житті. Як наслідок, маємо кардинальну перебудову всієї системи влади, державних і суспільних інститутів.

По-друге, закон визнається єдиною засадою діяльності всіх державних структур. А це означає звуження дискреційної сфери та певне обмеження компетенції органів державного управління.

По-третє, зростає кількість міжнародних і міждержавних об'єднань, де норми та інститути значно впливають на зміст і методи діяльності національних інститутів.

По-четверте, у громадянському суспільстві, що формується, посилюються запити до чіткого визначення завдань і повноважень усіх органів та посадових осіб і до забезпечення «прозорості» їхньої діяльності. Суспільство стало більш нетерпимим до проявів беззаконня та безвідповідальності.

По-п'яте, більш високі вимоги висувуються як у теорії, так і на практиці до механізмів установлення компетенції органів публічної адміністрації, зокрема забезпеченості ресурсами і процедурами реалізації та захисту.

Таким чином, передусім маємо глибоко освоїти нову роль держави стосовно суспільства. Якщо перша виступає як «слуга» щодо другого як «господаря», то слід визначити коло його справ. Ці справи, які мають безспірний публічний характер, справи суспільного значення, регулювання, справи соціальні [1, с. 16].

В умовах демократичного суспільства держава виступає основною організацією, яка забезпечує права і свободи громадян. У зв'язку з цим не можна не погодитися з думкою В.Б. Авер'янова про те, що «вирішальна роль у правовому забезпеченні такої зміни належить адміністративному праву, яке є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом виконання законів та інших правових актів держави» [2, с. 80].

Відповідно до Конституції України, держава з її апаратом повинна служити українському народові, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні, яку він реалізує через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3, ч. 1 ст. 5].

Як принцип усієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [3, ч. 2 ст. 3]. Ця формула означає підпорядкування діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [2, с. 80-81].

Межі належної поведінки органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх службовців, громадян, а також громадських організацій у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави визначаються нормами адміністративного права. Зважаючи на особливість сучасного етапу розвитку і реформування українського адміністративного права, В.Б. Авер'янов зазначає, що «адміністративно-правовий режим взаємовідносин органів виконавчої влади і людини має виходити зі становища особи як такого суб'єкта, перед яким виконав-

ча влада відповідальна за свою діяльність, і ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб» [2, с. 81].

В особі публічних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають в їх управлінні (прим. авт. – *К.Н.*) сучасна держава, орієнтуючись на потреби особи, є організацією на службі суспільства, яка не владарює над громадянами, а надає їм послуги [4, с. 171-172]. Саме термін «послуги» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами [5, с. 116].

Реформування українського адміністративного права зумовило появу та розвиток нових інститутів у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, серед яких важливе місце займає інститут адміністративних послуг.

Зауважимо, що адміністративні послуги вже були предметом наукових досліджень таких вчених і фахівців у галузі адміністративного права, як В. Авер'янов, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, А. Кірмач, І. Коліушко, Г. Писаренко, В. Тимошук, А. Чемерис та ін. При цьому слід зазначити, що ці дослідження стосувалися окремих аспектів адміністративних послуг, водночас багато питань є дискусійними або взагалі не висвітленими.

Спираючись на вищевикладене, вважаємо, що на сьогоднішній день питання адміністративних послуг в Україні потребують ґрунтовних наукових досліджень, оскільки ця проблематика досі залишається малодослідженою та дискусійною як в науці, так і в праві.

На нашу думку, виокремлення надання адміністративних послуг як виду діяльності органів публічної адміністрації:

1) дає можливість у реальному житті змінити характер відносин між органами, наділеними владними повноваженнями, та приватними особами;

2) допомагає відмежовувати публічно-службову діяльність адміністративних органів від їхньої господарської діяльності;

3) може використовуватись для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики (розроблення політичних програм, нормативних актів) і поточного адміністрування (вирішення конкретних життєвих ситуацій) або внутрішньої та зовнішньоспрямованої діяльності органів публічної адміністрації.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [6], належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

— повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

— послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

— послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;

— результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

— надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Наведеними обов'язковими ознаками «адміністративних послуг» охоплюється величезний масив владно-розпорядчих дій суб'єктів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта або дозволу до розгляду уповноваженим органом, посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її потреби чи інтереси з конкретного питання.

Підсумовуючи, спробуємо виділити ознаки діяльності з надання адміністративних послуг та дати авторське визначення поняття «надання адміністративних послуг».

Отже, діяльність з надання адміністративних послуг має такі характерні ознаки:

— уповноважений суб'єкт – фізична/юридична особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону (органи публічної адміністрації: посадова особа, орган виконавчої влади, виконавчий орган місцевого самоврядування);

— суб'єкт звернення – фізична/юридична особа (громадянин, особа без громадянства, іноземець; орган державної влади, підприємство, установа, організація незалежно від форми власності та підпорядкування);

— мотив (привід) – ініціатива (реалізація права, виконання обов'язку) суб'єкта звернення;

— підстава – закон;

— наявність взаємних прав і обов'язків учасників правовідносин;

— мета – з одного боку, створення умов для реалізації прав, свобод, обов'язків суб'єкта звернення, а з іншого – захист інтересу держави;

— поведінка суб'єктів діяльності – правомірна, має свідомий, вольовий характер;

— процес діяльності – активна дія;

— має позитивний характер (оскільки передбачає користь, сприяння, допомогу іншому);

— засоби діяльності – правові засоби: встановлення стандартів, конкретних адміністративних процедур, зборів, мита;

— об'єкт (предмет) діяльності – індивідуальний нормативний акт (свідоцтво, паспорт, посвідчення, дозвіл, ліцензія, патент, атестат, сертифікат) або дія (внесення відповідного запису, штамп);

— результат діяльності – рішення уповноваженого органу (задоволення вимоги/обґрунтована відмова у наданні послуги);

— відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання вимог закону щодо надання адміністративних послуг.

Отже, спираючись на вищезазначені ознаки, пропонуємо для подальшого використання в науці та законодавстві таке узагальнююче визначення.

Надання адміністративних послуг – передбачений законом вид зовнішньо-спрямованої діяльності органу публічної адміністрації, спрямований на здійснення регулятивної функції держави з метою створення сприятливих еко-

номічних, організаційних, юридичних умов для реалізації прав, свобод і виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб.

Література

1. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2005. – 355 с.
2. Авер'янов В.Б. Демократизація як провідний напрям реформування українського адміністративного права // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 1.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико-правових реформ; І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). – К.: Факт, 2003. – 496 с.
6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.

УДК 342.7

Г.Й. Ткач

ДИСКРЕЦІЙНА ВЛАДА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ І ПРОБЛЕМИ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Головним спрямуванням права демократичних держав є гарантування й охорона основних прав і свобод людини і громадянина: права на життя, свободу та особисту недоторканність, права на шлюб та сім'ю, на працю, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, права на соціальний захист та ін. Слід зазначити, що перераховані права належать до соціальних прав, а відтак їм властива певна особливість: вони нерозривно пов'язані з публічними завданнями сучасної правової держави і місцевого самоврядування. В європейських державах цей зв'язок утвердився в культурі, устрої і суспільній доктрині. Він є виразом перевіреного і доказаного на практиці переконання людей в тому, що почуття впевненості й безпеки забезпечує громадянину держава та її адміністрація. Держава є цією продуманою конструкцією, яка здатна гарантувати громадянам внутрішню, зовнішню і соціальну безпеку. А для цього держава повинна бути в організаційному розумінні – досконалою моделлю, а в економічному – не здатною до банкрутства, стабільною. Тільки держава може гарантувати громадянам можливість безперервно і всебічно користуватися їхніми правами і свободами.

Особа не може очікувати впевненості в реалізації своїх основних прав поза державою, поза загальнообов'язковим правом, поза добре функціонуючою державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням. Основні соціальні права людини та громадянина, реалізовані в умовах «не державних», це права, найпев-