

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-57>

УДК 338.984

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

THEORETICAL AND CONCEPTUAL PRINCIPLES OF CLASSIFICATION OF PUBLIC SERVICES IN THE CONDITIONS OF SERVICE-ORIENTED STATE DEVELOPMENT

Бовкун Ольга Анатоліївна

кандидат економічних наук, доцент,

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9209-5785>**Bovkun Olha**

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University

Стаття присвячена розгляду сутності та класифікації публічних послуг в умовах сервісно-орієнтованого розвитку держави. Проаналізовано та систематизовано поняття «публічна послуга», «державна послуга». Досліджено виробництво публічних послуг, які використовуються для забезпечення суспільно значущих потреб, інтересів у площині управління розвитком сервісної держави. Досліджено, що реалізація процесу надання публічних послуг в умовах демократичного політичного режиму залежить від домінування держави над громадянським суспільством і бізнесом, а також, співпраці між ними, а домінуюче становище держави у вказаному контексті характеризується слабким розвитком громадянського суспільства і низьким рівнем добробуту населення певної держави. Наведена типологія публічних послуг, яка на нашу думку, є найбільш вдалою.

Ключові слова: публічна послуга, державна послуга, адміністративна послуга, громадські інтереси, управлінська послуга, муніципальна послуга.

The article is devoted to the consideration of the essence and classification of public services in the conditions of service-oriented development of the state. The concept of "public service", "public service" is analyzed and systematized. The production of public services, which are used to meet socially significant needs and interests in the management of the development of the service state, has been studied. It is studied that the implementation of public services in a democratic political regime depends on the dominance of the state over civil society and business, as well as cooperation between them, and the dominant position of the state in this context is characterized by weak civil society and low welfare. The typology of public services, which in our opinion, is the most successful. It should be noted that public services in Ukraine were considered in the practice of domestic state-building in the implementation of important social reforms: administrative, administrative-territorial, municipal, budget, and so on. The reform process is not fully completed, so there is some inconsistency in the regulatory framework of modern Ukrainian society, including the provision of a range of services by the state. Optimization of the provision of public services is the basis of the service state, ie the state that serves not its own but public (public) interests. Analyzing the system of powers of public authorities at different levels of the state, it is necessary to indicate their focus on the needs of society and citizens as clients, which indicates changes in the functioning of social services on the principle of citizen orientation as a client. The provision of various types of services should be clearly defined in the process of administrative reform, as it is one of the main forms of relations between citizens, organizations and government, in which the state acts as a service provider. Thus, the level and initiation of civil society development, as well as the constitutional and legal status of territorial communities and their associations, their independence in particular, in our opinion, actualize the distribution of public and public services as typical and generic concepts.

Keywords: public service, public service, administrative service, public interest, management service, municipal service.

Постановка проблеми. Становлення громадянського суспільства значною мірою залежить від рівня адміністративної реструктуризації сучасної сервісної держави, яка повинна слугувати пересічним громадянам та справляти результативний вплив на соціальне середовище. Вагоме місце в процесі управління розвитком держави займає політика держави щодо забезпечення суб'єктів громадянського суспільства певною сукупністю послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та узагальненню проблем, які стосуються особливостей, етапів періодизації, моделей та тенденцій розвитку суспільних трансформацій присвячені фундаментальні праці науковців: Л. Бакарадзе, С. Вовканич, Б. Гаврилишина, Є. Головахи, І. Грицяка, Б. Данилишина, І. Решивець, Є. Романенка, В. Рубцова, О. Руденко, В. Стоцького, В. Солдатенка, Н. Хамітова, Н. Хоми, Ю. Шайгородського та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність даного дослідження зумовлена недостатнім ступенем розробки теоретико-методологічних засад щодо формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Доцільним є розгляд питань щодо виробництва публічних послуг, які використовуються для забезпечення суспільно значущих потреб, інтересів у площині управління розвитком сервісної держави.

Відповідний тип виробництва державних послуг у тоталітарних державах характеризує таку державу як «монополію, що нав'язує населенню бажаний для неї набір послуг, їх обсяг, якість і розмір оплати» [1]. Такий тип даного процесу не передбачає «закупівлі» набору послуг власне населенням та організаціями, оскільки для зазначеного необхідна свобода вибору щодо прийняття рішення про предмет «закупівлі». За таких умов держава виробляє послуги, які сама і «купує», розпоряджаючись ресурсами, що надійшли від населення та установ.

Отже, тоталітарна держава привласнює (уособлює) право виробництва послуг, примусово нав'язує їх у довільній кількості за довільними цінами. Вказаний тип виробництва (надання) послуг характеризується ігноруванням думки населення, наданням «анти-благ», перевагою реалізації короткострокових цілей лише з метою зміцнення влади.

Відповідний тип виробництва державних послуг в авторитарній державі характеризується присвоєнням нею права виробництва послуг для населення та громадських організацій з наданням останнім права вибору кількості послуг, що споживаються. За таких обставин держава «згори» делегує населенню право впливати на вибір певної кількості послуг, які надаються. Але при цьому лише держава координує кількісні показники послуг з потребами населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демократичні держави, як і авторитарні, спираються на потреби населення та громадських організацій в отриманні певних послуг при визначенні обсягу їх надання. Суб'єкти громадянського суспільства (конкретна верства населення, представники соціального прошарку чи демографічної групи суспільства, окремі громадяни, громадські організації, об'єднання тощо) впливають на формування необхідної кількості публічних послуг, визначення їх вартості з урахуванням відповідних дій держави в цьому напрямі.

Реалізація процесу надання публічних послуг в умовах демократичного політичного режиму залежить від домінування держави над громадянським суспільством і бізнесом, а також, співпраці між ними. Домінуюче становище держави у вказаному контексті характеризується слабким розвитком громадянського суспільства і низьким рівнем добробуту населення певної держави [3].

Зазначимо, що державні послуги в Україні розглядалися на практиці вітчизняного державотворення в умовах реалізації важливих суспільних реформ: адміністративної, адміністративно-територіальної, муніципальної, бюджетної тощо. Процес реформування до кінця не завершений, тому виникає певна неузгодженість нормативно-правової бази сучасного українського суспільства, в тому числі, щодо надання комплексу послуг державою.

Проте в умовах суспільних трансформацій інститут державних послуг значно розширився і ускладнився, що визначає актуальність систематизації комплексу послуг в окремий вид – публічні послуги. Оптимізація надання державних послуг є основою сервісної держави, тобто держави, яка обслуговує не власні, а публічні (громадські) інтереси. Аналізуючи систему повноважень органів публічної влади на різних рівнях держави, варто вказати про їх орієнтацію на потреби суспільства та громадян як на клієнтів, що

свідчить про зміни у функціонуванні суб'єктів соціальних послуг за принципом орієнтації на громадянина як клієнта [4].

З метою формування визначення категорії «публічна послуга», на нашу думку, варто навести узагальнення результатів вивчення наукових праць, що стосуються проблематики надання публічних, державних, адміністративних, муніципальних, управлінських, громадських, соціальних послуг тощо.

Державна послуга – це надання споживачам вказаного виду послуг, як результатів реалізації функцій державної влади, за допомогою яких виконуються зобов'язання держави перед громадянином.

Управлінська послуга, як вважають вказані науковці, є результатом функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки або соціального життя.

У підсумку адміністративна послуга – це результат діяльності виконавчого механізму державного органу, або його апарату із забезпечення інтересів та свобод фізичних та юридичних осіб щодо їх звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації власних повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами і є зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку [5].

Для того, щоб термінологічно розрізнити зміст категорій «управлінські послуги» та «адміністративні послуги», окрему увагу варто приділити розгляду наукової концепції В. Сороко, згідно з якою, вказані види послуг визначаються як самостійні види діяльності певних органів держави. Не випадково «державні послуги» розглядаються і як управлінські, і як адміністративні.

Так, до управлінських послуг слід віднести державні послуги, які надаються невизначеному колу осіб, до адміністративних послуг – державні послуги, що надаються конкретному користувачу. Водночас, класифікація державних послуг залежить від визначення адресатів певного кола користувачів [3]. Предметним є обґрунтування науковцем так званої «неналежності» адміністративних послуг до сфери застосування органами місцевого самоврядування.

Термін «муніципальні послуги» характеризує різновид послуг, які надаються територіальній громаді, окремим громадянам з метою задоволення їхніх потреб і виключно в межах компетенції органів місцевого само-

врядування. Сутність поняття «управлінські послуги» полягає в наявності законодавчо-визначеної розпорядчої діяльності органів публічної влади, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і яка спрямована на реалізацію їхніх законодавчо гарантованих прав, свобод та інтересів.

Слід зазначити, що поняття «державна послуга» передусім уособлює характеристику власне суб'єкта, який надає цю послугу. Таким суб'єктом завжди є орган державної влади/орган місцевого самоврядування. Термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж поняття «державні послуги» [5]. На думку вказаних науковців, сьогодні постала необхідність удосконалення системи надання публічних послуг, яке мало б розпочатися зі систематизації послуги за відповідними критеріями. Публічні послуги залишаються все ще досить новим елементом взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування та громадян.

Надання різних видів послуг має бути чітко визначеним в процесі проведення адміністративної реформи, оскільки є однією з основних форм взаємовідносин громадян, організацій та влади, за якої держава виступає поставальником послуг.

Незавершеність адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, на нашу думку, ускладнює законодавче визнання поняття «публічні послуги», критеріїв їх класифікації та механізмів реалізації в суспільстві. Як вважають вище цитовані науковці, чітко виокремлюється нетотожність категорій «публічні послуги», «державні послуги», хоча припускається можливість надання аналогічних за суттю послуг, але іншими суб'єктами, які відповідно до власного конституційного статусу не належать до органів державної влади (зокрема, органами місцевого самоврядування).

У даному випадку такі послуги не мають права бути зараховані до державних, хоча їм і притаманний інтегруючий чинник (зацікавленість суспільства в їх наданні, суспільний інтерес і соціальна значимість), і вказані послуги варто віднести до більш широкого поняття – «публічні послуги», оскільки їх можуть надавати державні та недержавні установи. Вищезазначене вказує на таку обставину, що категорія «публічні послуги» значно змістовніша за категорію «державні послуги». Саме тому, категорії «публічна послуга» та «державна послуга» співвідносяться, як ціле та частина.

Аналізуючи різноманітність наукових концепцій щодо розуміння змісту публічних послуг, варто визначити їх типологію. Зокрема, йдеться про те, що публічні послуги:

1) визначаються як діяльність державного апарату, що забезпечує реалізацію інтересів та потреб споживачів послуг, як платників податків;

2) характеризують лише певну сферу діяльності держави, яка забезпечує життєдіяльність населення (містобудування, транспортне сполучення, теплопостачання, каналізаційне обслуговування водо- та електропостачання, освіта, охорона здоров'я тощо);

3) є інструментом ефективного публічного управління, яке супроводжується відповідністю очікуваних результатів реальним наслідкам, на досягнення яких, були спрямовані певні послуги та зорієнтований адресат їх надання (йдеться про суб'єкта, який покращує власне становище після споживання очікуваної послуги, а не тільки задовольняє потребу у зверненні щодо її отримання);

4) позиціонуються як функції органів, що їх продукують;

5) презентують відповідний механізм обслуговування громадян, як безпосередню взаємодію з громадянами при їх зверненні та прийомі.

Наведена типологія публічних послуг, на нашу думку, є найбільш вдалою.

Слід зауважити, що у сфері політики сучасного українського суспільства спостерігається тенденція до розширення. Сьогодні публічний сектор ототожнюється зі сферою державної активності, з механізмом розробки та прийняття важливих управлінських рішень та їх результатами, з розвитком інвестицій, зміною ціннісних орієнтацій у суспільстві.

Зазначимо, що кількість наукових праць, які оперують категорією «державні послуги», представлена в контексті розгляду якості надання адміністративної послуги з акцентуванням уваги на стандартизації, як на інструменті розвитку сфери державних послуг.

Численні роботи, що оперують категорією «публічні послуги» використовують її як синонім категорії «державні послуги», що пов'язані, зокрема, з недосконалістю (різноманітним трактуванням) перекладу досліджень зарубіжних учених та іноземних нормативно-правових документів.

Підсумовуючи, зазначимо, що у вказаному дослідженні наведено деталізацію сутності поняття «адміністративна послуга» у функ-

ціональній площині, зокрема в площині регулювання адміністративних правовідносин за умов реалізації прав фізичної або юридичної особи.

Отже, на підставі викладеного вище можна констатувати, що для успішного регулювання процесу надання адміністративних послуг в умовах євроінтеграційного вибору держави, необхідно в межах теоретико-концептуального підходу здійснити розбудову категоріального поля теорії публічного управління та адміністрування завдяки авторським розробкам щодо визначення змісту певних категорій.

Домінування (перевага) держави над бізнесом і громадянським суспільством (суб'єктно-залежні ініціативи). У концептуалізації державних послуг не існує необхідності. Їх термінологія досить розвинута. Стан дослідження сутності публічних послуг як благ, які надаються органами публічної влади є достатнім. Використання терміну «державна послуга» можливе лише в контексті належності суб'єкта їх надання на противагу «публічним послугам» – на будь-якому рівні управління, включаючи і рівень місцевого самоврядування.

Домінування (перевага) держави і бізнесу над громадянським суспільством або домінування держави над взаємодіючими громадянським суспільством та бізнесом (суб'єктно-активовані ініціативи).

Розподіл публічних послуг на три типи. Перший тип – це послуги, надання яких ініційоване державою та здійснюється в межах партнерства держави і громадянського суспільства. Другий тип – це послуги, надання яких ініційовано державою, яка наділила відповідними повноваженнями публічно-правові організації. Третій тип – послуги, надання яких ініційоване та здійснюється громадськими організаціями.

Держава, бізнес та громадянське суспільство конструктивно взаємодіють (виключаючи аспект домінування чи переваги) між собою (суб'єктно-орієнтовані ініціативи)).

Враховуючи політичні та соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в процесі реформ та через кризу в суспільстві, актуальність подальшого впровадження інституту адміністративних послуг має справляти позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності, оскільки вказаний інститут адміністративних послуг є об'єктивною необхідністю.

Таблиця 1

Класифікація публічних послуг в умовах сервісно-орієнтованої держави

Управлінські, адміністративні, державні,	Муніципальні	Недержавні
Публічні послуги – це блага, надання яких ініційовано		
за взаємодії держави з громадянським суспільством і бізнесом та реалізація яких, делегована державі	територіальною громадою (суб'єктом самоврядності) та делеговані для реалізації органам місцевого самоврядування	суспільством (елементами громадянського суспільства) та делеговані для реалізації недержавним (громадським організаціям)

Визначати сукупність властивостей публічної послуги слід відповідно до існуючих у чинному законодавстві певної держави нормативно-правових актів. Усі властивості повинні бути трансформовані в атрибути, чи то у форму відображення властивостей у свідомості споживачів.

Виникає необхідність сформулювати їх сутність через розуміння та уявлення споживача про публічну послугу. Безумовно, вирішення зазначеного завдання не може бути уніфіковане загалом для всієї сукупності публічних послуг, що вимагає побудови унікальної мультиатрибутивної моделі відповідно до конкретного виду послуг.

Застосування такої моделі публічних послуг має певні обмеження, що пов'язані з ідентифікацією публічних послуг як несвідомих благ, тобто тих, які задовольняють несві-

домі потреби та мають соціальну корисність.

Висновки. Таким чином, публічні послуги слід визначати як різновид блага, виробництво якого ініційоване впровадженням комунікативної взаємодії держави з громадянським суспільством та бізнес-спільнотою.

Таким чином, рівень та ініціація державою розвитку громадянського суспільства, а також конституційно-правовий статус територіальних громад та їх об'єднань, їх самостійність зокрема, на нашу думку, актуалізують розподіл публічних та державних послуг, як типового та родового понять. Указаний розподіл можливо здійснити лише за умов реально функціонуючих суб'єктів громадянського суспільства – органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, релігійних організацій, недержавних некомерційних організацій та громадян у суспільній життєдіяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку : монографія / під наук. ред. д-ра екон. наук, проф., акад. НАН України Б. М. Данилишина. Київ : Наукова думка, 2010. 736 с.
2. Васильєва Н. В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*. 2017. № 61. С. 279–288. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30
3. Петровський П. М. Сервісна концепція державного управління. *Енциклопедія державного правління* : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
4. Євсюкова О. В. Теоретико-концептуальні передумови формування сервісно-орієнтованої держав. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2 (15). С. 17–24.
5. Євсюкова О. В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. ... докт. наук з держ. управл. : 25.00.02. Київ, 2020. 467 с.
6. Мсюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12.

REFERENCES:

1. Kutsenko, V. I. (2010). *Sotsialnyi vektor ekonomichnoho rozvytku: monohrafiia* [Social vector of economic development: monograph]. Kyiv: Naukova dumka. (in Ukrainian)
2. Vasyliieva, N. V. (2017). *Servisna derzhava: riznomanitnist rozuminnia a problemnist pobudovy*. [Service power: versatility of intelligence and problem of motivation]. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 61, 279–288. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30. (in Ukrainian)
3. Petrovskiy, P. M. (2011). *Servisna kontseptsia derzhavnoho upravlinnia / Entsyklopediia derzhavnoho pravlinnia: u 8 t.* [Service concept of public administration – Encyclopedia of public administration: in 8 volumes], 8. Lviv: LRIDU NADU. (in Ukrainian)

4. Yevsiukova, O. V. (2016). Teoretyko-kontseptualni peredumovy formuvannia servisno-orientovanoi derzhav [Theoretical and conceptual prerequisites for the formation of service-oriented states]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia – Public administration and customs administration*, 2 (15), 17–24. (in Ukrainian)
5. Yevsiukova, O. V. (2020). *Formuvannia mekhanizmiv upravlinnia rozvytkom servisnoi derzhavy v umovakh suspilnykh transformatsii* [Formation of mechanisms for managing the development of the service state in the conditions of social transformations]. Doctor's thesis. Kyiv. (in Ukrainian)
6. Msiura, V. Ya. (2015). Servisna sutnist derzhavnoi polityky yak osnova modernizatsii derzhavnoho upravlinnia [Service essence of state policy as a basis for modernization of public administration]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 12. (in Ukrainian)