

## ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

## PUBLIC SERVICES: ESSENTIAL CHARACTERISTICS

Світличний О.П., д.ю.н., професор,  
професор кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Сьогодні важко уявити наше життя без будь-якого виду послуг, які надаються суб'єктами публічного та приватного права. Сфера послуг сьогодні охоплює найважливіші галузі економіки: торгівлю і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, освітні, юридичні, медичні, побутові та інші види послуг, де задіяна значна кількість учасників господарських (підприємницьких) правовідносин, фізичних і юридичних осіб. Ураховуючи те, що в державі надаються різноманітні види послуг на нормативно-правовому рівні, серед науковців та практиків побутують різні визначення поняття «послуга». Вказане повністю стосується і визначення поняття «публічні послуги», нормативно-правове визначення якого наразі відсутнє, що спонукає дослідників приділяти ще більше уваги теоретичному обґрунтуванню змістовної характеристики поняття «послуги» та «публічні послуги».

Підкреслено, що держава та її вповноважені органи відіграють важливу роль у наданні публічних послуг. Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють відносини надання різних видів послуг та акцентовано увагу на тому, що сфера застосування законів щодо надання послуг визначена частиною третьою ст. 42 Конституції України, відповідно до якої держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Правовий аналіз надання публічних та інших видів послуг (державних, муніципальних, адміністративних) дав підстави зробити висновок, що вказані послуги пов'язані з публічно-владною діяльністю державних органів (переважно органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, а тому публічні послуги є набагато ширшими, ніж інші вищенаведені види.

Здійснено теоретичне обґрунтування поняття «публічні послуги», надано авторське визначення вказаному поняттю, пропонується думка про те, що термін «публічні послуги» повинен бути загальноновизнаним і закріпленим в окремому законодавчому акті.

**Ключові слова:** державні органи, місцеве самоврядування, адміністративні, муніципальні, побутові, медичні послуги.

Today, it is difficult to imagine our lives without any kind of services provided by public and private law entities. The service sector today covers the most important sectors of the economy. It covers trade and transport, finance and insurance, utilities, education, law, medical, household and other services, which involves a significant number of participants in economic (business) relations, individuals and legal entities. Given that the state provides various types of services, at the regulatory level, among scholars and practitioners there are different definitions of "service", this fully applies to the definition of "public services", the legal definition of which is currently missing, which encourages researchers to pay even more attention to the theoretical justification of the substantive characteristics of the concepts of "services" and "public services".

It is emphasized that the state and its authorized bodies play an important role in the provision of public services. The normative-legal acts, which in one way or another regulate the relations of providing different types of services and it is emphasized that the scope of application of laws in the field of service provision is primarily defined by part three of Art. 42 of the Constitution of Ukraine, according to which the state protects the rights of consumers, controls the quality and safety of products and all types of services and works, promotes the activities of public consumer organizations. The legal analysis of the provision of public services and other types of services, in particular, state, municipal, administrative, led to the conclusion that these services are related to public activities of state bodies (mainly executive bodies), local governments and other commissioners. entities, and therefore public services are much broader than other types of services mentioned above.

Theoretical substantiation of the concept of "public services" is carried out, the author's definition of the specified concept is given, it is offered that the term "public services" should be generally recognized and should be fixed in the separate legislative act.

**Key words:** state bodies, local self-government, administrative, municipal, household, medical services.

**Постановка проблеми.** У демократично розвинутих країнах питанню забезпечення прав і свобод людини і громадянина приділяється значна увага. Правильно організовані послуги в будь-якій сфері життєдіяльності людини є однією з гарантій піклування держави про її права і законні інтереси. Однак усі спроби держави вибудувати ефективну модель надання якісних публічних послуг залишаються далекими від захисту законних інтересів, прав і свобод більшості громадян України.

Необхідною умовою доступності публічних послуг є їх матеріальний складник, що не має бути перешкодою для отримання якісних послуг. Ураховуючи те, що в державі є люди з низьким рівнем достатку, держава повинна сформулювати чітко визначену систему надання безоплатних послуг (за рахунок держави).

Доступності надання публічних послуг сприяє поінформованість людей про організацію діяльності центрів надання публічних послуг, види і місце їх надання. Сьогодні в державі надаються різноманітні види послуг (публічні, державні, управлінські адміністративні, муніципальні, медичні, побутові, правові та інші), внаслідок чого на нормативно-правовому і доктринальному рівні ми маємо різноманітні визначення, що потребує теоретичного уточнення сутнісної характеристики публічних послуг.

**Аналіз дослідження проблеми.** Проблематику публічних послуг досліджували: В. Авер'янов, І. Вене-

діктова, В. Галуцько, В. Гаращук, О. Музичук, Р. Каложний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Коліушко, В. Курило, В. Сороко, С. Стеценко та ін. Проте різні наукові підходи до розуміння публічних та інших видів послуг, а також суб'єктів їх надання зумовлюють актуальність цієї статті.

Окремі аспекти дослідження були розглянуті в праці, присвяченій правовому регулюванню забезпечення ядерної безпеки в Україні на шляху до європейської інтеграції [1].

**Мета статті** – проаналізувати наявні в нормативно-правових актах поняття послуг та дефініції публічних послуг, а також на цій основі запропонувати шляхи вдосконалення процесу надання публічних послуг.

**Виклад основних положень.** Загальновідомим є те, яку роль відіграє державна влада в діяльності людини. Саме державна влада покликана забезпечити чіткість і якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам, що впливає з європейських принципів належного урядування і є закономірним наслідком євроінтеграційних процесів, які тривають та які покликани забезпечити реалізацію відповідних гарантій, визначених вітчизняними і міжнародними нормативно-правовими актами. На ефективність діяльності органів державної влади впливають різноманітні фактори, зокрема й надання якісних і доступних публічних послуг, що є предметом наукових досліджень.

Застосування законів у сфері надання послуг визначено частиною третьою ст. 42 Конституції України, відпо-

відно до якої держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [2].

Виникнення послуги як економічної категорії і як виду діяльності пов'язане з періодом, коли людина почала обмінюватися результатами праці, коли склалися виробничі відносини тощо. Незважаючи на те, що в економічній літературі склалося уявлення про сферу послуг, досі не вироблено загальноприйнятого визначення поняття «послуги». Це пов'язано з тим, що сутність послуги можна розглядати з різних точок зору:

- як економічну категорію;
- як вид діяльності;
- як сферу;
- як грошовий потік [3, с. 10].

Ураховуючи те, що все більше різних видів послуг надається вповноваженими суб'єктами, на різноманітні проблемні питання у цій сфері звертають свою увагу науковці. Одним із дискусійних питань, що існує серед науковців, є наявність різних підходів до визначення категорії «послуги» та кола суб'єктів їх надання. Прагнучи розширити кількість послуг та їх видів, у вітчизняних нормативно-правових актах теж надаються різноманітні визначення поняття «послуга».

Розкриваючи сучасний зміст поняття «послуга», проаналізуємо вживання цього терміна в чинних нормативно-правових актах. Так, у Законі України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ визначено, що послуга – це діяльність виконавця з надання (передання) споживачеві визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [4].

У Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII під поняттям «послуга» розуміється будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, а саме: транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [5].

Положення про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України, затверджене постановою правління Пенсійного фонду України від 30.07.2015 № 13-1, визначає послугу як прийом та обслуговування застрахованих осіб, осіб, що перебувають на обліку в органах Пенсійного фонду як одержувачі пенсії, осіб, які мають право на призначення пенсії, виплату допомоги на поховання, страхувальників або вповноважених ними осіб із метою вирішення питання, з яким вони звертаються до органів Пенсійного фонду [6].

У розмінні Положення про порядок відбору осіб, які можуть виконувати роботи (надавати послуги) неплатоспроможним банкам або банкам, що ліквідуються, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 28.03.2016 р. № 434, послуга – це будь-яка діяльність, крім виробництва товарів і виконання робіт [7].

Законодавець також уживає поняття «послуги» у низці як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів. Розглянемо деякі з них. Так, п. 17 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII визначає соціальні послуги як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особи/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг [8].

Слід зазначити, що соціальні послуги охоплюють й інші види, зокрема й медичних послуг. На це вказує частина 2 ст. 20 вказаного Закону, відповідно до якого оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах здійснюють фахівець із соціальної роботи, соціальний працівник, соціальний менеджер. До оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах (за необхідності) залучаються медичні, педагогічні працівники, психологи, реабілітологи, ерготерапевти та інші фахівці [8].

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI у п. 4 ст. 1 визначає, що правові послуги – це надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, складання заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу до вторинної правової допомоги та медіації [9].

Незважаючи на те, що Цивільний кодекс України не містить визначення поняття «послуга», а розглядає у ст. 177 послуги як об'єкт цивільних прав, Глава 63 кодексу має назву «Послуги. Загальні положення» (ст. 901–907) [10]. Норми Податкового кодексу України, на відміну від Цивільного, містять різноманітні види послуг: комунально-побутові, культурні, соціальні та інші, які надають державні та комунальні служби [11].

У правилах побутового обслуговування населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 р. № 313, надається визначення поняття «побутова послуга» [12]. Варто зазначити, що побутові послуги охоплюють різні види послуг, що належать до «побутових послуг», які надаються населенню. Окремі з них є публічними.

Серед значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання різних видів послуг, заслугове на увагу Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, згідно з якою послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні, становлять сферу публічних послуг [13], а також лист Міністерства юстиції України «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22, в якому зазначено, що залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (здебільшого виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів із місцевого бюджету.

Важливим складником і державних, і муніципальних послуг є адміністративні [14].

Слід звернути увагу, що група вчених (І. Коліушко, В. Тимошук, Б. Савченко, В. Сорока, О. Григораш) уважають, що публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором за рахунок публічних коштів та за надання яких відповідальність несе публічна влада [15, с. 117].

Отже, вищевказані послуги пов'язані з публічно-владною діяльністю вказаних органів, а публічні послуги є набагато ширшими, ніж інші наведені види послуг.

Поняття «адміністративна послуга» надається в п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, відповідно до якого адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до законодавства [16].

Повертаючись до питання публічних послуг, зауважимо, що в Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р, зазначено, що до сфери публічних послуг зараховано послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління [17].

Отже, незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, жоден із них не надає єдиного визначення поняттю «послуга». Це також належить до поняття «публічна послуга». Сталим є тільки розуміння послуги як дії, що приносить користь [18, с. 202].

Оскільки послуга пов'язана з діяльністю суб'єкта, який її надає для задоволення чийось потреб, поняття «послуга» слід відмежувати від поняття «робота». Роботу слід розглядати як діяльність, яка виражається у певній матеріальній формі, тоді як «послуги» ми пов'язуємо з діяльністю, результати якої, як правило, не мають матеріального вираження, які реалізуються і споживаються в процесі здійснення такої діяльності.

Слід звернути увагу на той факт, що до сфери публічних послуг можуть бути зараховані різноманітні види послуг: державні, муніципальні, адміністративні, побутові, медичні, а також інші види послуг, які надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, які належать до сфери управління вказаних органів, зокрема і на підставі делегованих повноважень. Термін «делеговані повноваження» ми знаходимо в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, відповідно до якого делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [19]. А також у пункті 7 частини першої ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (зокрема й без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й під час виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг [20].

Отже, зміст делегованих повноважень полягає у праві органів державної влади (здебільшого виконавчої) та органів місцевого самоврядування делегувати (передати) надання публічних послуг іншим уповноваженим суб'єктам.

Що стосується нормативного визначення терміна «публічність», то в цьому питанні слід звернутися до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII, норми якого визначають поняття «публічні кошти» як кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від господарської діяльності [21].

Підсумовуючи викладене та враховуючи наведені різноманітні види послуг, варто зазначити, що така послуга (залежно від виду) може охоплювати широке коло суспільних відносин, які регулюються різними галузями права, метою яких є задоволення різноманітних особистих потреб особи, яка здійснюється за заявою такої особи.

Ураховуючи те, що побудова незалежної держави – це тривалий і болісний процес, який потребує реформування майже всіх соціальних інституцій [22, с. 115], суспільна довіра до органів публічної влади може вимірюватися і кризь 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.

**Висновки.** Таким чином, із викладеного вбачається, що надання публічних послуг об'єднує значну кількість різних послуг: державних, муніципальних, адміністративних та інших видів послуг, які надаються широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади (переважно виконавчої) та органів місцевого самоврядування, а також іншими вповноваженими суб'єктами, які належать до сфери управління вказаних органів, зокрема й на підставі делегованих повноважень.

Ураховуючи те, що термін «публічна послуга» все ще не знайшов єдиного всебічного розуміння й охоплює різноманітні види інших послуг, а також суб'єктів їх надання, з метою практичного застосування вказаний термін повинен бути загальноновизначним і закріпленим в окремому законодавчому акті, який повинен урегулювати організаційно-правові відносини надання публічних послуг в Україні.

Ураховуючи викладені міркування та наведену характеристику публічних послуг, надаємо авторське визначення поняття «публічні послуги», під яким слід розуміти суспільно значущу публічно-владну діяльність здійснювану органами державної влади (переважно виконавчої) та органами місцевого самоврядування, іншими вповноваженими суб'єктами, які належать до сфери управління вказаних органів, зокрема й на підставі делегованих повноважень за рахунок коштів державного бюджету та бюджету органів місцевого самоврядування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Dubchak S., Goshovska V., Goshovsky V., Gulac O., Svetlychny O. Legal regulation of ensuring nuclear safety and security in Ukraine on the way to European integration. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. Volume 9, № 1, pp. 406–422. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/994/990>
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Сидорова А.В. Экономико-статистические методы в управлении сферой услуг. Донецк : ДонНУ, 2002. 240 с.
4. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. Ст. 379.
5. Про публічні закупівлі : Закон України від 25. 12. 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст.89.

6. Положення про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України : постанова правління Пенсійного фонду України від 30.07.2015 № 13-1. URL: <https://www.pfu.gov.ua/28010-polozhennya-pro-organizatsiyu-pryjomu-ta-obslugovuvannya-osib-yaki-zvertayutsya-do-organiv-pensijno-go-fondu-ukrayiny/>
7. Положення про порядок відбору осіб, які можуть виконувати роботи (надавати послуги) неплатоспроможним банкам або банкам, що ліквідуються, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб : рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 28.03.2016 № 434. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0612-16>
8. Про соціальні послуги : Закон України від 17. 01. 2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.
9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06. 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
11. Податковий кодекс України: від 16.01. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 117.
12. Про затвердження правил побутового обслуговування населення : постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 р. № 313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/313-94-p>
13. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>
14. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>
15. 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.
16. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09. 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
17. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11. 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>
18. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. Москва : Статут, 2002. 624 с.
19. Про місцеве самоврядування в Україні і: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
20. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 170.
21. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.
22. Світличний О. Зміст управлінських відносин у галузі земельних ресурсів в контексті оптимізації системи органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 9 (189). С. 115–119.