

УДК 352.07

АБРАМЕНКО Юлія Юріївна,  
аспірант ДРІДУ НАДУ

## **ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ТА ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ**

Розглядаються зміст та види публічних послуг. Аналізується проблематика категорій державних, адміністративних, соціальних послуг. Пропонується авторське розуміння поняття «публічні послуги».

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, соціальні послуги, управління якістю.

***Абраменко Ю. Ю. Публичные услуги и их роль в обеспечении качества управления***

Рассматривается понятие и виды публичных услуг. Анализируется проблематика категорий государственных, административных, социальных услуг. Предлагается авторское понимание понятия «публичные услуги».

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, социальные услуги, управление качеством.

***Abramenko Y. Y. Public services and their role in ensuring the quality of administration***

Considers the content and types of public services. Analyze problems categories of public, administrative and social services. The author proposes the concept of «public services».

Key words: public services, administrative services, social services, quality control.

***Постановка проблеми.*** У демократично розвинених країнах визначальним фактором розвитку громадянського суспільства є дієво налагоджений інститут публічних послуг. Обраний Україною шлях до ЄС вимагає кардинальних перетворень

і реформування діючої системи надання публічних послуг. Адже відсутність демократичних традицій у взаємовідносинах влади й суспільства, інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців, неготовність самих державних службовців до розробки і впровадження дієвих політик негативно впливає на довіру громадян до владних структур та імідж держави загалом. Обов'язок владних структур – довести громадянам України, що роль держави полягає не в управлінні суспільством, а в наданні йому якісних послуг. Саме тому пріоритетними завданнями сучасної держави є забезпечення належної якості публічних послуг та ефективності їх надання. Проблематика імплементації даного завдання полягає в тому, що концептуально теорія публічних послуг розглянута не повною мірою та має деякі суперечності й розбіжності. Відсутній не тільки єдиний погляд на зміст та види публічних послуг, але й навіть єдине тлумачення самого поняття «публічні послуги».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За основу даного дослідження взято положення чинних нормативно-правових актів: Закону України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади», Державного стандарту України: Системи управління якістю настанови щодо поліпшення діяльності (ISO 9004:2000, IDT). Категорія «публічні послуги» досліджувалась такими провідними науковцями, як В. Авер'янов, І. Венедиктова, І. Коліушко, В. Мамонова, С. Серьогін, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис, Ю. Шаров. Велику увагу цьому питанню приділяли російські вчені-юристи, а саме: Л. Мицкевич, Ю. Тихомиров, Л. Терещенко.

**Мета статті.** Автор ставить завдання проаналізувати ступінь наукової розробки поняття публічних послуг, з'ясувати поняття та зміст цих послуг, визначити роль публічних послуг у забезпеченні якості публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Теорія публічних послуг запозичена з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства, так само як у приватному секторі надавачі

послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [11, с. 116].

В англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається термін «public services». Але через нюанси перекладу, так само як термін «public administration» перекладається як «публічна адміністрація» або «державне управління», замість терміна «публічні послуги» у нас спочатку вживався термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні [5] паралельно використовувався і термін «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводилося. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістове навантаження в економічній науці [10].

Термін «публічні послуги» набагато ширший від «державних послуг», їх можуть надавати державні і недержавні структури. Подекуди ці терміни вважають синонімічними. Але, на нашу думку, хибно змішувати ці поняття, оскільки вони мають різний зміст, і з різних сторін характеризують послуги, що надаються. Державна послуга, перш за все, характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади. Органи місцевого самоврядування можуть надавати послуги, аналогічні державним, але, відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування, такі послуги не можуть розглядатися як державні. Також слід зауважити що, при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права В. Б. Авер'янов та І. Б. Коліушко. Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції [11, с. 117].

На відміну від юриспруденції в галузі муніципального управління дана категорія розглядається в контексті менеджеріального та бюрократичного підходів. Як зазначає Ю. П. Шаров: «ідеї менеджеріалізму все більше проникають у сферу

публічного управління із характерними йому орієнтацією на клієнта-громадянина, на результативність та ефективність управлінської діяльності» [14].

Концепція адміністративної реформи в Україні розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [6]. І. В. Венедіктова визначає публічну послугу як «суспільно значущу діяльність артіюгі чітко регламентовану законодавством, для якої характерним є добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою» [2].

Л. Міцкевич пропонує декілька визначень поняття «публічні послуги» [7, с. 32]:

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 [7, с. 32]. 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).

У науковій літературі великий інтерес викликають питання як ідентифікації змісту поняття «публічні послуги», так і класифікація послуг, а саме визначення їх класифікаційних ознак, зокрема суб'єктної. Так, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі види (типи) публічних послуг [13, с. 56 – 57]:

– державні послуги – дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;

– управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;

– адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку;

– соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

– житлово-комунальні (муніципальні) послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Що стосується адміністративних послуг, то їх надання регламентується Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [6]. Суб'єктами реалізації адміністративних послуг є: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації. Кожна адміністративна послуга повинна мати такі ознаки: надаватися в межах правового поля за зверненням юридичних чи фізичних осіб; основною метою є забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; здійснюється шляхом реалізації владних повноважень.

Деякі автори не ототожнюють публічні послуги із соціальними. Так, на думку І. В. Венедіктової, соціальні послуги надаються громадянам і лише громадянам, а не юридичним особам [2]. Порядок їх надання чітко регламентований законодавством,

для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за належний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності, таке твердження залишається декларативним.

Отже, для публічних послуг обов'язковим є публічний характер, висока суспільна значущість, відповідальність і встановлення гарантій їх надання. У документах нормативного характеру відсутнє чітке розмежування послуг на публічні і приватні [13, с. 57].

Л. К. Терещенко, з думкою якого ми можемо погодитись, співвідносить соціальні послуги з державними і публічними [10]. На думку вченого, їх виокремлюють за тією сферою, в якій ці послуги надаються. Це – сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних послуг і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надає, а сфера, в якій вони реалізуються. Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних послуг як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні послуги можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій. Відповідно, соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними. Так, освітні послуги можуть бути як державними, так і недержавними соціальними послугами.

З'ясувати різницю між переліченими видами послуг можна за допомогою ознак, що притаманні публічним послугам. Зокрема, в юридичній літературі наводять такі ознаки публічних послуг:

- публічні послуги забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (спрямовані на реалізацію суспільних інтересів);
- публічні послуги мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними;
- публічні послуги здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності;
- публічні послуги ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [1, с. 9 – 10; 4, с. 105 – 106; 9, с. 5].

Крім суб'єктних та правових ознак публічності Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін, зокрема, виділяють ще й ознаки територіальності та субсидіарності. За територіальною ознакою муніципальні послуги є чітко окресленими в просторі муніципального утворення, а вигоди від їх споживання обмежуються його територією. Ознака субсидіарності стосується лише певних видів муніципальних послуг і пов'язана із солідарною відповідальністю влади та громади як суб'єкта об'єкта місцевого самоврядування і первинного власника комунального майна [8, с. 7].

Різноманіття підходів до визначення поняття «публічні послуги», зазначених вище, обумовлює необхідність їх узагальнення. Пропонуємо розуміти дане поняття як суспільно значущу діяльність органів державної влади, органів місцевого самоуправління, підприємств, установ, організацій, які перебувають в їх управлінні, спрямовану на задоволення потреб та запитів громадян, юридичних осіб та організацій.

Оскільки сутність публічних послуг передбачає взаємодію публічної влади з об'єктом їх споживання, виникає необхідність удосконалення механізмів їх надання, підвищення ефективності та якості послуг. Вирішення такого завдання дає підставу для розв'язання проблеми діалогу публічної влади та споживачів, що реалізується шляхом впровадження системи управління якістю (СУЯ), яка сприяє постійному вдосконаленню організації за рахунок підвищення якості всіх видів її діяльності кожним співробітником. Т. Ільїнська розглядає СУЯ як сукупність таких аспектів: ресурси, персонал, організаційна структура, що впливають на якість кінцевої

продукції [3]. Основний акцент при цьому робиться на управлінні. Система передбачає розроблення й застосування стандартів щодо управління ресурсами, персоналом, інфраструктурою й робочим середовищем; надання послуг; визначення рівня задоволеності споживачів; внутрішніх аудитів; ведення документації; планування.

Дієвим інструментом підвищення ефективності діяльності та формування позитивного іміджу влади серед громадян України, бізнесових кіл та міжнародної спільноти стає запровадження в органах публічної влади системи управління якістю на засадах ДСТУ ISO 9001-2001. Міжнародний досвід використання стандарту ISO 9001 гарантує такі результати:

- більш ефективний контроль та управління;
- зменшення кількості помилок;
- підвищення задоволеності споживачів;
- зменшення неефективних витрат (у тому числі витрат часу);
- поліпшення іміджу організації;
- підвищення задоволеності персоналу.

Метою запровадження СУЯ в органах публічного управління є створення умов, які гарантували б належну якість послуг, які цей орган надає різним категоріям споживачів [12, с. 13]. Оскільки якість публічних послуг формується в рамках внутрішніх процесів інститутів публічної влади, для створення таких умов необхідно розробити ефективну систему управління цими процесами, що стабільно забезпечуватиме якісний результат незалежно від нормативних, кадрових змін, змін на ринку тощо.

Отже, під якістю управління в рамках публічної влади, ми розуміємо результат ефективної управлінської діяльності, що задовольняє вимоги й потреби споживачів незалежно від нормативних, кадрових змін, політичних та економічних обставин.

**Висновки.** Аналіз наукових поглядів і існуючих концепцій дозволяє зробити такі висновки. Поняття публічної послуги та якості їх надання – надзвичайно складні багатогранні категорії. На сьогодні існує потреба більш повно описати всі існуючі підходи щодо їх розуміння, напрацювати діючу концепцію надання публічних послуг, яка може бути закладена в основу формування цілісної системи надання якісних публічних послуг.



## Список використаних джерел

1. **Авер'янов В. Б.** Державне будівництво та місцеве самоврядування / В. Б. Авер'янов // Зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 2. – С. 9 – 10.
2. **Венедіктова І. В.** Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2009. – № 841. – С. 88 – 91. – (Сер. : Право).
3. **Ільїнська Т.** Досвід надання якісних послуг органами державної влади в Автономній Республіці Крим / Т. Ільїнська // Вісн. держ. служби України. – 2008. – № 4.
4. **Коліушко І. Б.** Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
5. **Концепція** адміністративної реформи в Україні від 17 вересня 2004 р. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=8922225](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225).
6. **Про схвалення** Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.
7. **Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)** : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.
8. **Сухінін Д. В.** Формування політики надання якісних муніципальних послуг : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Сухінін Дмитро Валентинович ; ДРІДУ НАДУ. – Д., 2008. – 21 с.
9. **Талапина Э.** Публичные функции в экономике / Э. Талапина, Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6.
10. **Терещенко Л. К.** Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – Режим доступу : [www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/napravlenie/standart/012.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm).
11. **Тимошук В. П.** Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
12. **Формування** позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг : наук. розробка / авт. кол. : С. М.

Серьогін, В. В. Лола, І. І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2009. – 32 с.

13. **Шаров Ю. П.** Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. будинок ММД, 2008. – 136 с.

14. **Шаров Ю.** Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295 – 304.