

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ

М. М. ВАСЮК, аспірант кафедри цивільного та господарського права (науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент О. П. Світличний), Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: nick.vasyuk44@gmail.com

Анотація. У статті здійснено аналіз теоретичних підходів до розкриття змісту поняття «публічні послуги». Розглянуто ознаки та класифікації публічних послуг (державні, адміністративні, муніципальні, соціальні, управлінські, інформаційні), що дозволило зробити висновок про їх диференційність із позиції юридичної значущості послуг, сферою та суб'єктами їх надання. За результатами дослідження надано авторське визначення поняття «публічні послуги» та визначено перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: публічні послуги, ознаки, поняття, класифікація, процедури, суб'єкти публічної адміністрації

Актуальність.

Важливість розгляду питання публічних послуг зумовлена практичною необхідністю їхнього ефективного надання фізичним та юридичним особам у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та потребою визначення сутнісних ознак цих послуг та їх класифікації. Нині у юридичній літературі, незважаючи на значну кількість досліджень з питань публічних послуг, теоретичні аспекти публічних послуг (види, зміст, ознаки тощо) є недостатньо дослідженими, а також не вироблено єдиного підходу до класифікації вказаних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Публічні послуги є складним феноменом, що постійно привертає ува-

гу науковців. Вагомий внесок у доктринальне дослідження проблемних питань надання публічних послуг різноманітними суб'єктами публічної адміністрації здійснили В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Г.М. Писаренко, М.В. Рябенко, О.П. Світличний, В.М. Сороко, В.П. Тимошук та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів дослідження змісту та класифікації публічних послуг та висвітлення важливості акцентування уваги надання різноманітних публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

Результати.

Нині послугами, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування є: публічні, державні, управлінські,

адміністративні, громадські та платні. Часто ці послуги у чинному законодавстві вживаються як синоніми. Отже, щоб з'ясувати, які послуги відносяться до публічних, розкриємо їхні ознаки. Зокрема, С.А. Кірсанов, А.Т. Ошурков, А.М. Сергієнко переконані, що ознаками публічної послуги є: індивідуальний, адресний аспект; заявний характер надання (здійснюються за зверненням заявника послуги в орган державної влади, державну установу, орган місцевого самоврядування); недискримінаційний характер (послуга повинна бути надана за наявності встановлених у нормативно-правових актах підстав будь-якому користувачеві послуги, який звернувся за її наданням, на всій території держави, у визначений термін та належної якості); надання послуги – безоплатне, або здійснюється за цінами, які регулюються органами державної влади (Кірсанов, Ошурков & Сергеев, 2007: 107).

Д.М. Щекін розкриває публічні послуги через їх характеристику: суспільно-значущу діяльність; наявність спеціального суб'єкта (державного органу влади; муніципального органу влади; державної або муніципальної установи чи підприємства); індивідуальний характер послуги для її споживача; наявність спеціального інтересу в споживача послуги в такій діяльності; добровільне отримання споживачем публічних послуг (Щекін, 2007: 9).

Поняття «публічні послуги» також трактується як:

- 1) діяльність державного апарату, що служить платникам податків;
- 2) послуги, що характеризують лише ту галузь діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення (містобудування, транспортне сполучення, ка-

налізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо);

- 3) послуги, що уособлюють позитивне державне управління. Отже наслідки, на досягнення яких спрямований суб'єкт надання послуг, є для нього важливими;

4) функції державних органів. Суб'єктом надання таких послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи;

- 5) спосіб обслуговування громадян, що передбачає безпосередню взаємодію з громадянами при їхньому зверненні та прийомі (Кірсанов та ін., 2007: 32).

До ознак публічної послуги як складника поняття спеціального суб'єкта злочинів, передбачених ст.ст. 365-2 та 368-4 КК України М.В. Рябенко відносить: спрямованість на задоволення суспільно корисного інтересу; урегульованість нормами публічного права; публічний характер надання послуг; надання публічним суб'єктом, тобто органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності, інколи приватним сектором; надання за рахунок публічних коштів державного і місцевих бюджетів; є способом реалізації особою прав та законних інтересів або способом реалізації покладеного на неї обов'язку (Рябенко, 2014: 68).

С.І. Чаусовська виокремлює такі основні ознаки публічної послуги: скерована діяльність на задоволення фізичних чи юридичних осіб; здійснюється за зверненням фізичних чи юридичних осіб; надається безпосередньо під час особистого контакту із заявником; має матеріальний характер та чіт-

ку адресну спрямованість; є невід'ємною від суб'єктів надання послуг; характеризує суб'єкт надання послуг; має соціальну значимість; забезпечена фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій; зумовлена публічним інтересом; принципи і процедури надання публічних послуг закріплені у нормативно-правових актах (Чаусовська, 2017: 105). У цілому погоджуючись із думкою, зауважимо, що публічна послуга не завжди носить матеріальний характер.

До ознак публічних послуг варто також додати такі: спрямованість послуг на реалізацію суспільних інтересів; необмежене коло користувачів (Талапина & Тихомиров, 2002: 5).

З позиції юридичної значущості держаних послуг розрізняють: послуги, що виражаються через вчинення юридичних дій (державна реєстрація суб'єктів, об'єктів, фактів, дій, ліцензування, атестація, акредитація, видача дозволів тощо); послуги, що виражаються через вчинення фактичних дій (консультування, надання медичної допомоги, надання інформації з інформаційних баз даних тощо) (Публичные Услуги и Право, 2007: 13).

С.В. Сороковська пропонує розрізняти публічні послуги, що надаються за ініціативою фізичних та юридичних осіб, і послуги, обов'язковість яких встановлена законодавством (Сороковська).

З позиції інтересу публічні послуги класифікує І.В. Венедіктова на:

- публічні послуги, що надаються хоч і на вимогу приватного інтересу, проте мають соціальне призначення, розглядаються суспільством позитивно і гарантовані кожному;
- публічні послуги, потреба в яких викликана поєднанням приват-

ного і публічного інтересів через обов'язки громадянина вчиняти певні дії для власного блага;

- публічні послуги, пов'язані з суто публічним інтересом або державними функціями, що спрямовані на задоволення приватного інтересу (Венедіктова, 2009: 55).

В.М. Сороко публічні послуги розподіляє за сферами їхнього здійснення на:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності тощо;
- соціальний захист: дітей, літніх людей та з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: зміна громадського стану, стану суб'єктів і об'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;
- повсякденна діяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет, транспорт, засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовираження: відпочинок, культурно-масові заходи, фізична культура і спорт (Сороко, 2008: 18–19)

Отже, В.М. Сороко виокремлює також і інформаційні послуги, які безпосередньо відображено у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» («Про житлово-комунальні послуги», 2017), а також розрізняє послуги державні та муніципальні. У свою чергу І.Б. Каліушко та В.П. Тимошук за ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні (адміністративні, неадміністративні) та муніципальні/комунальні (адміністративні, неадміністративні) послуги (Адміністративна Процедура та Адміністративні Послуги, 2003: 16–17). Поділяючи

погляди І. Коліушка та Г. Писаренка, С.І. Чаусовська вказує на система понять, пов'язаних із терміном «публічні послуги» охоплює такі: державні, муніципальні, адміністративні, комунальні, соціальні тощо (Чаусовська, 2017: 106). Водночас І.Б. Коліушко переконаний, що поняття «публічні послуги» включає і 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 їхньої життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя) (Центри Надання Адміністративних Послуг, 2011: 117).

Ми поділяємо думку І.Б. Коліушка, адже соціальні послуги мають усі ознаки публічних послуг. Водночас наголосимо, що критерієм їх поділу (на відміну від державних послуг) є не суб'єкти, що їх надають, а галузь, у якій вони здійснюються. Отже, соціальні послуги поряд із державними є публічними послугами та надаються водночас як державними та муніципальними організаціями, так і недержавними організаціями.

На думку Г.М. Писаренко, за ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, варто розрізняти:

- державні послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих ним повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній

суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету;

- управлінські послуги – це послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах відповідних повноважень; зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;
- муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями. Зауважимо, що в українському законодавстві, зокрема у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» для означення діяльності самоврядних інституцій застосовується поняття «комунальні». Проте, термін «муніципальні» є більш вдалим, оскільки охоплює не лише сферу «комунальних послуг», що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, але і стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо;
- адміністративні послуги – це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності

щодо надання цих послуг; дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб відповідно до законодавчо визначених процедур реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку (Писаренко, 2005: 164).

Крім того, ми вважаємо, що в час розвитку інформаційного суспільства, важливе значення відіграє інформаційна діяльність як публічні послуги, так і суб'єктів їх надання. Тому слід погодитися з думкою О.П. Світличного, який стверджує, що особливо важливого значення інформаційна діяльність набуває для органів публічної влади, забезпечуючи їх раціональність і ефективність. Інформація тут виступає як сукупність різних повідомлень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини. Ці факти, зібрані та систематизовані в придатну для використання форму, відіграють в управлінні виключно цінну роль (Світличний, 2011: 347).

Висновки і перспективи.

Отже, не зважаючи на значну увагу до дослідження феномену публічних послуг, у сучасній науці адміністративного права бракує наукових розвідок щодо єдиної класифікації публічних послуг.

Розглянуті класифікації публічних послуг дозволяють зробити висновок про те, що науковці диференціюють їх із позиції юридичної значущості держаних послуг; із позиції інтересу; за сферами їхнього здійснення; за ініціативою фізичних та юридичних осіб, і послуги, обов'язковість яких встановлена законодавством тощо. Проте най-

частіше публічні послуги поділяють за ознаками суб'єкта, що їх надає: державні послуги, управлінські послуги, муніципальні послуги, адміністративні послуги, комунальні послуги, що передбачає подальше дослідження особливостей надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

З огляду на суспільну значущість публічних послуг, взявши за основу доктринальні підходи та нормативне визначення, надаємо авторське визначення поняття «публічні послуги», під якими слід розуміти суспільно значущу та законодавчо врегульовану діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації спрямовану на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.) Київ, 2003. 496 с.
2. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. Вісник Харківського нац. ун-ту. Серія: Право. 2009. № 841. С. 88–91.
3. Кирсанов С.А., Ошурков А.Т., Сергеенко А.М. Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. Под. общ. ред. Н.А. Шевелевой. Москва: Волтерс Клувер, 2007. С. 104–120.
4. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2005. № 26. С. 160–165.
5. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09 листопада 2017 р. № 2189-VII. Відомості Верховної Ради. 2018. №1. Ст. 1.
6. Публичные услуги и право: науч.-практ.

- пособ. Под ред. Ю.А. Тихомирова. Москва: Норма, 2007. 234 с.
7. Рябенко М.В. Публічні послуги як складова поняття спеціального суб'єкта злочинів, передбачених статтями 365-2 та 368-4 Кримінального кодексу України. Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Право. 2014. Вип. 27. Т. 3. С. 66–69.
 8. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
 9. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2008. 104 с.
 10. Сороковська С.В. Проблематика надання послуг органами місцевого самоврядування. С. 385–397. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_1_51.
 11. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике. Право и экономика. 2002. № 6. С. 5–10.
 12. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практ. посіб. Вид. 2-ге, доп. і доопрац. І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко та ін.; за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ: СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.
 13. Чаусовська С.І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. Держава і регіони. Серія: Державне управління. 2017. № 1 (57). С. 102–108.
 14. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. Под. общ. ред. Н.А. Шевелевой. Москва: Волтерс Клувер, 2007. С. 86–94.
 - Foreign experience and suggestions for Ukraine] (2003). I.B., Koliushko & V.P., Ty-moshchuk. Kiev, 496.
 2. Venediktova, I.V. (2009). Yurydychna pryroda publichnykh posluh [The legal nature of public services]. Bulletin of the Kharkiv National University, 841, 88–91.
 3. Kyrсанov, S.A., Oshurkov, A.T. & Serheenko, A.M. (2007). Problemu pravovoho rehulyrovannya hosudarstvennykh y munity-sypalnykh usluh v Rosyyskoi Federatsyy. Pablychnue usluhy: pravovoe rehulyrovanye (rossyiskyi y zarubezhnyi opyt) [Problems of legal regulation of state and municipal services in the Russian Federation. Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)]. Moskva, 104–120.
 4. Pysarenko, H.M. (2005). Administratyvni posluhy v Ukraini [The problem of providing services by local governments]. Actual problems of state and law, 26, 160–165.
 5. Pro zhytlovo-komunalni posluhy [The Housing and Communal Services] (2004): Zakon Ukraine 24.06.2004, № 1875-IV. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 47, 514.
 6. Pablychnue usluhy y pravo [Public services and law] (2007). Pod red. Yu.A., Tykhomyrova. Moskva, 234.
 7. Riabenko, M.V. (2014). Publichni posluhy yak skladova poniattia spetsialnoho sub'iehta zlochyniv, peredbachenykh stattiamy 365-2 ta 368-4 kryminalnoho kodeksu Ukrainy [Public services as a component of the concept of a special subject of crimes provided for in Articles 365-2 and 368-4 of the Criminal Code of Ukraine]. Scientific herald of Uzhgorod National University, 27 (3), 66–69.
 8. Svitlychnyi, O.P. (2011). Administratyvni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrainy: problemy teorii ta praktyky pravozastosuvannya [Administrative legal relations in the field of land resources of Ukraine: problems of the theory and practice of law enforcement]. Donetsk, 410.
 9. Soroko, V.M. (2008). Nadannya publichnykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady ta ot-

References

1. Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy [Administrative procedure and administrative services.

- sinka yikh yakosti [Provision of public services by public authorities and assessing their quality]. Kiev, 104.
10. Sorokovska, S.V. (2013). Problematyka nadання posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvann [The problem of providing services by local government bodies]. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_1_51.
 11. Talapyna, E. & Tykhomyrov, Yu. (2002). Publychnye funktsyy v ekonomyke [Public functions in the economy]. Law and Economics, 6, 5–10.
 12. Bryhilevych, I.I., Vanko, S.I., Zahainyi, V.A., Koliushko, I.B. et al. (2011). Tsenry nadannya administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti [Centers for the provision of administrative services: creation and organization of activities]. Za zah. red. V.P., Tymoshchuka. Kyiv, 432.
 13. Chausovska, S.I. (2017). Poniattia publychnykh posluh ta yikh klasyfikatsiia [The concept of public services and their classification]. State and regions, 1 (57), 102–108.
 14. Shchekyn, D.M. (2007). O kommertsyalizatsyy deiatelnosti rossyiskoho hosudarstva. Publychnue usluhy: pravovoe rehulyrovanye (rossyiskyy y zarubezhnui oput) [On the commercialization of the activities of the Russian state. Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)]. Moskva, 86–94.

M.M. Vasiuk (2019). Public services: legal types and classifications. Law. Human. Environment, 10(3): 117-123. <https://doi.org/10.31548/law2019.03.015>

Summary. In article it is analyzed the theoretical approaches to the disclosure of the content of the concept of «public services». The features and classifications of public services (state, administrative, municipal, social, managerial, informational) were considered, which made it possible to conclude that they differ from the position of legal significance of services, sphere and subjects of their provision. According to the results of the research, the authors have defined the concept of «public services» and defined the prospects for further research.

Keywords: public services, signs, concept, classification, procedures, subjects of public administration
