

**Войтик Олександра Євгенівна**

*кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри  
регіонального управління та місцевого самоврядування  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*  
ORCID: 0000-0002-2070-4932  
e-mail: voyityk@ukr.net

**Іщенко Григорій Олександрович**

*кандидат медичних наук, головний лікар Державного закладу  
“Центральна стоматологічна поліклініка МОЗ України”*  
ORCID: 0000-0001-9771-8032  
e-mail: grigoriy.ishchenko@gmail.com

**ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:  
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

Розглянуто теоретичні підходи до здійснення публічних послуг у сфері публічного управління. Проаналізовано різні підходи до трактування сутності поняття “публічні послуги” і на основі цього представлено авторське розуміння згаданого поняття. Розглянуто класифікаційні підходи до розуміння публічних послуг. Представлено алгоритм надання публічних послуг у сфері публічного управління. Обґрунтовано процедуру здійснення публічних послуг, враховуючи надавачів та споживачів у сфері публічного управління. Аргументовано, що публічні послуги є ширшим поняттям, аніж державні послуги.

**Ключові слова:** публічні послуги; публічне управління; держава; органи влади; споживачі; населення.

**Постановка проблеми.** Інститут публічних послуг є визначальним чинником розвитку громадянського суспільства та індикатором дієвості й ефективності публічного управління. Прагнення Української держави реалізувати євроінтеграційний курс передбачає здійснення істотних реформ у системі надання публічних послуг, оскільки відсутність у взаєминах між владними структурами та суспільством демократичних традицій та недоліки самої системи публічного управління призводять до нівелювання загального іміджу держави на світовій арені та до зниження соціально-економічного розвитку суспільства. Тому регламентація публічних послуг, їх змісту та видів в контексті публічного управління вимагає повноти, відповідно до сучасних викликів та потреби реформування, згідно із євроінтеграційними прагненнями Української держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов’язані із сутністю та особливостями надання публічних послуг, порушуються у публікаціях таких науковців, як: В. Авер’янов, В. Вакуленко, І. Венедиктова,

В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Мамонова, Л. Міцкевич, Н. Нижник, Р. Рудніцька, С. Серьогін, В. Сороко, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, Л. Терещенко, А. Чемерис, Ю. Шаров та інші.

У своїх працях дослідники аналізують різноманітні підходи до розуміння суті згаданого поняття, розглядають цей термін із правового боку, оцінюють його з позиції послуг, які надаються державою та органами місцевого самоврядування.

**Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.** Розвиток наукової думки, розширення термінологічного інструментарію та необхідність врахування світового досвіду спонукає до поглиблення наукових досліджень, які стосуються розуміння публічних послуг та їх місця у системі публічного управління на сучасному етапі розвитку українського суспільства, що зумовило вибір теми статті.

Метою статті є оцінка ступеня наукової розробки поняття публічних послуг, з'ясування поняття та сутності цих послуг, а також алгоритму їх здійснення, визначення ролі публічних послуг у забезпеченні якості публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Публічні послуги, загалом, починають розглядатися як самостійна категорія у 80-х рр. ХХ ст. Основою їх надання стала зміна відносин між владою та громадянами, а також пріоритетів у розбудові держави, які спостерігалися у розвинених країнах на той час. Завданням публічної влади та публічного управління є надання якісних послуг своїм громадянам, зважаючи на визнання людини та її прав основною соціальною цінністю. Таким чином, змінюються взаємовідносини держави із своїми громадянами – останні перетворюються із прохачів на споживачів послуг, які їм пропонуються.

У Концепції адміністративної реформи в Україні передбачається надання публічних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також у підпорядковуваних їм організаціях, установах та підприємствах [1].

Науковці пропонують такі трактування цього поняття:

– діяльність, яка має суспільне значення та визначена законодавством, відповідно до її індивідуального спрямування надання окремим особам та добровільного інтересу споживачів її отримати. Отримувачі таких послуг або мають право, визначене в законодавстві, безпосередньо їх отримувати на безоплатній основі в межах реалізації своїх прав та свобод, або повинні платити за них ціну, визначену державою [2];

– послуги, які надаються публічним сектором за рахунок публічних коштів та під відповідальність публічної влади [3];

– діяльність, покликана служити платникам податків на основі функціонування державного апарату. У цьому підході присутній державницький контекст, оскільки послуги розглядаються з позиції діяльності держави у тих сферах, де відбувається

забезпечення громадян основними потребами (охорона здоров'я, освіта, транспорт, містобудування, водопостачання, каналізація тощо). Ці послуги є свідченням позитивного публічного управління, при якому для споживачів послуг важливими є наслідки, які передбачають покращення власного становища їх отримувачів. Щодо тих, хто надає ці послуги, то ними є лише державні та муніципальні установи, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, публічні послуги розглядаються як спосіб обслуговування громадян держави як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях [4];

– послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та альтернативними структурами у співпраці з громадськими організаціям для населення [5];

– діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або державних чи муніципальних установ, організацій та підприємств за кошти державного чи місцевих бюджетів [6];

– діяльність органів публічної влади та фізичних осіб і їх об'єднань, а також інших суб'єктів за рахунок приватних та публічних коштів, за допомогою чого стає можливою передача матеріальних і нематеріальних благ юридичним і фізичним особам, які є суспільно корисними як для держави, так і для її населення [7].

Останній підхід, на нашу думку, є найбільш виправданим, оскільки у ньому ставиться акцент на органах публічної влади, які є основними надавачами публічних послуг. Саме з такої позиції потрібно розглядати сутність публічних послуг, які повинні реалізовуватися в контексті публічного управління, що значно розширює межі розуміння зазначеної категорії та дає можливість розглядати її не лише з державницького боку, але й через призму регіоналістики.

Іншими словами, публічні послуги реалізуються не лише державними органами влади, але й регіональними та місцевими, а також різноманітними організаціями та об'єднаннями, які визначені законодавством, що визначає їх універсальність, гнучкість та комплексність. Саме регіональний підхід дає змогу вирізнити публічні послуги від суто державних, суттєво розширюючи розуміння цього поняття та даючи можливість споживачам отримувати більш конкретні види послуг.

Більш повне розуміння публічних послуг дає їх класифікація, представлена в табл. 1, враховуючи те, які суб'єкти надають ці послуги загалом [8].

Суб'єктна ознака є основною при класифікації публічних послуг. Проте їх можна класифікувати і залежно від низки інших ознак:

– за споживачами, які отримують публічні послуги – фізичні і юридичні особи;

– за видами послуг – матеріальні та нематеріальні, колективні та індивідуальні, паперові та електронні;

– за групами послуг – сфери надання послуг, повноважень відповідальних осіб щодо надання певних послуг, форм оплати за послуги, складових публічного управління.

Таблиця 1

**Класифікація публічних послуг залежно від суб'єкта,  
що надає публічні послуги**

№ з/п	Вид послуг	Їх характеристика
1	Державні послуги	Діяльність органів державної влади, яка передбачає реалізацію державою своїх функцій і надання послуг за рахунок бюджетних коштів, обов'язковість яких регламентована нормативно-правовими актами
2	Управлінські послуги	Діяльність державних органів влади, спрямована на формування та реалізацію державної політики щодо регулювання соціально-економічних відносин у суспільстві
3	Адміністративні послуги	Дії органів державної влади у напрямі забезпечення основних прав та інтересів юридичних і фізичних осіб відповідно до чинного законодавства
4	Соціальні послуги	Сукупність заходів економічного, правового, освітнього, медичного, психологічного, реабілітаційного типу тощо, які спрямовані на громадян держави, що перебувають у складних життєвих ситуаціях і потребують спеціальної допомоги, з метою повернення їх до повноцінного життя
5	Житлово-комунальні (муніципальні) послуги	Господарська діяльність, спрямована на задоволення потреб фізичних і юридичних осіб у водо-, світло- та газопостачанні, опаленні, вивезенні побутових відходів, відповідно до законодавства, результатом якої є проживання осіб у цивілізованих умовах

Необхідно згадати ще один класифікаційний підхід до розуміння сутності публічних послуг за такими критеріями:

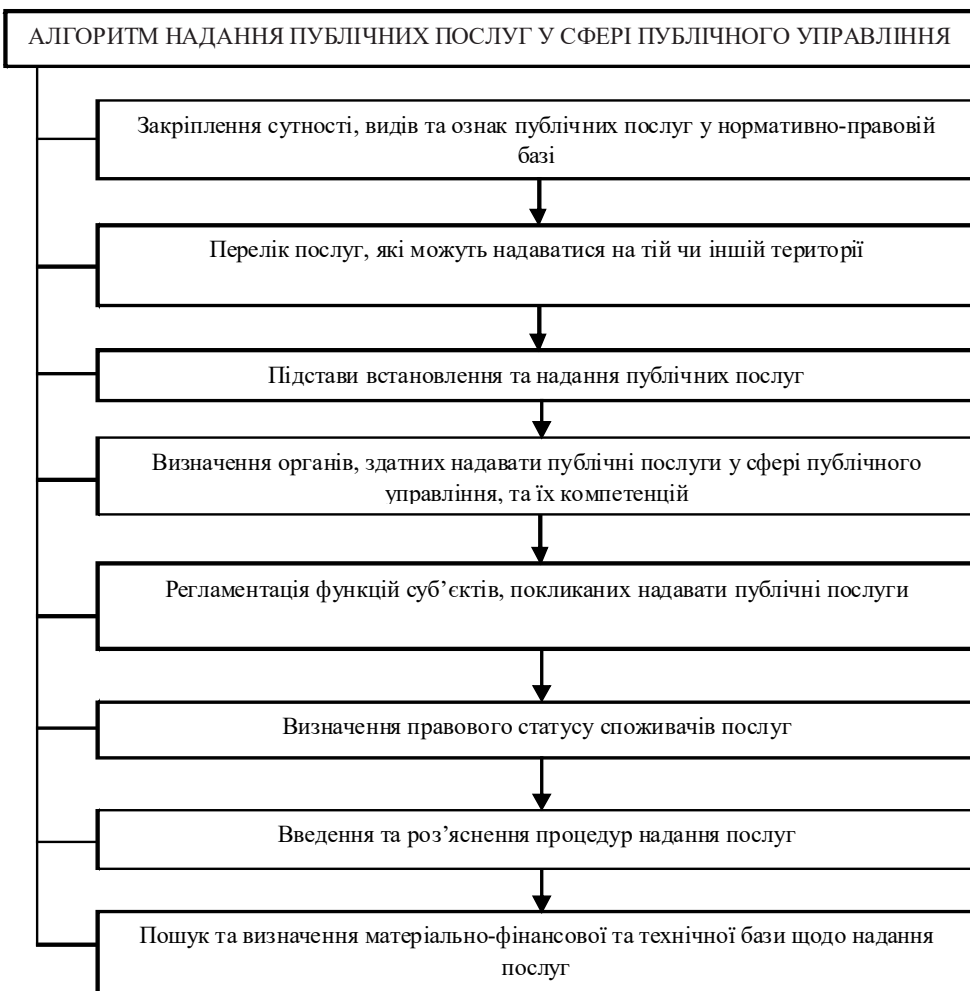
- 1) безпосередня участь органів публічної влади та публічних установ у процесі надання публічних послуг;
- 2) забезпечення та гарантії надання різноманітних послуг із боку держави;
- 3) рівний доступ до послуг для тих, хто їх потребує, а також їх безперервність;
- 4) нормативно-правова регламентація надання публічних послуг у країні [9].

Різноманітність публічних послуг та підходів до їх класифікації дає підстави говорити про їх публічне спрямування, встановлення гарантій їх надання, відповідальність суб'єктів, які їх здійснюють, а також висока суспільна значущість. Загалом, публічним послугам притаманні певні основні ознаки, які вирізняють цю категорію з-поміж інших видів послуг у суспільстві, а саме:

- основою надання публічних послуг є задоволення суспільних інтересів;
- існує надзвичайно велика кількість споживачів публічних послуг у суспільстві;
- суб'єктами надання публічних послуг є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти господарської діяльності;

– публічні послуги базуються як на приватній, так і на публічній власності;  
– публічним послугам притаманне територіальне спрямування відповідно до тих суб'єктів, які їх здійснюють, та населення, яке проживає на певній території і споживає ці послуги відповідно до чинного законодавства та своїх потреб.

Доцільно розуміти, що поняття “публічні послуги” є набагато ширшим та передбачає більше складових і взаємодій, аніж “державні послуги”, оскільки їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. На користь такої думки необхідно розглянути складний алгоритм надання публічних послуг, до елементів якого потрібно зарахувати стадії, представлені на рис. 1.



**Рис. 1. Алгоритм надання публічних послуг у сфері публічного управління (власні узагальнення)**

Отже, процес надання публічних послуг є комплексною системою, основою якої є складові, які гармоніюють між собою. Водночас необхідно дотримуватися послідовності прийняття рішень, надаючи ті чи інші послуги для споживачів. Особливістю цього процесу є те, що менеджерами в цьому випадку є не лише держава та її органи влади, але й недержавні структури, проте всі вони повинні злагоджено та цілеспрямовано діяти в інтересах держави та її населення, а приватні інтереси повинні відходити а другий план.

Узагальнення різних підходів до трактування сутності поняття “публічні послуги”, аналіз їх класифікаційних ознак та особливостей дає змогу представити власне розуміння досліджуваної у статті дефініції. Так, на нашу думку, публічними послугами в сфері публічного управління потрібно називати комплекс цілеспрямованих дій державних та муніципальних органів влади, підприємств, громадян та їх об’єднань, громадських організацій та інших суб’єктів держави, які, відповідно до законодавства, вповноважені надавати послуги, спрямовані на задоволення запитів та основних потреб фізичних і юридичних осіб та повноцінний соціально-економічний розвиток держави.

Наявність публічних послуг передбачає взаємодію публічної влади з тими суб’єктами, які їх отримують, шляхом цілеспрямованого, повноцінного та обґрунтованого публічного управління, покликаного гарантувати якісні послуги для споживачів. Якість управлінських публічних дій в цьому випадку передбачає результат, який виражається у задоволенні основних вимог тих осіб, які їх потребують, незалежно від політичних, економічних, соціальних, культурних, ментальних та інших обставин, розвитку законодавчої бази тощо.

Загалом, процедуру надання публічних послуг у сфері публічного управління зображено на рис. 2.

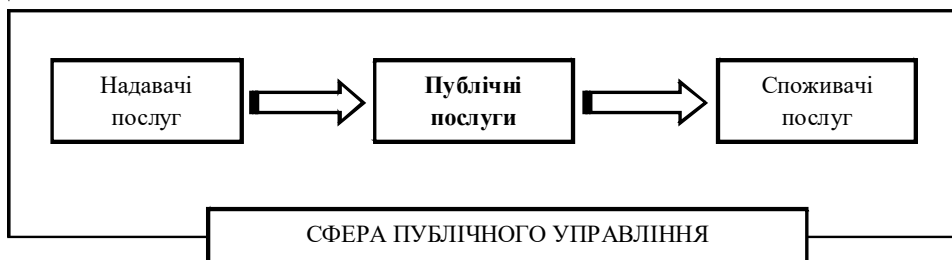


Рис. 2. Схема надання публічних послуг у сфері публічного управління (власні узагальнення)

Отже, публічні послуги є складним поняттям, яке розглядається із різних позицій багатьма науковцями та дослідниками. Існування цього поняття зумовлене об’єктивними обставинами розвитку сучасного суспільства, відповідно до чого воно повинно функціонувати на засадах демократизму та врахування інтересів усіх членів суспільства. Споживачі послуг повинні мати гарантії отримання усіх необхідних послуг із боку держави, які даватимуть їм

впевненість у майбутньому забезпеченні своїх потреб та успішному самовдосконаленні. Широкий спектр публічних послуг у тій чи іншій країні свідчить про її цивілізований та прогресивний розвиток та здатність впевнено протистояти викликам, які постійно виникають на сучасному етапі розвитку цивілізації.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Узагальнення різноманітних підходів до розуміння сутності поняття “публічні послуги” дало підстави зробити висновок, що публічними послугами у сфері публічного управління потрібно називати комплекс цілеспрямованих дій державних та муніципальних органів влади, підприємств, громадян та їх об’єднань, громадських організацій та інших суб’єктів держави, які, відповідно до законодавства, уповноважені надавати послуги, спрямовані на задоволення запитів та основних потреб фізичних і юридичних осіб та повноцінний соціально-економічний розвиток держави.

Складна процедура здійснення публічних послуг у сфері публічного управління дає підстави стверджувати, що вони покликані вирішувати багато завдань, які виникають перед сучасним суспільством. Водночас вони не є суто прерогативою держави, оскільки це поняття є набагато ширшим, ніж послуги держави. Здатність недержавних суб’єктів надавати публічні послуги свідчить про високий рівень публічного управління та впевнений розвиток держави загалом.

Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямку є аналіз нормативно-правового забезпечення надання публічних послуг у сфері публічного управління та його вдосконалення відповідно до стандартів розвинених країн.

#### Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 167.
2. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг // Вісник Харківського національного університету. 2009. № 841. С. 88—91. (Серія: Право).
3. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні // Актуальні проблеми держави і права. 2005. № 26. С. 160—165.
4. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
5. Шабатіна І. Досвід країн Європейського союзу з надання публічних послуг населенню // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Вип. 2 (24). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. С. 92—99.
6. Шиндель Ю. А. Зміст надання публічних послуг у складі злочину, передбаченому ст. 365-2 Кримінального кодексу України // Вісник Харківського національного університету. 2013. С. 173—177.
7. Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація // Держава та регіони. № 1 (57). 2017. С. 102—108.

8. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія. Мелітополь : Видавничий будинок ММД, 2008. 136 с.

9. Горбатюк В. Поняття та види публічних послуг у сфері управління державними фінансами. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/apdyo\\_2012\\_3\\_16.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdyo_2012_3_16.pdf) (дата звернення: 06.06.2020 р.)

Статтю подано: 23.06.2020

Статтю схвалено: 28.09.2020

**Voityk Oleksandra Yevhenivna**

*senior lecturer at the Department of Regional Management and Local Self-Government of the Lviv Regional Institute of State Administration  
of National Academy for Government Control  
under the President of Ukraine  
ORCID: 0000-0002-2070-4932  
e-mail: voyityk@ukr.net*

**Ishchenko Hryhorii Oleksandrovych**

*PhD in Medical Sciences, Chief Doctor of State establishment  
“Central Dental Clinic of the Ministry of Healthcare of Ukraine”  
ORCID: 0000-0001-9771-8032  
e-mail: grigoriy.ishchenko@gmail.com*

**PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
THEORETICAL ASPECTS**

**Problem setting.** The Institute of Public Services is a determining factor in the development of civil society and an indicator of the effectiveness and efficiency of public administration. An aspire of the Ukrainian state to implement the European integration course involves significant reforming in the system of public services performance, as the absence of democratic traditions in the relationship between government structures and society and also the shortcomings of the public administration system lead to levelling the overall image of the state on the world stage and the decrease of social and economic development of society. Therefore, the regulation of public services, their content and types within the context of public administration requires completeness in accordance with contemporary challenges and the need for reforming pursuant to the European integration aspirations of the Ukrainian state.

**Recent research and publications analysis.** Issues connected with essence and particularities of public services are raised in the publications of such scientists as V. Averianov, V. Vakulenko, I. Venedyktova, V. Harashchuk, N. Hnydiuk, I. Kolisnychenko, A. Kirmach, I. Koliushko, T. Kolomoiets, V. Mamonova, L. Mickiewicz, N. Nyzhnyk, R. Rudnitska, S. Serohin, V. Soroko, V. Tymoschuk, Yu. Tykhomyrov, L. Tereshchenko, A. Chemerys, Yu. Sharov and other. However, the development of scientific idea, the expansion of terminological tools and the need to take into account the world's experience encourages the deepening of research works on understanding of the public services and their place in the system of public administration at the present stage of Ukrainian society development.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The purpose of this article is to assess the degree of scientific development of the concept of public services,



clarify the concept and essence of these services, as well as the algorithm for their implementation, and determine the role of public services in ensuring the quality of public administration.

**Paper main body.** Public services are provided not only by public authorities, but also by regional and local, as well as various organizations and associations, which are established by legislation that determines their universality, flexibility and complexity. It is the regionalization that makes it possible to distinguish public services from purely state ones, significantly expanding the understanding of given concept and enabling consumers to receive more specific types of services.

The concept of “public services” is much more wide-ranging and involves much more components and interactions than “state services”, as they can be provided by both governmental and non-governmental structures. The process of providing the public services is a complex system based on components that harmonize with each other. At the same time, it is necessary to follow the sequence of decision-making, providing particular services to the consumers. The peculiarity of this process is that the managers in such case are not only the state and its authorities, but also non-governmental structures, but all of them must act in a coordinated and purposeful manner for the interests of the state and its population.

Public services in the field of public administration should be considered as a set of focused actions of state and municipal government authorities, enterprises, citizens and their associations, public organizations and other state entities, which are authorized under the applicable law to provide services, the aim of which is to meet requirements and basic needs of natural and legal persons and full-fledged social and economic development of the state.

The availability of public services provides the cooperation of public authorities and those entities that receive such services by purposeful, full-fledged and reasonable public administration, which is intended to guarantee high-quality consumer services. The quality of administrative public actions in this particular case provides the result, which is expressed in meeting the basic requirements of those who need them, regardless of political, economic, social, cultural, mental and other circumstances, the development of the legal framework, etc.

Public services is a complex concept that can be viewed from many points of view and different perspectives by many scientists and researchers. The existence of this concept is due to the objective circumstances of the development of modern society, whereby it must operate on the basis of democracy and taking into account the interests of all members of society. Service consumers must have guarantees of receiving all necessary services from the state, which will give them confidence in the future meeting of their requirements and successful self-perfection. A wide range of public services in a particular country testifies to its civilized and progressive development and also the ability to confidently face up to the challenges that constantly arise at the present stage of civilization development.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** The complex procedure of providing public services in the field of public administration permits to claim that they are aimed to solve many problems that modern society faces. Meanwhile, they are not a strictly prerogative of the state, as this concept is more wide-ranging than the state services. The ability of non-governmental entities to provide public services indicates a high level of public administration and steady development of the state as a whole.

**Key words:** public services; public administration; state; authorities; consumers; population.

### References

1. Pro shvalennya Kontseptsiyi rozvytku systemy nadannya administratyvnyh poslug organamy vykonavchoyi vlady. № 90-р. (2006) [in Ukrainian].
2. Venediktova, I. V. (2009). Yurydychna pryroda publichnyh poslug. *Visnyk Harkivskogo natsionalnogo universytetu*, № 841, pp. 88-91 [in Ukrainian].
3. Pysarenko, G. M. (2005). Administratyvni poslygy v Ukraini. *Aktualni problem derzavny i prava*, № 26, pp. 160-165 [in Ukrainian].
4. Hrytsenko, E. V., Sheveleva, N. A. (Eds.). (2007). *Publichnye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskyy i zarybeznyy opyt)*. Moskva: Volters Klyver. 256 p. [in Russian].
5. Shabatina, I. (2006). Dosvid krain EU z nadannya publichnyh poslug naselennyu. *Aktualni problem derzavnogo upravlinnya*, Issue 2 (24), pp. 92-99 [in Ukrainian].
6. Shyndel, U. A. (2013). Zmist nadannya publichnyh poslug u skladi zlochuny, peredbachenomy st. 365-2 Kryminalnogo kodeksu Ukrainy. *Visnyk Harkivskogo natsionalnogo universytetu*, pp. 173-177 [in Ukrainian].
7. Chausovska, S. I. (2017). Ponyattya publichnyh poslug ta yih klasyfikatsiya. *Derzava ta regiony*, № 1(57), pp. 102-108 [in Ukrainian].
8. Sharov, U. P., Suhinin, D. V. (2008). *Munitsypalni poslugy: shljah do vysokoyi yakosti*. Melitopol: Vydavnychi Budynok MMD. 136 p. [in Ukrainian].
9. Gorbatyuk, V. *Ponjattja ta vydy publichnyh poslug u sferi upravlinnya derzavnymy finansamy*. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/apdyo\\_2012\\_3\\_16.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/apdyo_2012_3_16.pdf) [in Ukrainian].

Paper submitted: 23.06.2020

Paper accepted: 28.09.2020

**Цитування:** Войтик О. Є., Іщенко Г. О. Публічні послуги у сфері публічного управління: теоретичні аспекти // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 46—55. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217589>).

**Citation:** Voityk, O. Ye., Ishchenko, H. O. (2020). Publichni posluhy u sferi publichnoho upravlinnya: teoretychni aspekty. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 46-55. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217589>).