

**Степанов Віктор Юрійович,**  
д. держ. упр., проф., декан факультету управління та бізнесу,  
Харківська державна академія культури,  
м. Харків  
ORCID 0000-0001-5892-4239

УДК 351.88

doi: 10.34213/tp.19.01.04

## ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто концептуальні погляди на публічні послуги у процесі здійснення державної політики в Україні як визначальний чинник забезпечення реалізації прав громадян. Відзначено, що з'ясування сутності державної політики та публічних послуг є надзвичайно важливим для розуміння їхнього зв'язку з державним управлінням. Автор приходиться до висновку, що інститут публічних послуг виникає у процесі реалізації сервісно орієнтованої державної політики, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку під впливом певних економічних, адміністративних і правових передумов.

**Ключові слова:** публічні послуги, державна політика, державне управління, державний патерналізм.

**Постановка проблеми.** Серед провідних науковців галузі державного управління точаться суперечки щодо розвитку вітчизняної сфери надання послуг органами виконавчої влади, зумовлені неузгодженістю в розумінні суті, змісту та принципів сучасної сервісної держави. Унаслідок цього виникають різні інтерпретації їхніх тлумачень. Зокрема, понятійне поле сервісно орієнтованої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування перенасичено різноманітними дефініціями, що призводить до одночасного використання різних послуг – публічних, суспільних, державних, адміністративних, муніципальних тощо. Оскільки сучасні події в Україні видозмінюють архітектурну будову організації управління суспільством, залишається потреба підвищення ефективності сфери публічних послуг у процесі здійснення державної політики в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним підґрунтям з актуальних питань публічних послуг в системі державного управління стали різнопланові наукові розробки Г. Атаманчука, А. Авер'янова, В. Бакуменка, Ю. Битяка, Н. Васильєвої, В. Гаращука, Н. Грицяк, В. Дрешпака, О. Карпенка, І. Кресіна, А. Коваленко, А. Комзюка, С. Ківалова, Р. Куйбіди, А. Поляка, А. Попка, О. Рудіка, С. Соловійова, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Тимошука, А. Чемериса, Ю. Шарова й ін. У своїх працях науковці розглядають різні аспекти питань з публічних та адміністративних послуг, а саме: які послуги можуть і повинні надаватися державою, якими є критерії платності й безкоштовності адміністративних послуг та ін. Відповідно до цього сучасна модернізація взаємодії держави та суспільства в Україні повинна реалізовуватись шляхом запровадження ефективних механізмів нової поміркованої патерналістської політики, зокрема наданням послуг органами виконавчої влади. Зважаючи на це, необхідно розрізнити взаємозв'язок таких понять, як “державна політика”, “державне управління” та “управлінські послуги”.

**Мета статті** – розглянути державноуправлінські послуги як функцію сучасної сервісної держави у процесі здійснення державної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На думку західних теоретиків (Дж. Фейнберг, С. Шрам), у процесі реалізації державної влади необхідно застосовувати елементи патерналістського управління, тобто реалізацію суспільних благ, які громадяни обирають самостійно [5]. Таку опіку можна поєднати з демократичними принципами, фіксуючи межі втручання держави в поле вільного вибору особи. Ця система взаємовідносин може бути прийнятною лише в сукупності з чіткими інституційними гарантіями, що запобігають надмірному обмеженню особистої свободи [3]. Зокрема, класичний патерналізм передбачає забезпечення потреб громадян, особливо тих, які є соціально незахищеними, за рахунок функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки як із державного бюджету, так і примусово за рахунок приватного бізнесу [5–7]. Враховуючи особливості української ментальності, сучасна модернізація взаємодії держави та суспільства в Україні повинна реалізовуватись шляхом запровадження ефективних механізмів нової поміркованої патерналістської політики, зокрема наданням послуг органами виконавчої влади.

З'ясування сутності державної політики є надзвичайно важливим для розуміння її зв'язку з державним управлінням. Вітчизняні вчені В. Ребкало і В. Тертичка визначають державну політику як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства [4].

На думку О. Карпенка, для того щоб мати підстави називати політику державною, дії з її формування мають бути ініційовані відповідно до державних процедур, перебувати у сфері державного впливу та вироблятися державними інститутами. Незалежно від характеру потреб суспільства, державна політика є процесом втручання влади у сферу суспільних відносин із метою забезпечення інтересів кожного громадянина країни, а глибина такого втручання визначається в рамках здійснення державної політики [6].

Щодо розуміння державної політики як певної системи втручання влади у сферу суспільних відносин необхідно трактувати її як складник соціальної системи. У цьому контексті слід погодитися з Г. Рябцевим, який, спираючися на основи та концепції теорії систем, визначає основні характеристики державної політики як складної соціальної системи, а саме: наявність великої кількості підсистем різного рівня, що відрізняються за ступенем складності, структурою, характером і сукупністю елементів, кожна з яких може розглядатися як самостійна система; послідовне вертикальне й горизонтальне розміщення підсистем, що становлять систему управління; зумовленість ефективності функціонування системи управління взаємодією підсистем; залежність ефективності системи вищого рівня не лише від належного виконання функцій системами нижчого рівня (вертикальні зв'язки), а й від узгодження цілей з іншими системами (горизонтальні зв'язки); залежність ефективності системи управління, її структури, функцій і повноважень від адекватності відображення в управлінських впливах процесів, що відбува-

ються в об'єкті управління; відсутність здебільшого об'єктивних критеріїв оцінювання поточного й досягнення цільового стану об'єкта управління; схильність осіб, які приймають рішення стосовно політики, до оцінювання проблемних ситуацій, що виникають у системі, не на підставі фактів, а в рамках обраної ними моделі управління; залежність системи та її складових від випадкових, неконтрольованих впливів; недетермінованість характеру системи управління внаслідок складності її зв'язків [9].

Відзначимо, що державне управління є владним механізмом упровадження державної політики, яку Г. Атаманчук визначає як "сукупність цілей і завдань, які практично реалізуються державою, а також засобів, що застосовуються при цьому" [2, с. 83–84]. Учений констатує, що сенс державної політики багато в чому зумовлює зміст і технологію державного управління, а її основу становлять стратегічні орієнтири суспільства.

Науковці В. Цветков, І. Кресіна, А. Коваленко називають державне управління політичним явищем у процесі реалізації державної влади і вважають, що державну політику неможливо відділити від надання управлінських послуг державних органів [12]. Тобто базовим практичним механізмом реалізації державної політики у сфері забезпечення потреб громадян є надання управлінських (державних і муніципальних) послуг. Таким чином, у широкому значенні, управлінські послуги слід трактувати як процес здійснення державної політики для забезпечення інтересів, прав і потреб як суспільства в цілому, так і окремого громадянина зокрема.

Ефективне формування та реалізація управлінських послуг потребують проведення відповідної політики органів влади з метою побудови дієздатної сервісної держави. Слід відзначити, як результат аналізу наукового доробку зарубіжних і вітчизняних науковців із проблематики public policy, зокрема Дж. Андерсона, Г. Атаманчука, О. Карпенка, В. Тертички, державну політику формування та реалізації управлінських послуг можна визначати як цілеспрямований комплексний курс цілей, завдань і дій, які практично реалізуються органами влади, а також засобів, що застосовуються для створення, забезпечення та функціонування сервісної держави – упровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів.

Державна політика надання управлінських послуг є унікальною діяльністю органів влади щодо прийняття й застосування нормативно-правової бази, розроблення та реалізації узгоджених організаційних заходів, визначення та використання необхідних ресурсів [6, с. 148].

Сутність існування сучасного інституту управлінських послуг передбачає переосмислення характеру взаємовідносин між державою і людиною в рамках країни. Фахівці з адміністративного права вважають, що владне розпорядництво з боку публічної адміністрації, її посадових осіб – це один концептуальний формат оцінювання їхніх відносин із громадянами або юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами послуг останнім – зовсім інший. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології служіння держави перед людиною [1]. Передусім поняття "управлінські послуги" передбачає виконання саме сервісно орієнтованих обов'язків держави перед кожним громадянином суспільства, що спрямовані на забезпечення належної реалізації прав та законних інтересів громадян.

Відзначимо, що ідея публічності послуг не є притаманною українському суспільству, а використовується переважно в західноєвропейських системах державного управління, а її походження пов'язано з необхідністю відокремити діяльність із забезпечення загальносуспільних потреб від приватного сервісу, метою якого є отримання прибутку. В ідеалі до публічних відносять послуги як державних інституцій, так і приватних установ, що не перебувають в їхньому управлінні, але продукують послуги, які забезпечують суспільні потреби на засадах громадянської відповідальності.

Термін “публічні послуги” є похідним від родового поняття “публічне управління”, який у сучасній інтерпретації вітчизняних дослідників пропонується як синтез державного та громадського управління. Сьогодні в українському суспільстві, як і в більшості пострадянських країн, домінантне значення має державноуправлінський вплив на всі суспільні відносини. Фактична монополізація центральною владою процесів прийняття державноуправлінських рішень практично обмежує реалізацію базових прав і свобод громадян України, що з урахуванням новітніх викликів суспільного розвитку спричинено неефективністю впровадження сучасної адміністративної реформи, яку фактично зведено лише до скорочення кількості державних службовців. На жаль, профільні міністерства не формують державної політики у сфері надання управлінських послуг на основі транспарентності, громадської відповідальності та відкритої підзвітності, що насамперед пов'язано з недосконалістю правових засад надання державних і муніципальних сервісів.

Відповідно до законодавства України, публічні послуги надаються виключно органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні [10]. На жаль, більшістю зазначених суб'єктів надання послуг лише декларуються принципи справедливості на шляху до розбудови сервісної держави.

Різноманітність послуг органів державного управління та інших суб'єктів владних повноважень, які здатні забезпечити індивідуальні, суспільні та державні потреби, актуалізує необхідність їхнього правового регулювання. Про це свідчить інтенсивний розвиток вітчизняної нормативно-правової бази у сфері сервісної діяльності органів влади, яка регулює сферу управлінських послуг, визначає суб'єкти та об'єкти їхнього надання, юридично закріплює гарантування прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі їхньої реалізації.

На думку О. Карпенка, в умовах відсутності дієздатних інститутів громадянського суспільства подальше практичне використання терміна “публічність” у сфері надання послуг органами влади в Україні є неприпустимим, ураховуючи його етимологічну неприйнятність в українській ментальності й невідповідність нинішнього трактування фактичному розумінню його суті, значенню та притаманним властивостям концепції сервісної держави.

Відповідно до цього цікаву думку висловлює П. Надолішний, який зазначає, що неправильне тлумачення окремих понять є результатом механічного калькування зарубіжної термінології, що стає перешкодою для адекватного відображення реалій у вітчизняній теорії державного управління. Тобто при запозиченні понять із зарубіжних джерел поза увагою залиша-

ється те, що між терміном і поняттям є суттєва відмінність. І, що не менш важливо, необхідно знаходити англійські відповідники українським, а не тільки українські – англійським [7]. Насамперед це стосується буквального перекладу терміна *public administration* як “публічне адміністрування”, що останнім часом у численних наукових працях обґрунтовується прагненням розширити традиційне розуміння терміна “державне управління” за рахунок розвитку місцевого самоврядування та процесів формування громадянського суспільства.

Від утворюючого поняття “адміністрування” набувають видової ознаки й послуги органів державного управління, які в нормативно-правових актах України дістали назву “адміністративні послуги”. Крім того, вживання терміна “адміністративні послуги” суперечить стратегії сучасної реформи органів державної влади та управління, яка ґрунтується на переході від застарілого командно-розпорядчого адміністрування до засад європейських стандартів сервісної держави, основним пріоритетом якої є надання якісних управлінських послуг [6]. Навіть сам термін “адміністрування”, на думку В. Малиновського, являє собою формальне, бюрократичне управління, що здійснюється шляхом наказів і розпоряджень [8].

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Сучасне розуміння управлінських послуг охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які вчиняються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства в цілому. Тобто державноуправлінські послуги слід розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки надання їх зумовлене повноваженнями конкретного органу влади, до компетенції якого вони належать.

У контексті реалізації в Україні європейської моделі сервісної держави значення терміна “публічні послуги” не зовсім відповідає вимогам вітчизняного законодавства. При цьому використання адміністративних послуг як виконавчо-розпорядчого інструменту сервісної діяльності значно звужує сферу застосування їх, унаслідок чого не враховується процес здійснення сервісно орієнтованої державної політики для забезпечення суспільних благ у цілому, що потребує подальших розвідок у цьому напрямі.

Реалізація взаємодії держави та суспільства в Україні повинна здійснюватись через застосування механізмів розроблення поміркованої патерналістської державної політики шляхом надання якісних управлінських послуг. Інститут управлінських послуг в Україні виникає у процесі реалізації сервісно орієнтованої державної політики, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку під впливом певних економічних, адміністративних і правових передумов, що також потребує подальших розвідок у цьому напрямі.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекц. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ, 2011. 395 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекц. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. 584 с.
3. Василевська Т. Е. Патерналізм. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 511–512.
4. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекц. до навч. модуля / уклад. : В. А. Ребало, В. В. Тертичка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 80 с.

5. Карпенко О. В. Поміrkований патерналізм як форма реалізації сучасної сервісної держави. *Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (06.04.2012) : у 2 ч. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ, 2012. Ч. 1. С. 83.*
6. Карпенко А. В. Управленческие услуги как функция современного социального государства. *Политико-правовые и социально-экономические проблемы общества : материалы междунар. науч. конф. (11–12.09.2013) / Междунар. акад. соц.-экон. наук. Тбилиси, 2013. С. 148–150.*
7. Костюков А. Н. Понятия и виды публичных услуг. *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. ст. / общ. ред. : Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелева. М., 2007. С. 1–7.*
8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Атіка, 2005. 240 с.
9. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче. 2011. № 10. С. 23–25.*
10. Про державне регулювання цін на бланки документів, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг : Постанова КМУ від 10 верес. 2014 р. № 419. *Офіц. вісн. України. 2014. № 74. Ст. 2087.*
11. Социальная информатология : словарь / сост. Л. И. Мухамедова ; под. ред. В. Д. Попова. Изд. 2-е. М. : Изд-во РАГС, 2007. 172 с.
12. Цветков В. В., Кресина І. О., Коваленко А. А. Сучасна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Ін-Юре, 2003. 496 с.

#### References

1. Kolpakov, V.K. , Kuz'menko, O.V., Pastukh, I.D., Horbach, O.V. та in. (2011). *Administrativne pravo Ukrainy. Zahal'na chastyna : kurs leksij. V. V. Kovalenka (red.). Kyev [in Ukrainian].*
2. Atamanchuk, H.V. (2006). *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya : kurs leksij. Moskow [in Russian].*
3. Vasylevs'ka, T.E. (2010). *Paternalizm. Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. Kyev [in Ukrainian].*
4. *Derzhavna polityka: analiz ta vprovadzhennia v Ukraini: konspekt leksij do navch. modulia. (2002). Kyev [in Ukrainian].*
5. Karpenko, O.V. (2012). *Pomirkovanyj paternalizm iak forma realizatsii suchasnoi servisnoi derzhavy. Zavrannia derzhavnoho, rehional'noho ta munitsypal'noho upravlinnia v konteksti novykh realij natsional'noho rozvytku : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (06.04.2012). Kyev. Part 1, 83 [in Ukrainian].*
6. Karpenko, A.V. (2013). *Upravlencheskye usluhy kak funktsiya sovremennoho sotsyal'noho hosudarstva. Polytyko-pravovye y sotsyal'no-ekonomycheskye problemy obschestva : materaly mezhdunar. nauch. konf. (11–12.09.2013). Mezhdunar. akad. sots.-ekonom. nauk. Tbylysy, 148–150 [in Ukrainian].*
7. Kostiukov, A.N. (2007). *Poniatyia y vydy publychnykh usluh. Publychnye usluhy: pravovoe rehulyrovanye (rossyskyy y zarubezhnyj opyt) : sb. st. Moskow. 1–7 [in Russian].*
8. Malynovs'kyj, V.Ya. (2005). *Slovnyk terminiv i poniat' z derzhavnoho upravlinnia. Kyev [in Ukrainian].*
9. Petrenko, I. (2011). *Sutnist' derzhavnoi polityky ta derzhavnykh tsil'ovykh proham. Viche. 10. 23–25 [in Ukrainian].*
10. *Pro derzhavne rehuliuвання tsin na blanky dokumentiv, iaki vykorystovuiut'sia orhanamy vykonavchoi vlady, inshymy derzhavnymy orhanamy dlia oformlennia rezul'tativ nadannia administrativnykh posluh : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 veres. 2014 r. no. 419. Ofits. visn. Ukrainy. 2014. No. 74. St. 2087 [in Ukrainian].*
11. *Sotsyal'naia ynformatsyolohiya : slovar'. (2007). Yzd. 2-e. Moskow [in Russian].*
12. Tsvietkov, V.V., Kresina, I. O., Kovalenko, A.A. (2003). *Suchasna transformatsiia i derzhavne upravlinnia v Ukraini. Polityko-pravovi determinanty. Kyev [in Ukrainian].*

**Stepanov V. Y.**, *Doctor of Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Management and Business, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv*  
ORCID 0000-0001-5892-4239

### **PUBLIC SERVICES IN THE PROCESS OF THE STATE POLICY IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The article is devoted to the current problem - public services in the process of implementation of state policy in Ukraine, as a determining factor in ensuring the realization of the rights of the citizens. It was found that scientists in the field of state administration are debating concerning the development of the domestic sphere of service provision by executive authorities due to inconsistencies in understanding the essence, content and principles of the modern service state. As a result, different terms and interpretations are appeared from their constructions.

It is noted that clarification of the essence of state policy and public services is extremely important for understanding their relationship with public administration. In order to have reason to call the policy as state, actions on its formation should be initiated in accordance with state procedures, be in the sphere of state influence and carried out by state institutions. State administration is the mechanism of government for the implementation of state policy, in particular, the meaning of state policy largely predetermines the content and technology of state administration, and its basis is the strategic guidelines of society.

It was found that the effective formation and implementation of administration services requires the implementation of appropriate policies of the authorities in order to build a capable service state. Modern understanding of administration services covers all activities of state authorities and local self-government bodies, which are committed in the interests of both an individual citizen and society as a whole. State and administration services should be considered as the function of the modern service state, since their provision is conditioned by the powers of the particular authority to which they belong.

It was noted that the idea of publicity of services is not inherent in Ukrainian society, but is used mainly in Western European state administration systems, and its origin is associated with the need to separate activities to ensure socially important needs from private service, which aims to make a profit.

In the context of implementing European model of service state in Ukraine, the meaning of the term "public services" does not meet the requirements of domestic legislation. At the same time, administrative services, through the use of both the executive and administrative tool of service activity, greatly narrows the scope of their application, which does not take into account the process of implementing the service-oriented state policy for the provision of public goods in general. The institution of administration services arises in the process of implementing the service-oriented state policy aimed at ensuring social development under the influence of certain economic, administrative and legal preconditions.

**Key words:** public services, state policy, state administration, state paternalism.

*Надійшла до редколегії 15.02.2019 р.*