

Ключевые слова: контроль, надзор, гражданский контроль, контроль в сфере градостроительной деятельности, градостроительная деятельность, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

УДК 35.07:338.456(477)

В.М. Столар, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ПОНЯТТЯ "ПОСЛУГА" В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проведено теоретичне дослідження сутності поняття "послуга", яке глибоко вкорінюється у вітчизняній практиці державного управління, але не має належного наукового обґрунтування. Здійснена спроба впорядкування понятійного апарату, зокрема, класифікації публічних послуг, з'ясування характерних рис державних, адміністративних, муніципальних, соціальних послуг задля удосконалення системи їх надання.

Ключові слова: послуга, публічна послуга, державна послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга.

Актуальність теми. Механізм надання та споживання послуг має місце у багатьох сферах суспільного життя: економіки, права, культури, освіти, медицини тощо. Має місце ця категорія і в практиці державного управління. Останнім часом в рамках історичного етапу еволюції держави від традиційної, раціональної до сервісної (маркетингової) моделі державного управління особливо гостро постає питання про сутність "державної послуги" – важливої складової людиноорієнтованої моделі взаємовідносин між державою та суспільством.

Ідея менеджералізму, яка щораз ширше проникає у сферу державного управління, робить його націленим на результат та ефективність. Якщо у попередній моделі державного управління держава домінувала над громадянином, то "сервісна" модель зобов'язує державу служити громадянину. Відтак, категорія послуги набуває значення ключового інструменту зв'язку держави і суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У вітчизняній науці державного управління ряд дослідників здійснили глибокий аналіз проблематики державних послуг. Окремі питання щодо категоріального апарату розкрито у працях В.Авер'янова, О.Андрійко, І. Бондаренко, В.Вакулєнка, Н.Васильєвої, А.Вишневського, О.Карпенка, І.Коліушка, В.Колпакова, А.Ліпенцева, В.Марченко, О.Оболєнського, Г.Писаренко, Г.Рябцева, О.Рогожина, С.Серьогіна, В.Сороко, Д. Сухініна, В. Тимошук, А. Чемериса, Ю. Шароватаінших. Однак, наявність великої кількості праць з даної тематики не забезпечує комплексне розуміння поняття послуги, яке використовується в теорії і практиці державного управління.

Мета. Дослідити особливості використання поняття послуга у практиці державного управління, відтак, провести порівняльний аналіз суміжних понять – "публічна", "державна", "муніципальна", "адміністративна", "соціальна" послуга.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в теорії державного управління особливої уваги отримало поняття "державна послуга", яке однаково широко використовується в управлінській практиці, юридичних процесах, ринкових відносинах та теоретичних дослідженнях. Як наукова категорія, зазначене поняття потребує обумовленого розуміння його змісту. Проблема визначення поняття "державної послуги" піднімається у кожному науковому дослідженні, присвяченому цій проблематиці. Однак, наука лише збагачується різноманітними підходами до його тлумачення, але далі позбавлена однозначності у визначенні термінів. Зазначена проблема має ряд об'єктивних причин, які неможливо не враховувати.

Глибоке розуміння сутності *послуги* як ключової категорії науки державного управління потребує звер-

нутися, насамперед, до його етимології. Вивчення походження цього слова дозволяє закріпити за ним значення "допомоги", "сприяння", "догодження". Один із словників визначає цей термін як "будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим" [1, с. 57].

Однак, виключно лінгвістичне тлумачення "послуги" має переважно етичний характер і не відображає усієї повноти сучасних суспільних відносин, що потребує аналіз теоретичних підходів, здійснених різними суспільствознавчими науками. Існує велика кількість дефініцій, які розкривають зміст цього поняття. Впраця О.Моргулець знаходимо цікаве узагальнене дослідження цього аспекту [2]:

Послуги – це нематеріальні активи, що виробляються з метою збуту. Нематеріальні активи (або невідчутна цінність) – це цінність, яка не є фізичним об'єктом, але має вартість – грошову оцінку (Р. Малері).

Послуга – процес, що складається з серії невідчутних дій, які за необхідності виникають між споживачем і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системою підприємства – постачальником послуг (К. Гренроос).

Послугу необхідно розуміти, як особливу споживчу вартість, отриману певною працею, так, як і будь-який інший товар; але особливість споживчої вартості послуги полягає в тому, що праця визначає послуги не як річ, а як діяльність (К. Маркс).

Послуги – це зміна стану особи або товару, що належать певній економічній одиниці, яка виникає в результаті діяльності іншої економічної одиниці з попередньої згоди першої. Іншими словами, це сукупність робіт, що виконуються для задоволення потреб клієнта і мають певну вартість (Т. Хилл).

Послуга – це вид економічної діяльності, яка створює цінність і забезпечує визначення переваг для споживача в конкретний час і в конкретному місці в результаті відчутних або невідчутних дій, направлених на отримання послуги чи товару (Лавлок К.).

Послуга – це користь, запропонована клієнту організацією сфери послуг (Норманн Р.).

Під послугою необхідно розуміти будь-який захід або вигоду, що одна сторона може запропонувати іншій і які в основному невідчутні і не призводять до оволодіння будь-чим. Виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром у його матеріальному вигляді (Котлер Ф.).

Під послугою розуміється діяльність, направлена на задоволення потреби через надання (виробництво) відповідно до цієї потреби благ (Іванов М.М.).

Послугою можна вважати діяльність, результати якої не мають матеріального вираження, реалізуються і споживаються в процесі здійснення цієї діяльності (Мягков П.А.).

Наведені дефініції, більшою мірою, характеризують послугу, як економічну категорію. Саме економіка наділяє "послугу" розумінням споживчої вартості праці, вираженої у корисному ефекті, що задовольняє потреби людини. Однак, варто зауважити, що поняття "послуга" найчастіше знаходиться на перетині двох суміжних наук – економіки та правознавства. Зокрема, в лоні адміністративного права було зроблено одну з перших спроб використання категорії "послуги" з акцентом на адміністративній процедурі їх надання. Однак, самі представники юридичної науки ставлять під сумнів можливість використання категорії "послуги" стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції [3, с.117].

З економічної точки зору термін "послуга" теж має декілька значень, залежно від області економічних знань, які розрізняють сферу послуг та сферу обслуговування. Тому в економіці послуги розглядаються з двох точок зору: з погляду на їх конкретну функцію у суспільстві та як форма суспільних відносин.

Порівняння поняття "послуга" в економічній та юридичній науці свідчить, що економічне значення послуги за своєю природою є значно ширшим: послуги поділяються на матеріальні (втлені у товар) та нематеріальні (не залишають упредметнених результатів, існуючих окремо від виконавців цих послуг). Матеріальні послуги є лише діяльністю, що опосередковують виробництво речі. Нематеріальні послуги одночасно є і процесом, і продуктом праці. З юридичної точки зору послуга є одним із видів цивільно-правових зобов'язань, відтак, має переважно нематеріальний характер. Тому юридичний зміст "послуги" переважно зводиться до адміністративної процедури її надання.

Підсумовуючи, наведені міркування, можемо узагальнено припустити, що сутність послуги, у будь-якому випадку, полягає у задоволенні потреб споживача. Детальніше цю думку підтверджує наступна дефініція: "послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства" [4].

У сфері державно-службових відносин специфічними є потреби, споживачі та агенти, що надають такі послуги. Очевидно, що поняття послуги також набуває тиме особливого змісту.

Залежно від різноманіття форм, існуючих потреб, а також того, хто надає і отримує послугу, у теорії державного управління виділяють цілий спектр понять, що характеризують цю сферу суспільних відносин: публічна, державна, муніципальна, адміністративна, соціальна послуга. Кожна категорія має свій зміст, що не дозволяє нам їх ототожнювати.

В англомовних політичних системах використовується термін *publicservices*, який українською мовою перекладається як "державна", так і "публічна послуга". При чому останній варіант ґрунтується на соціально-економічному призначенню держави із задоволення суспільних інтересів. Але функції держави залежать від потреб суспільства, його рівня розвитку, а також низки інших факторів. На певному етапі еволюції держави суспільство саме поручає державі виконання тих чи інших завдань, очікуючи від нього комплекс послуг, які називають державними. У цьому випадку "державні послуги" є своєрідною формою відносин між державою і суспільством.

У міжнародній практиці поняття *publicservices* використовується у широкому розумінні, оскільки будь-яка форма взаємодії, згідно ідеї сервісної держави, розглядається як послуга. Державною послугою є законотворча діяльність, оподаткування, охоронно-каральна діяльність і т.д.

Наприклад, у США виділяють 4 сфери діяльності держави: послуги для громадян, способи надання послуг, підтримка процесу надання послуг, управління державними ресурсами. "Послуги для громадян" як сфера діяльності містить 19 напрямів (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток тощо), кожен з яких, своєю чергою, ділиться на підфункції.

Поняття "державні" та "публічні" послуги нерідко використовують як синоніми, але з точки зору суб'єкту надання послуги поняття "публічна послуга" є ширшим за "державні послуги". Виконавцями публічних послуг можуть бути не лише державні структури, у тому числі муніципальні, але й комерційні організації.

Головна ідея *публічних послуг* полягає у тому, що це – діяльність всезагального значення не залежно від того, який суб'єкт у кожному конкретному випадку її здійснює. Загалом, публічні (неприватні) послуги характеризуються наступними ознаками:

- націлені на задоволення суспільно значимих інтересів;
- спираються на державно-правове регулювання та стандартизацію;
- надаються великим колом спеціально уповноважених органів та установ (державних і недержавних);
- мають необмежене коло споживачів таких послуг.

У науковій літературі можна зустріти цілий ряд визначень поняття "публічні послуги":

1. Публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків.

2. Публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо.

3. Публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою.

4. Публічні послуги – функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи.

5. Публічні послуги – спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі).

Не претендуючи на категоричність такої дефініції, можна узагальнено подати розуміння публічної послуги як суспільно значиму діяльність як державних (у тому числі місцевих), так і недержавних (але таких, що перебувають під державним управлінням) органів щодо задоволення потреб суспільства (фізичних і юридичних осіб, організацій тощо).

Існує думка, що до розуміння поняття "публічна послуга" варто застосовувати два підходи: емпіричний та теоретичний.

Емпіричний підхід акцентує увагу на реальному виконанні функцій установами та відомствами. Відтак, публічна послуга – це послуга, що надається органами виконавчої влади та їх установами при безпосередній взає-

модії з населенням. Натомість теоретичний підхід ґрунтується на типології благ, які мають свої характеристики.

Наприклад, публічні послуги поділяються на адресні та безадресні. Перші – це діяльність у відповідь на звернення фізичної чи юридичної особи. У такому випадку публічна послуга має на меті задовольнити конкретні потреби, що мають обумовлений законом характер.

Про безадресні послуги говорять тоді, коли йдеться про виконання державними чи муніципальними органами своїх функцій без будь-яких звернень громадян. За таких обставин публічні послуги націлені не на задоволення конкретних безпосередніх запитів (звернень громадян чи організацій), а на довгострокові суспільні інтереси (розвиток науки, проведення медичних, освітніх досліджень, будівництво доріг тощо).

Інші класифікації публічних послуг ґрунтуються на різноманітних критеріях, що демонструють їх різноманітність:

- залежно від суб'єкту надання (державні, муніципальні, недержавного сектору);
- залежно від природи адресата послуги (фізичним особам, юридичним особам, фізичним і юридичним особам);
- за джерелом фінансування (платні та безоплатні);
- за сферою застосування (послуги у сфері підприємницької діяльності, землекористування, соціальних відносин тощо).

За деякими підходами державні послуги є різновидом публічних [5, с. 56]. *Державна послуга* – це поняття, що не має однозначного аналогу у світовій практиці. Це дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, але при цьому державні послуги не тотожні функціям держави. Важливо також зазначити, що надання державних послуг тісно пов'язується з державною службою, яка покликана забезпечувати виконання завдань та реалізацію функцій держави. Таким чином, держава налагоджує механізм з надання послуги населенню через спеціальний апарат державних службовців.

Державні послуги надаються органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством.

Саме термін "державна послуга" найчастіше використовується для позначення основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як "постачальник послуг", який надає необхідні їй корисні для суспільства послуги. Серед її ключових ознак виділяють наступні [6, с. 123]:

- специфічна діяльність уповноваженого на надання державної послуги органу;
- має характер юридичного факту;
- має конкретний адресний характер;
- виникає за ініціативою фізичної або юридичної особи;
- тягне засобою настання позитивних для прохача наслідків.

Муніципальні послуги є різновидом публічних послуг, пов'язаних із забезпеченням потреб населення в рамках компетенції певного органу місцевого самоврядування, комунального підприємства, установи, організації.

Значна частина державних функцій покладається на органи місцевої влади чи інші уповноважені державою суб'єкти управління. Така децентралізація здійснення управління у державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи державного значення [7, с. 9].

Окремим видом послуг є *адміністративні*, які можна визначити як такі, що надаються органами виконавчої влади і місцевого самоуправління як результат реалізації владних повноважень. У даному випадку ознака "адміністративні" вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрації) й владну (адміністративну) природу діяльності з надання цих послуг.

І. Коліушко вказує на ряд ознак адміністративних послуг:

- надається за зверненням фізичної або юридичної особи;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи;
- адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень;
- право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;
- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично значима дія адміністративного органу, якою задовольняється звернення особи.

Запропоновані ознаки, в яких переважає юридичний характер, можемо доповнити ще низкою характеристик: індивідуальність надання; безпосереднє звернення; надання послуги безпосередньо в державному органі; обставини надання цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини, що визначають неможливість передачі її комерційним або некомерційним організаціям та їхнім об'єднанням.

Таким чином, якщо публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів; то адміністративні послуги – це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [3].

Поняття *соціальних послуг* пов'язане не з особливістю суб'єктів їх надання, а – змістом самої послуги. Зокрема, К.Дубич називає декілька секторів системи надання соціальних послуг:

- державний, до якого входять суб'єкти, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності;
- комунальний, який включає установи і заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги та знаходяться в підпорядкуванні відповідних органів місцевого самоврядування, наділених повноваженнями створювати такі установи, заклади та управляти ними.
- недержавний, до якого відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг; управління недержавним сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами [8].

Ключова відмінність соціальних послуг визначається сферою їх реалізації. Вони мають на меті допомогти вирішувати складні життєві ситуації, забезпечення повноцінної життєдіяльності, соціальну адаптацію. Оскільки подібні ситуації, що потребують допомоги у вирішенні проблем, можуть виникати у різних галузях, соціальні послуги теж класифікують на соціально-побутові, соціально-медичні, соціально-освітні, соціально-психологічні, соціально-економічні, соціально-правові тощо.

З юридичної точки зору соціальні послуги мають декілька характерних рис: 1) обов'язково є адресними, а отримувачем соціальних послуг може бути лише особа або соціальна група, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати; 2) порядок їх надання чітко регламентований законодавством; 3) вони надаються лише в межах цільової державної програми, відтак, фінансуються з державної казни.

Врешті, Ю. Горемікін алогічно зауважує, що попри наукову дискусію стосовно визначення поняття "соціальні послуги", основні підходи зводяться до того, що це певним чином організована діяльність на благо суспільства, кінцевою метою якої є підтримка передусім соціально вразливих верств населення, а також надання цим категоріям громадян можливості вести повноцінне, гідне життя [9, с. 6].

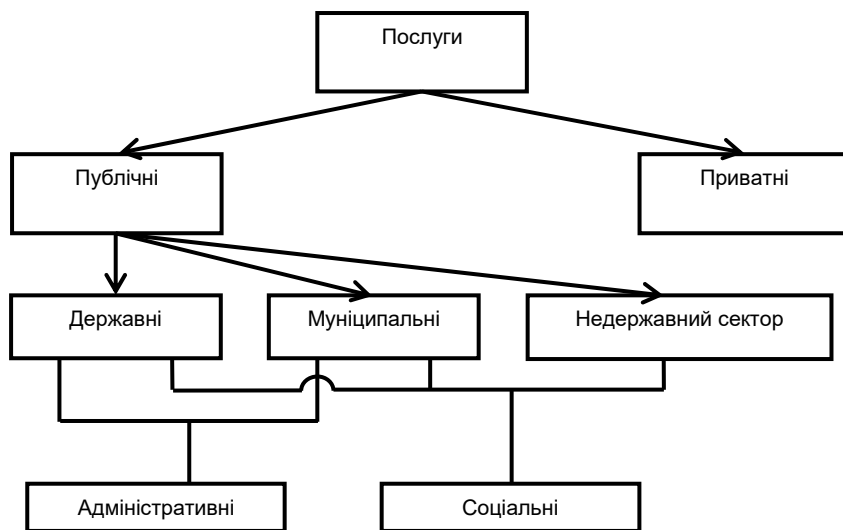
Соціальні послуги співвідносяться з публічними послугами як частина і ціле. Вони можуть надаватися і державними, і муніципальними структурами, і недержавними (комерційними та некомерційними) організаціями. Крім того, соціальні послуги в якості публічних послуг повинні відповідати ознакам універсальності. Ці послуги – невід'ємний атрибут сучасної соціальної держави.

Названі вище поняття умовно можемо зобразити наступною схемою (табл.1).

Проте, така класифікація матиме умовний характер, оскільки формально-логічний підхід до виизначення співвідношення понять (публічна послуга, державна

послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга) передбачає наявність їх чітких дефініцій. Оскільки в українському законодавстві та науці ці категорії не мають однозначної дефініції, то дослідження послуг як ключового інструменту реалізації сучасних концепцій державного управління потребує іншого дослідницького підходу.

Представлене різноманіття видів послуг, як бачимо, мають свої особливості, і їх не варто протиставляти одна одній. Одна і та ж послуга можев ряді випадків бути і державною, і публічною, і соціальною. Наприклад, державна послуга характеризує суб'єкта, який надає послугу (зазвичай, це – державні органи). Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державним послуги (муніципальні послуги), але такі послуги не можуть розглядатися як державні, виходячи з конституційного статусу органів місцевого самоврядування. Усі види послуг можна розглядати як діяльність загальнозначущої спрямованості і показують наявність публічного інтересу у здійсненні такої діяльності, яка дозволяє стверджувати, що, незалежно від того, який суб'єкт у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх виконання.



Аналіз наукової літератури дозволив виокремити два найпоширеніших теоретичних підходів до концептуалізації державної послуги:

1) *Проринковий підхід*, який пропонує розуміння державної послуги як товару, який надається органами влади громадянам і організаціям, оскільки держава має порівняльні переваги в наданні послуг окремих видів (наприклад, з питань національної оборони, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо). При цьому держава не є монополістом у наданні усього спектру послуг населенню. Той вид публічних послуг, який за критерієм витрат і стимулу виробництва є ефективнішим у приватному секторі, держава делегує своїм уповноваженим "агентам".

2) *Управлінський підхід* під державною послугою розуміє будь-які, як добровільні, так і примусові, форми взаємодії держави і зовнішнього оточення (населення, бізнес).

Загалом, визначення поняття "послуга" має не лише теоретичну цінність, але й цілком практичне завдання,

а саме: оптимізацію процесу взаємодії отримувача і надавача послуг, тобто відносин між суспільством і органами державної влади та їх агентів.

Таким чином, послуги, що характеризують відносини між державою та суспільством в теорії державного управління позначаються різними поняттями. Вважаємо, що комплексне розуміння дієвості усіх різновидів публічних послуг забезпечить ефективність сучасної моделі державного управління. Майбутні наукові розвідки повинні бути спрямовані, в першу чергу, на пошуки ефективних теоретичних конструктів дослідження поняття послуги як особливої форми відносин між державою та громадянином, а також практичних шляхів їх вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Краткий словарь маркетинга по Ф.Котлеру / сост. Н.А. Федоркова, А.С.Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.
 2. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. / О. Б. Моргулець. – К.: ЦУЛ, 2012. – 384 с.

3. Тимошук В. Адміністративні послуги [Текст]: посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А", 2012.
 4. Державне управління та державна служба: Словник-довідник Уклад. Ю. Оболенський, – К.: Вид-во КНЕУ, 2005 – с.283.
 5. Шаров Ю. П. Муниципальные услуги: шлях до високої якості: монографія/ Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь: Видавн. будинок ММД, 2008. – 136 с.
 6. Панин И. Н. Информационные технологии в государственном управлении / И. Н. Панин. – М.: Гелиос АРВ, 2011. – 400 с.
 7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверу-

ха, Е. Захарченко та ін.] //Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI-НАДУ "Магістр", 2015. – 400 с.
 8. ДубичК.В. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження / К. В. Дубич // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 3. – С. 64-69.
 9. Горемікіна Ю.В. Класифікація підходів до оцінювання соціальних послуг / Ю.В. Горемікіна // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 1. – С. 79-89.

Надійшла до редколегії 10.05.16

В.М. Столар, асп.
 Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ПОНЯТИЕ "УСЛУГА" В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье проведено теоретическое исследование сущности понятия "услуга", которое глубоко укореняется в отечественной практике государственного управления, но не имеет должного научного обоснования. Осуществлена попытка упорядочения понятийного аппарата, в частности, классификации публичных услуг, выяснения характерных черт государственных, административных, муниципальных, социальных услуг для усовершенствования системы их предоставления.
Ключевые слова: услуга, публичная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга, административная услуга, социальная услуга.

V.M. Stolar, PhD student
 Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

CONCEPT OF "SERVICE" IN THEORY OF THE STATE GOVERNANCE

This article provides theoretical research of essence of the "service" concept, which is deeply establishing in national state governance practice, but it hasn't proper foundation. Realized the attempt to order conceptual system, in particular, classification of public services; finding out specific characteristics of public, administrative, municipal and social services for improving service system.
Key words: services, public services, administrative services, social service.

УДК 35.086-057.34

О.В. Ткаченко, асп.
 Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ
 В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Правовий статус посадових осіб відрізняється від статусу інших службовців. Від того як здійснюється і регулюється їх діяльність багато в чому залежить ефективність роботи різних ланок державного апарату. Разом з тим сувора регламентація правового становища посадових осіб пов'язана з їх правильним відмежуванням від інших службовців і з тим, наскільки чітко і одноманітно формулюється саме поняття посадової особи. В даний час необхідність вироблення єдиного визначення посадової особи визнається більшістю авторів, що працюють в різних галузях правової науки та державного управління.
Проблема дослідження правового статусу посадової особи має підвищене значення саме в даний час, так як більша частина присвячених їй робіт відноситься ще до радянського періоду і в них не враховуються зміни, що відбулися в законодавстві нашої країни за останні роки, коли вся система державного управління зазнала суттєвих змін, що спричинило за собою нове розуміння місця і ролі державної влади та її посадових осіб у суспільстві.

Посадові особи відіграють домінуючу роль у здійсненні державного управління. Поняття посадової особи є одним з корінних в юридичній науці та системі державного управління. Розкриття змісту даного поняття безпосередньо пов'язане з місцем і роллю в управлінні країною державних органів, насамперед таких їх характеристик, як: відносна відособленість, самостійність; участь у здійсненні функцій держави; діяльність від його імені та за дорученням; володіння державно-владними повноваженнями; наявність відповідної компетенції та структури; застосування властивих органу організаційно-правових форм діяльності. Органом держави може бути одна посадова особа чи організована група посадових осіб, таким чином, орган державної влади – це організаційно-правовий інститут практичного здійснення компетенції як сукупності повноважень щодо предмета відання, встановленому Конституцією України. Адміністративна відповідальність посадових осіб є на даний момент найбільш невідосконалим видом відповідальності. Основні проблеми її накладення і застосування пов'язані в даний час з двома питаннями: відсутністю в адміністративному законодавстві єдиного визначення посадової особи і прогалін або навпаки суперечність норм в адміністративному законодавстві.

Ключові слова: відповідальність, адміністративна відповідальність, інститут адміністративної відповідальності, суб'єкти адміністративної відповідальності, посадова особа, адміністративне правопорушення, державне управління.

Постановка проблеми. Необхідною умовою нормального розвитку і функціонування будь-якої демократичної правової держави є неухильне виконання законів, подальше зміцнення гарантій прав і свобод громадян, охорона цих прав від різноманітних порушень.

Формування правової держави є в першу чергу втіленням принципу верховенства права і закону, їх суворого дотримання в суспільстві, усіма без винятку, державними органами, посадовими особами, громадянами і т.д. Створення демократичного суспільства передбачає розширення кола прав і свобод людини, наповнення їх новим змістом, підкріплення міцною системою гарантій –

економічних, політичних, організаційних і правових. Жодне сучасне суспільство не зможе досягти високого рівня свого розвитку, якщо в ньому не будуть дотримані права і свободи людини і громадянина. Зазначимо, що безвідповідальність осіб, в нашій державі, які вчиняють правопорушення, завжди послаблювала і як й раніше послаблює силу закону, перетворюючи свободу людини і громадянина в її протилежність – свавілля.

В сучасній правовій науці системи державного управління виділяють два протилежні підходи до розуміння поняття "посадова особа" – широкий та вузький [4, с.13]. Це в даному випадку розкриває можливості