

УДК 342.95:351.74(075)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.74>

## ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Шийович С.Я.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ,  
ORCID ID: 0000-0003-1762-2095***Шийович С.Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти.**

Наукова стаття присвячена висвітленню теоретико-правових аспектів категорії «публічні послуги». Метою даної статті є формування поняття публічних послуг та з'ясування їх сутності. Методами дослідження склали сукупність сучасних методів і прийомів пізнання об'єктивної дійсності, що поєднує загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. Підґрунтям дослідження є комплексний системний метод пізнання, щодо якого проблеми представлені у вигляді єдності соціального змісту та юридичної форми. Результатами є порівняння категорій «державна послуга», «соціальна послуга» і «публічна послуга». В країні надаються різні види послуг на нормативно-правовому рівні, серед науковців та практиків побутують різні визначення поняття «послуга». Вказане стосується визначення поняття «публічні послуги», що спонукає дослідників приділяти увагу теоретичному обґрунтуванню змістовної характеристики понять «послуги» та «публічні послуги». Розглядаються основні підходи щодо визначення поняття публічна послуга та виділені ознаки вищевказаного поняття. Виокремлено ознаки публічних послуг: спрямованість на задоволення суспільно корисного інтересу; урегульованість нормами публічного права; публічний характер правових відносин щодо надання послуг; надання послуг публічним суб'єктом або приватним сектором під відповідальність публічного сектору; надання послуг за рахунок державного та місцевих бюджетів; є способом реалізації особою прав та законних інтересів або способом реалізації покладеного обов'язку. При використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема, на суб'єктів надання. Підкреслено, що держава та її вповноважені органи відіграють важливу роль у наданні публічних послуг. Аналіз чинного законодавства щодо надання публічних, державних, місцевих, адміністративних та інших видів послуг дав підстави визначити, що вказані послуги пов'язані з публічно-владною діяльністю органів публічної влади, переважно органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів.

**Ключові слова:** державна послуга, органи публічної влади, соціальні послуги, послуга, публічний інтерес.

**Shiyovych S. Public services: theoretical and legal aspects.**

The scientific article is devoted to the coverage of the theoretical and legal aspects of the «public services» category. The purpose of this article is to form the concept of public services and clarify their essence. The research methods are a collection of modern methods and techniques for learning objective reality, combining both general scientific and special methods of learning legal phenomena. The basis of the research is a complex system method of cognition, in relation to which problems presented in the form of unity of social content and legal form. The results are a comparison of the categories «state service», «social service» and «public service». Different types of services provided in the country at the regulatory and legal level, among scientists and practitioners there are different definitions of the concept of «service». This refers to the definition of the concept of «public services», which prompts researchers to pay attention to the theoretical justification of the meaningful characteristics of the concepts of «services» and «public services». The main approaches to defining the concept of public services and the highlighted features of the above concept considered. Features of public services are highlighted: focus on satisfying socially beneficial interest; regulated by the norms of public law; public nature of legal relations regarding the provision of services; provision of services by a public entity or the private sector under the responsibility of the public sector; provision of services at the expense of state and local budgets; is a way for a person to realize his rights and legal interests or a way to fulfill his obligations. When using the «service» category, the main emphasis is on legal aspects, and in particular, on the subjects of provision. It emphasized that the state and its authorized bodies play an important role in the provision of public services. The analysis of the current legislation on the provision of public, state, local, administrative and other types of services gave reasons to determine that the specified services related to the public-authority activities of public authorities, mainly

executive authorities, local self-government bodies and other authorized subjects.

**Key words:** public service, public authorities, social services, service, public interest.

**Постановка проблеми.** У правовій системі України публічні послуги визнаються однією з провідних категорій та їх значення, особливо в умовах адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу, зростає з кожним роком. Ринок послуг характеризується тенденцією до зростання та стрімкої диверсифікації. Різноманітність послуг, які здатні забезпечувати індивідуальні та колективні потреби особи, суспільства та держави, обумовлює необхідність правового регулювання. Про це свідчить законодавство про публічні послуги, що інтенсивно розвивається в останні роки, де встановлюються види послуг, суб'єкти їх надання, надання та отримання, передбачаються юридичні гарантії прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб при отриманні послуг.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблематику публічних послуг досліджували: В. Авер'янов, В. Галунько, В. Гарашук, С. Єсімов, О. Музичук, М. Ковалів, Р. Калюжний, Т. Коломоець, В. Колпаков, І. Коліушко, В. Курило, О. Остапенко, В. Сороко, С. Стеценко, В. Тимошук та ін. Напрямок наукових інтересів даних вчених лежить у площині використання адміністративних механізмів впливу на суспільні відносини у ході надання публічних послуг. Категорія «суспільні послуги» є досить новою для науки української правової науки. Теорія публічних послуг виглядає в даний час скоріше як концепція, ніж дійсно розроблена теорія.

Серед науковців та практиків немає єдності думок щодо видів послуг та системи правового регулювання, єдиного розуміння терміну «публічна послуга». У таких умовах особливо актуальними стають теоретичні дослідження з метою вдосконалення правової основи надання публічних послуг. Це дозволить дійти істотно важливих узагальнень, здатних відобразити природу досліджуваного явища; виявить реальну картину впливу на суспільні відносини різним набором правових засобів. Ці чинники є значущими для з'ясування сутності послуг та взаємозв'язку з різними правовими явищами. Вивчення цієї категорії є нагальною необхідністю.

**Метою статті** є дослідження поняття та сутності публічних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки приділяє значну увагу публічним послугам. Це обумовлена насамперед місцем і роллю конструкції «публічні послуги» у державному управлінні, зокрема, значимістю цього явища, визначення ступеня поліпшення якості

публічного управління, навіть особливістю правового регулювання [1]. З початком проведення України адміністративної реформи, націленої на підвищення ефективності та результативності роботи органів влади, пов'язана поява таких понять, як «публічні послуги», «державні послуги», «соціальні послуги».

Перетворення системи публічного адміністрування пов'язане з розвитком теорій сервісної держави та позитивного управління. Якщо говорити про першу теорію, то на перший план висувається необхідність ефективного та гарантованого забезпечення задоволення потреб приватних осіб у публічно-правовій сфері. Контрольні та юрисдикційні функції органів виконавчої влади відходять другого плану, а тому у діяльності простежується перехід на клієнтську орієнтацію.

Держава сприймається як суб'єкт надання публічних послуг, зобов'язана забезпечувати гідне життєзабезпечення людини, захист її прав і свобод. Відбувається протиставлення свободи особистості державно-владному впливу. Громадяни починають впливати на кількість та утримання послуг, а державні органи у своїй діяльності повинні підлаштовуватися під потреби населення. Такому розумінню держави сприяють положення Конституції України, які закріплюють, що Україна соціальна держава [2, с. 265].

У науковій літературі зазначається, що модель надання публічних послуг України дуже подібна на модель сформовану у Німеччині. В основі даної моделі – поняття «державне управління», що включає два напрями: негативне управління (втручання та обмеження) і позитивне (надання публічних послуг). Забезпечення громадської безпеки та порядку в Німеччині не охоплюється публічними послугами, як в Україні.

Встановлення різних обмежень реалізується у вигляді функцій державного органу, а надання послуг – це позитивна діяльність. Одним із яскравих прикладів позитивного управління є надання соціальних послуг. Не можна провести «жорсткий» кордон між негативним та позитивним управлінням. Використання імперативного методу при наданні публічних послуг можливе, проте цей метод не є домінуючим.

Слід констатувати, що на даний час немає єдиного розуміння сутності публічної послуги. У законодавстві є визначення публічної послуги.

Публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення [3].

Електронна публічна послуга – послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту) [4].

У науковій літературі, та в документах програмного характеру (наприклад, Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році») публічна послуга ототожнюється з державною. Легальні визначення державної послуги наведено з метою конкретного нормативно-правового акта [5].

Поняття державної послуги у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розкривається шляхом визначення функцій щодо надання державних послуг, під якими розуміється надання органами виконавчої влади безпосередньо або через підвідомчі їм державні установи або інші організації безоплатно або за регульованими органами державної влади цінами послуг фізичним і юридичним особам у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення та інших сферах, встановлених законами [6].

За такого підходу держава виступає як послугодавець, надаючи громадянам певні види послуг. Тому як основна мета реформування державного управління декларується підвищення якості послуг, що надаються державою населенню. У подальшому поняття послуги у законодавстві поступово диференціюється і охоплює послуги у цивільно-правовому сенсі (приватноправові), й послуги, надані державою, його органами, місцевими органами та інші публічними структурами.

Слід зазначити, що в публічно-правовій доктрині поряд з терміном «державні послуги» використовувалась дефініція «публічні послуги», при цьому часом обидва ці терміни вживаються в тому самому контексті, стосовно одних ситуацій. До публічних послуг, крім власне державних послуг, відносять соціальні послуги. Визначення соціальних послуг міститься у Законі України «Про соціальні послуги» [7].

Це призводило до того, що не зовсім ясно через новизну поняття «державні послуги» зливається з поняттям «публічні послуги». Якщо до цього ряду додати «соціальні послуги», то виникає ситуація, коли важко розмежувати державні, публічні та соціальні послуги. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів

України щодо вдосконалення надання публічних (електронних публічних) послуг» зазначена проблема була знята. Легальне визначення отримали державні, адміністративні, публічні та соціальні послуги.

Категорія «публічні послуги» дуже слабо розроблена в правовій науці. У економічній та юридичній літературі. Удосконалення діяльності з надання публічних послуг передбачає розуміння цього терміна. Зазначимо, що у України розвиток законодавчого регулювання сфери публічних послуг йде випереджаючим темпом стосовно науки, що тягне відставання наукового осмислення та відставання наукового стратегічного планування як такого. Передбаченням розвитку суспільних відносин та їх законодавчого регулювання має займатися наука.

Аналіз виділених у науковій літературі ознак публічних послуг дозволяє розглядати державні та публічні послуги як частину та ціле. Перелічимо ознаки: забезпечують діяльність загалом значимої спрямованості; мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними; здійснюються або органом публічної влади чи іншим суб'єктом (актуальним є питання форм надання публічних послуг); ґрунтуються на публічній і на приватній власності; вигоди від багатьох публічних послуг споживаються сукупністю третіх осіб, а не особою, яка звернулася за послугою; ресурсне забезпечення процесу надання послуг здійснює державний чи місцевий бюджет.

Ототожнення державних послуг із публічними послугами призводить до ототожнення діяльності державних органів із діяльністю організацій, що надають населенню послуги масового характеру.

Включення в діяльність з надання публічних послуг власне державних або місцевих органів зовсім не обов'язково, здебільшого можна автоматизувати цю діяльність. Наприклад, отримання громадянином необхідного блага від держави без прояву ініціативи. Таким чином, одночасно втілюються ідеї «сервісно-орієнтованої держави» та «соціальної держави».

Публічні послуги треба розуміти ширше, оскільки це послуги, які мають суспільну значимість. Таке розуміння було продемонстровано і в деяких рішеннях Конституційного Суду України (наприклад, в ухвалі Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року щодо відповідності Конституції України частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [8].

Категорія «публічні послуги» тісно пов'язана з категорією «публічний інтерес», під яким у юри-

дичній літературі розуміється визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є умовою та гарантією її існування та розвитку [9, с. 426]. Важливою рисою публічних інтересів є те, що вони мають офіційне визнання та підтримку з боку держави та забезпечуються правовим захистом.

Публічний інтерес відбивається у різних галузях права. Адміністративне право відбиває в повному обсязі не всі публічні інтереси, а переважно ті, які виявляються рамках предмета його регулювання. Тоді публічні інтереси стають нормативними орієнтирами діяльності та критеріями прийняття правових актів та інших документів.

Адміністративне право як публічна галузь права має забезпечувати пріоритет публічних інтересів, формувати у членів суспільства соціально активну правомірну поведінку, за необхідності передбачати застосування примусових заходів.

Послуги як об'єкт правового регулювання є певним видом суспільних відносин, економічна сутність яких полягає у здійсненні діяльності, спрямованої на задоволення потреб учасників майнового обороту.

Аналіз наукової літератури показує, що публічні послуги розглядають як форму реалізації функцій публічного суб'єкта; як форму офіційно затребуваного підтвердження права володіння майновим благом чи професійною навичкою; як благо; як діяльність.

Як благо публічні послуги представляють приватні (індивідуалізовані) блага, що надаються органами державної влади та управління фізичним та юридичним особам, необмеженому колу осіб, які добровільно звернулися для задоволення потреб. Послуги, що розглядаються, виступають як особливі різновиди економічних благ – види корисної діяльності, які не створюють матеріальних цінностей або самостійного матеріального продукту для задоволення суспільних потреб, при цьому формуються публічним сектором економіки.

Враховуючи, що будь-яка держава, має властивість певної відчуженості від суспільства, що робить її важливим знаряддям упорядкування конфлікту приватних інтересів. У даному випадку під публічною послугою розуміють ті блага, які надаються не суспільству загалом, а окремим фізичним і юридичним особам. У цьому сенсі публічна послуга стає важливим соціальним інститутом.

Як діяльність органів публічної влади, а також як результат (товар) такої діяльності публічні послуги розглядаються у статті «Форми передачі функції з надання публічної послуги» [10]. Це діяльність з предметів, що перебувають у винятковій компетенції публічної влади у рамках «традиційної» моделі публічного управління, або у випадках дефіциту приватної ініціативи у наданні таких послуг за умови особливої соціальної або

правової важливості, що змушує публічну владу надавати ці послуги.

Є.М. Щербина пропонує вважати публічними послугами – всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів [11, с. 186].

Публічна послуга має місце там, де у задоволенні інтересу приватного є суспільний інтерес. Поєднуючи особисті, суспільні та державні інтереси ця категорія спирається на діалектичну єдність особи, суспільства та держави. Публічні послуги охоплюють всі види діяльності, здійснюваної на користь суспільства загалом під егідою структури державної влади. Надання публічних послуг має розглядатися як функція сучасної соціальної держави.

Публічна послуга може розглядатися як правовідносини між державою чи іншими структурами під її опікою, і фізичними чи юридичними особами. Специфічними ознаками є: це завжди сукупність дій або діяльність, спрямована на задоволення потреб особи, що становлять суспільний інтерес; наявність певного результату, що не має матеріального вираження, але становить споживчу цінність.

Правове поняття публічної послуги може бути сформульоване на основі резюмування вищевикладених характеристик: публічна послуга – це виражена в нормах права, гарантована державою цілеспрямована діяльність із задоволення прав і законних інтересів, виконання деяких обов'язків фізичної чи юридичної особи, що її ініціює.

О.П. Світличний зазначає, що суспільна довіра до органів публічної влади може вимірюватися крізь призму надання публічних послуг. Хоча цей чинник не є визначальним для оцінювання діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у їх відносинах із громадянами та юридичними особами, однак якість і ефективність надання публічних послуг, їх платність та/або безоплатність мають вагомое значення в оцінці діяльності вказаних органів. Цю обставину має бути враховано посадовими особами органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час надання публічних послуг [12, с. 201].

**Висновки.** Розвиток даного інституту передбачає аналіз ефективності надання публічних послуг. У зв'язку з цим у першу чергу необхідно визначити сутність публічної послуги, що надалі сприятиме розробці моделі правового регулювання публічних послуг. Правове регулювання – публічних послуг проводиться безпосередньо під час вибудовування системи надання, без попереднього належного наукового обґрунтування застосовуваних категорій та інструментів.

Стан законодавства, що регулює надання публічних послуг, характеризується розрізненістю

та дублюванням правових норм, відмінностями в правовому регулюванні однотипних видів, та умов надання публічних послуг, високим ступенем пробільності, відсутністю єдиного підходу до регулювання.

Мета правового регулювання – досягнення балансу у задоволенні інтересу приватного щодо отримувача послуг фізичної і юридичної особи та публічного – суспільства, як соціальної системи, зацікавленої в задоволенні публічними послугами. Держава, виступає організатором та регулятором системи публічних послуг. Удосконалення законодавства, що регулює публічні послуги лежить у площині систематизації розрізнених норм права, заповнення прогалів. Потрібно, ухвалення закону про систему публічних послуг в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
- Єсімов С. Розвиток системи надання електронних адміністративних послуг: нормативно-правовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 263–270.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 22.09.2021 р. № 1767-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-20#Text>.
- Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1689-20>.
- Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». URL. <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-doschorichnogo-poslannya-prezidenta>.
- Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL. [zakon.rada.gov.ua/go/90-2006-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/90-2006-p).
- Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2671-19>.
- КСУ визнав неконституційними окремі положення Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». URL. <https://ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-nekonstytuciynnyu-okremi-polozhennya-zakonu-ukrayiny-pro-nacionalnu-komisiyu-shcho>.
- Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін.; Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
- Хмиз М.В., Ковалів М.В., Георгіаді Н.Г., Хитра О.Л., Шопіна І.М., Собакарь А.О. Форми передачі функції з надання публічної послуги. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 9 (43). С. 17–25.
- Щербина Є.М. Характеристика процедури надання електронних послуг в системі публічних послуг в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Випуск 4. С. 185–189.
- Світличний О.П. Публічні послуги: сутнісні характеристики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 199–202.