

Публічні послуги: сучасні підходи до класифікації

Тетяна Серьогіна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Метою дослідження виступає аналіз наявних підходів до класифікації системи публічних послуг і вироблення підходу, що відповідав би сучасним вітчизняним вимогам. Актуальність зумовлена недостатнім рівнем теоретичного упорядкування загального масиву публічних послуг, відтак практичною необхідністю ефективного функціонування всіх сфер системи. До результатів дослідження належить розкриття взаємозв'язку між відсутністю належного підходу до класифікації системи публічних послуг і неоднорідністю змін, які відбуваються в різних сферах цієї системи. Розглянуто наявні підходи до поняття «класифікація» й запропоновано авторське визначення, встановлено, що класифікація виступає важливим інструментом теорії державного управління. Окреслено рівень складності категорії «послуга» в якості об'єкта наукового дослідження й категорії «публічна послуга». Наведено сучасні підходи до класифікацій публічних послуг, серед яких слід виокремити (за суб'єктами надання послуг, суб'єктами отримання, за групами послуг, за видами послуг тощо), проте встановлено, що наявні підходи не дозволяють належним чином упорядкувати весь масив публічних послуг. Відтак, запропоновано авторський підхід, що відповідає вимогам даного дослідження. Висновки полягають у обґрунтуванні неможливості становлення сучасної системи надання публічних послуг поза розробкою адекватних підходів до класифікації. В ході дослідження уточнено поняття класифікація, розкрито, що наявні підходи до класифікації публічних послуг не дозволяють належним чином їх систематизувати й упорядкувати, в результаті чого запропоновано авторський підхід до класифікації публічних послуг за сферами надання, проте на особливу увагу заслуговує підхід за критерієм можливості делегування публічної послуги.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, проект, програма, місцева рада, система підтримки, цінності, принципи

Public services: modern approaches to classification

Tetiana Serohina, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The aim of the study is to analyze the existing approaches to the classification of the public services system and to develop an approach that would meet modern domestic requirements. The urgency is due to the insufficient level of theoretical organization of the general array of public services, hence the practical need for the effective functioning of all areas of the system. The results of the study reveal the relationship between the lack of a proper approach to the classification of the public service system and the heterogeneity of changes that occur in different areas of this system. The existing approaches to the concept of "classification" are considered and the author's definition is offered, it is established that classification acts as an important tool of the theory of public administration. The level of complexity of the "service" category as an object of scientific research and the "public service" category is outlined. Modern approaches to classifications of public services are given, among which it is necessary to allocate (by subjects of service rendering, subjects of reception, by groups of services, by types of services, etc.), but it is established that existing approaches do not allow to organize the whole array of public services. Therefore, the author's approach that meets the requirements of this study is proposed. The conclusions are to substantiate the impossibility of establishing a modern system of public services without the development of adequate approaches to classification. The study clarifies the concept of classification, reveals that existing approaches to the classification of public services do not allow them to properly systematize and organize, resulting in the proposed author's approach to the classification of public

services by area of provision, but deserves special attention to the criterion of delegation possibility of public service.

Keywords: *services, public services, classification of public services, administrative services, criteri*

Общественные услуги: современные подходы к классификации

Татьяна Серегина, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Целью исследования выступает анализ существующих подходов к классификации системы публичных услуг и выработки подхода, соответствующего современным отечественным требованиям. Актуальность обусловлена недостаточным уровнем теоретического упорядочения общего массива публичных услуг, соответственно практической необходимостью эффективного функционирования всех сфер системы. К результатам исследования относится раскрытие взаимосвязи между отсутствием надлежащего подхода к классификации системы публичных услуг и неоднородностью изменений, которые происходят в различных сферах этой системы. Рассмотрены существующие подходы к понятию «классификация» и предложено авторское определение, установлено, что классификация выступает важным инструментом теории государственного управления. Определены уровень сложности категории «услуга» в качестве объекта научного исследования и категории «публичная услуга». Приведены современные подходы к классификации публичных услуг, среди которых следует выделить (по субъектам предоставления услуг, субъектам получения, по группам услуг, по видам услуг и т. п.), однако установлено, что существующие подходы не позволяют должным образом упорядочить весь массив публичных услуг. Следовательно, предложен авторский подход, соответствующий требованиям данного исследования. Выводы заключаются в обосновании невозможности становления современной системы предоставления публичных услуг вне разработки адекватных подходов к классификации. В ходе исследования уточнено понятие классификация, раскрыто, что существующие подходы к классификации публичных услуг не позволяют должным образом их систематизировать и упорядочить, в результате чего предложен авторский подход к классификации публичных услуг по сферам предоставления, однако особого внимания заслуживает подход по критерию возможности делегирования публичной услуги.

Ключевые слова: *услуги, публичные услуги, классификация публичных услуг, административные услуги, критерии*

Досвід реформ у системі публічних послуг в Україні говорить про відсутність системного підходу, у результаті чого в різних галузях відбуваються окремі, не пов'язані між собою процеси змін. У деяких сферах спостерігається низка змін на шляху досягнення запланованих та очікуваних результатів, як, наприклад, у сфері адміністративних послуг, де створено потужну базу нормативно-правового забезпечення, відбуваються активні процеси організаційного впорядкування, зокрема, й з урахуванням територіальної реформи.

З іншого боку, є сфери, зміни в яких призводять до небажаних або навіть таких,

що являють із себе загрозу національній безпеці, результатів. Зокрема, самі за себе говорять результати реформи в системі охорони здоров'я, адже за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, Україна в 2019 р. опинилася на четвертому місці із найвищим рівнем смертності серед європейських країн (Cardiovascular mortality attributable to dietary risk factors in 51 countries in the WHO European Region from 1990 to 2016: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study).

Відтак, важливо виробити єдиний підхід до системи надання публічних послуг, де в центрі стоїть особа, – не суб'єкт звернення в системі адміністративних послуг або па-

цієнт в системі охорони здоров'я й не здобувач освіти в освітній галузі. Неврахування принципу людиноцентризму в системі надання публічних послуг може призвести до подальших втрат – і матеріальних і духовних і, як показує досвід, людських. Не суто механічне перенесення фрагментарних напрацювань у цій сфері, а системний підхід до всіх елементів покликаний виступити запорукою розробки сучасної адекватної теорії державного управління в системі надання публічних послуг. Одним із невід'ємних елементів такого підходу, що вимагає особливої уваги, виступає класифікація.

У філософському енциклопедичному словнику «класифікація логічна» визначається як «багатоступінчастий, послідовний поділ обсягу поняття з метою систематизації, поглиблення і отримання нових знань щодо членів поділу» (Шинкарук, 2010). Іншим визначенням класифікації є «багатоступінчастий поділ логічного обсягу поняття або будь-якої сукупності одиниць на систему супідрядних понять або класів об'єктів, метою якого є встановлення певної

структури порядку, нормативного упорядкування множини» (Соціологія, 2003).

Відтак, у контексті дослідження запропоновано авторський підхід до поняття класифікація, що являє з себе поділ обсягу поняття на систему супідрядних понять з метою упорядкування множини й отримання нових знань щодо елементів поділу.

При цьому класифікація в ході дослідження виступає важливим інструментом теорії державного управління, адже дозволяє впорядкувати за певними критеріями чи показниками множини послуг, а також сприяє виявленню їх сутності й особливостей. «Класифікація послуг надширока й розділяє їх на певні категорії, групи та класи, що дає можливість досліджувати послуги за функціональними особливостями, а їх систематизація здійснюється в залежності від своєрідних особливостей» (Штирліна, 2017).

Перш ніж розпочати розгляд підходів до класифікації публічних послуг, слід зупинитися на загальній класифікації послуг. Автори навчального посібника «Маркетинг соціальних послуг» (2008) виділяють, згідно

Таблиця 1

Класифікація послуг згідно зі сферою їхнього надання

№	сфера послуг	застосування
1.	Виробничі	інжиніринг, лізинг, обслуговування (ремонт) устаткування та ін.
2.	Розподільні	торгівля, транспорт, зв'язок.
3.	Професійні	банки, страхові, фінансові, консультаційні, рекламні та інші фірми
4.	Споживчі (масові)	послуги, пов'язані з домашнім господарством та дозвіллям
5.	Суспільні	ТБ, радіо, освіта, культура

зі сферою надання, п'ять груп послуг: виробничі, розподільні, професійні, споживчі та суспільні (табл. 1).

Наведена класифікація демонструє високий рівень складності категорії «послуга» як об'єкту наукового дослідження, при цьому, попри те, що коло послуг, які відносяться до публічних, не таке широке, це жодним чином не сприяє спрощенню підходів до їх дослідження й класифікації.

Адже існує безліч окремих послуг, які надаються органами публічної влади, що в сукупності представляють систему публіч-

них послуг. Так, наявні послуги, що закріплюють за людиною її юридичний стан, – вони полягають у видачі документів особі або внесенні до них змін. Окрему групу послуг складають ті, що надаються в сфері медичного забезпечення, причому останні гарантовані Конституцією України. На особливу увагу вони заслуговують ще й тому, що охорона здоров'я загалом є одним із провідних факторів національної безпеки держави, про що зазначається й в Законі України «Про основи національної безпеки України».

У першу чергу інтерес викликають ті послуги, які вимагають зміни параметрів у системі надання, де основними елементами виступають суб'єкт звернення, суб'єкт надання, інтегрована потреба й, власне, сама публічна послуга. У контексті даного дослідження на особливу увагу заслуговує співвідношення цих елементів і можливість залучення посередника в процес їхньої взаємодії.

У наукових колах класифікація публічних послуг, особливо за останній час, зазнала значних змін, що логічним чином витікає із процесів еволюції й у термінологічній площині. На сьогодні існує безліч різноманітних підходів до класифікації публічних послуг і серед вітчизняних науковців. Це обумовлено досить інтенсивними змінами в Україні в системі як в силу змін у законодавстві, так і запроваджуваними реформами.

С. Чаусовська пропонує наступну класифікацію публічних послуг:

– за суб'єктами надання послуг: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні, муніципальні підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо;

– за суб'єктами отримання послуг: фізичні чи юридичні особи;

– за групами послуг: за формою оплати, складовою публічного управління, сферами надання послуг, повноваженнями щодо наданих певних видів послуг;

– за видами послуг: електронні, паперові, індивідуальні, колективні, матеріальні, нематеріальні (Чаусовська, 2017).

Релевантний характер носить підхід до класифікації муніципальних послуг Н. Шамрай, оскільки автор значним чином виходить із практичної площини. Так, згідно з презентованим підходом муніципальні послуги розділяються на дві категорії – адміністративні (управлінські), що є результатом здійснення владних повноважень органів місцевого самоврядування, та комунальні послуги, що є результатом господарської діяльності комунальних підприємств. «Соціальні послуги» запропоновано розглядати як синтез державних та муніципальних, але з внутрішнім поділом на підвиди: адміністративні, матеріальну допомогу та соціальне обслуговування» (Шамрай, 2017, с. 14–15).

На увагу заслуговує поділ державних послуг на чотири види, до яких належить: установлення прав громадян та організацій (установ) на будь-що; матеріальне задоволення/гарантії прав, що встановлюється законодавством; фіксація юридичних фактів, що виражається у наданні довідок; повне надання інформації (із застосуванням технологій) (Штирліна, 2017).

Один із подібних підходів виокремлює публічні послуги в окрему групу й передбачає їх розмежування з державними й соціальними послугами. Згідно з таким підходом «державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади кожному окремому індивіду, який звернувся за ними. Публічні послуги – більш широкий термін, що включає також послуги, які надаються необмеженому колу осіб з метою задоволення публічного інтересу. Органи влади можуть лише забезпечувати їх надання, а не надавати самотійно» (Гриценко, Шавелова, 2007).

В основі класифікації мають лежати критерії, за якими послуги можна поділити на групи, однією з ґрунтовних спроб упорядкувати послуги є підхід А. Штирліної. Автором «з'ясовано класифікацію послуг, що здійснюється на основі критеріїв, а саме:

- за своєрідністю поняття «послуга»;
- складом послуг; місцем послуги у суспільному виробництві;
- вкладом суспільства в інфраструктуру держави;
- масовістю споживачів;
- матеріаломісткістю;
- характером використаної праці;
- комплексністю виробництва;
- процесом їх виробництва;
- призначеністю;
- соціальним статусом споживача;
- видом надання, ступенем добровільності отримання;
- віддаленістю виробника і клієнта;
- періодичністю отримання;
- рівнем комерціалізації надання послуг;
- ступенем контактування з клієнтом;
- поділом споживачів на сегменти;
- трудомісткістю (Штирліна, 2017).

При цьому А. Штирліна наводить авторську класифікацію державних послуг,

«базою для яких стала загальна класифікація послуг за: сферою надання; результатом дії; змістом; умовами надання; взаємодією з установами; способами надання (практика застосування послуг); цілями отримання; причиною звернення; доступністю; кількістю надання та публічні послуги й адміністративні» (Штирліна, 2017, с. 8). Науковець пропонує наступну класифікацію послуг: залежно від сфери надання (публічні, соціально-адміністративні); змісту результативності (прості, складні); змісту (інформаційно-консультативні, комунікаційні, фінансові, правозабезпечуючі); умов надання (програмні послуги, правові); взаємодії з установами (елементарні послуги, композитивні (міжвидомчі)); способів надання (платні, безкоштовні); практичного застосування послуг (надлишкові, фіктивні, нав'язані); цілей отримання (послуги, через які реалізуються конституційні права громадян, послуги, які забезпечують гарантії їх виконання та надання, що реалізують законні інтереси споживачів); причини звернень (витребувані послуги, добровільні); доступності (доступні послуги: фізична інформація, фінансова й малодоступні (для певних категорій)); кількості надання (масові послуги, індивідуальні) (Штирліна, 2017, с. 8).

Найбільш розповсюдженою є класифікація послуг залежно від сфер їхнього надання: освітні послуги, медичні, у сфері комунального забезпечення, адміністративні тощо. Зокрема, виділяють «інформаційні, освітні, медичні, комунальні, побутові, фінансові й інші» (Гриценко, Шавелова, 2007).

З метою подолання наявних прогалин звернемося до спроб виокремлення сфер, в яких надаються публічні послуги. В одному з таких підходів виділено наступні галузі:

1. «Будівництво, архітектура.
2. Відпочинок, туристична діяльність.
3. Видавнича справа.
4. Виробнича сфера (промислово-економічний сервіс).
5. Газопостачання.
6. Громадська безпека.
7. Економіка, оподаткування.
8. Енергетика, електрифікація.
9. Закордонні справи та консульсько-реєстраційна служба.

10. Зв'язок, телекомунікації.
11. Культура і мистецтво.
12. Охорона природного середовища (довкілля і природних ресурсів).
13. Наука, технології.
14. Національна оборона, безпека.
15. Освіта.
16. Охорона здоров'я.
17. Охорона від надзвичайних ситуацій, відновлювальні і рятувальні роботи.
18. Побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування.
19. Пожежна охорона.
20. Право, юриспруденція.
21. Працевлаштування, охорона праці, соціальний захист населення.
22. Сфера масової інформації.
23. Соціальне обслуговування (власне соціальні послуги).
24. Сфера житлово-комунальних послуг.
25. Стандартизація, метрологія та сертифікація.
26. Сфера лісового господарства.
27. Сфера водного господарства.
28. Транспортне обслуговування.
29. Фізична культура і спорт.
30. Фінанси, банківська діяльність» (Сороко, 2008, с. 15–16).

Можна припустити, що в більшості випадків перелічені підходи були би цілком достатніми для досягнення намічених результатів. Проте питання публічних послуг у межах сфер їхнього надання є надзвичайно гострим і потребує особливої уваги. Це пов'язане з тим, що високий рівень неоднорідності галузей системи пов'язується з безпрецедентно високим рівнем чутливості суспільно-публічних відносин, що виникають під час надання публічної послуги.

Для прикладу одна з таких галузей – система охорони здоров'я, що зазнала цілу низку реформ, які інколи носили відверто субверсивний (руйнівний, згубний) характер. Відтак, розробки в сфері охорони здоров'я крізь призму надання медичних послуг у суспільній свідомості викликають стійке негативне відношення, що невідмінно вимагає дефініційного уточнення з метою запобігання маніпулюванню суспільною свідомістю.

Відтак, від науковця очікується пошук підходів, що відповідають викликам часу.

Однією з таких спроб був поділ публічних послуг на: послуги, які пов'язані з товаром; що базуються на устаткуванні (виробництві); та які ґрунтуються на праці людини (Ассель, 2001).

Розповсюдження, зокрема й в країнах Європи, набула класифікація Ф. Ловелока, що передбачає поділ послуг на групи за показниками: відчутності (відчутні-невідчутні) й спрямованості (на тіло людини, на товари та інші фізичні об'єкти, на свідомість людини й на невідчутні активи).

Заслугує на окрему увагу поділ в залежності від сфери надання наступним чином:

1. «Послуги в сфері землевпорядкування. До них можна віднести послуги з надання земельних ділянок громадянам і юридичним особам з державної й муніципальної власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, з реєстрації прав на земельні ділянки.

2. Послуги в сфері природокористування, наприклад, державна експертиза запасів корисних копалин, геологічної, економічної й екологічної інформації відносно ділянок, що надаються в користування й ін.

3. Послуги в сфері підприємницької діяльності, наприклад, державна реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача дозволів (ліцензій) на здійснення визначених видів діяльності.

4. Послуги в сфері соціальних відносин (соціальні послуги). Залежно від призначення соціальні послуги, у свою чергу, можуть поділятися на наступні види: соціально-побутові, спрямовані на підтримання життєдіяльності громадян в побуті; соціально-медичні, спрямовані на підтримку й покращення здоров'я громадян; соціально-психологічні, такі, що передбачають корекцію психологічного стану громадян для їх адаптації в середовищі проживання (суспільстві); соціально-педагогічні, що передбачають профілактику відхилень у поведінці й аномалій особистісного розвитку клієнтів соціальних служб, формування у них позитивних інтересів, в тому числі в сфері дозвілля, організацію їхнього дозвілля, надання сприяння в сімейному вихованні дітей; соціально-економічні, спрямовані на підтримку або зміну правового статусу,

надання юридичної підтримки, захист законних прав і інтересів громадян» (Маланина, 2012, с. 37).

У великій мірі наведена класифікація впорядковує загальний масив публічних послуг, проте привертає увагу відсутність деяких груп послуг, як то в сфері охорони здоров'я, адміністративних послуг, що надаються поза підприємницькою діяльністю, на кшталт отримання загальногромадянського паспорту.

Аксіоматичним в системі надання публічних послуг виступає положення, що в центрі стоїть людина, відтак, розглянувши весь спектр публічних послуг, вбачається за доцільне, з певною мірою умовності, розкласти його за групами потреб особи. У фокусі першої групи потреб знаходиться власне людина, до цієї групи відносяться послуги в гуманітарній, соціальній і сфері охорони здоров'я, до яких слід віднести інформаційні послуги, послуги в сфері освіти та науки, культури та мистецтва, туристичній сфері тощо, а також послуги, пов'язані із лікуванням та профілактикою захворювань і послуги соціального спрямування. Унікальність цієї групи послуг полягає в тому, що людина не просто пасивно є присутньою під час надання такої послуги, але й активним чином приймає участь і впливає на результат і на якість такої послуги.

У другу групу слід виокремити послуги в центрі яких знаходиться процедура адміністративного характеру. Суб'єктом надання таких послуг можуть виступати як органи державної влади так і органи місцевого самоврядування. На окрему увагу в цій групі заслуговують послуги, пов'язані з підприємницькою діяльністю, адже в їх основі також лежить адміністративна процедура.

Перш ніж перейти до третьої групи послуг, слід більш детально зупинитися на сфері адміністративних послуг, що в свою чергу зазнала поділу на групи:

1. «за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:

– видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), зокрема акредитація,

атестація, сертифікація;

- реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);

- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

- соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій).

2. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли водночас здійснюється централізоване та локальне регулювання).

3. За предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів: підприємницькі (або господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові та ін» (Сороко, 2008, с. 15).

Наступний підхід до сфери адміністративних послуг вимагає окремої уваги, адже в фокусі знаходиться суб'єкт звернення:

- «послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування публічними бібліотеками, освітні послуги й т. і.);

- послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультування з питань оподаткування й ін.);

- послуги інформаційного характеру, що надаються органами державної влади й місцевого самоврядування» (Тихомиров, 2005).

Інший підхід до класифікації адміністративних послуг, що заслуговує на окрему увагу, в сфері управління державними фінансами (Горбатюк, 2014):

- за змістом:

- а) видача дозволів (наприклад, ввезення/вивезення за межі митної території України дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, їх брухту і відходів як давальницької сировини);

- б) видача сертифікатів (висновків) (наприклад, сертифікат Кімберлійського процесу, висновок метрологічної атестації вимірювальних лабораторій суб'єктів господарювання всіх форм власності, які здійснюють операції з дорогоцінними металами, висновок технічної експертизи дорогоцінних металів, виробів із них та матеріалів, що містять дорогоцінні метали);

- в) видача ліцензій (наприклад видача ліцензії на провадження діяльності із збирання, первинної обробки відходів та брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей);

- г) реєстрація та ведення реєстрів (наприклад ведення Державним гемологічним центром України реєстру власних і торгових назв дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння і декоративного каміння з родовищ України);

- за формою реалізації – послуги, що пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача дозволів, сертифікатів, ліцензування);

- за критерієм платності – платні та безоплатні послуги;

- за отримувачем послуги – послуги, що можуть надаватися фізичній або юридичній особі (Горбатюк).

Третю групу послуг вбачається за доцільне виділити на основі потреб, в основі яких лежить технологічний процес. До таких послуг відносяться послуги транспортного, комунально-побутового характеру, а також у сфері безпеки й надзвичайних ситуацій. Зокрема, в цю групу доцільно віднести послуги, спрямованих на утримання та розвиток територій (вивіз та

переробка побутових відходів, забезпечення населення водою, газом, електрикою тощо), вони є обов'язковою умовою належного функціонування та утримання в відповідному стані територій.

У в окрему (четверту) групу слід виокремити послуги, у центрі яких знаходяться природні об'єкти, тобто послуги в сфері природокористування й землевпорядкування, наприклад, державна експертиза запасів корисних копалин, геологічної, економічної й екологічної інформації відносно ділянок, що надаються в користування й ін. Також послуги з надання земельних ділянок громадянам і юридичним особам з державної й муніципальної власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, з реєстрації прав на земельні ділянки. (природа, земля).

Таких послуг та груп послуг існує величезна кількість, деякі з них мають вирішальне значення не тільки для соціально-економічного розвитку територіальної громади, але також й для окремої особистості.

Узагальнюючі наведені підходи до класифікації, представлено *схему 1*.

Наведені численні підходи не дозволяють упорядкувати систему публічних послуг на сучасному етапі, відтак вбачається за доцільне запропонувати наступний підхід: розвиток людського потенціалу визнається в Україні головною складовою національного багатства й передумовою соціально-економічного розвитку. Розкриття «потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, створення гідних умов для реалізації всіх інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і нації» (Розпутенко, 2012) – це основне покликання гуманітарної сфери. Його передумовою виступає розвиток соціальної сфери, охорони здоров'я, освіти, культури, туризму. Саме ці елементи представляють основні напрями гуманітарної сфери, що дає підстави виокремити окрему групу публічних послуг – гуманітарну.

Одним із елементів гуманітарних послуг виступає група соціальних. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 29 груд. 2009 р. про Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування, до соціальних послуг віднесено «догляд вдома; догляд стаціонарний; денний догляд; со-

ціальна адаптація. Крім того, територіальний центр може надавати такі соціальні послуги: паліативний/хоспісний догляд; консультування; представництво інтересів; соціальна профілактика; посередництво (медіація); соціально-економічні (у формі надання натуральної чи грошової допомоги); транспортні; інші соціальні послуги» (2010). Виходячи з зазначеного, вбачається за доцільне серед соціальних виокремити три групи послуг: адміністративні, матеріальна допомога, соціальне обслуговування.

Такий підхід дозволяє розділити публічні послуги на три основні групи, до яких відносяться власне гуманітарні послуги, адміністративні та технічні.

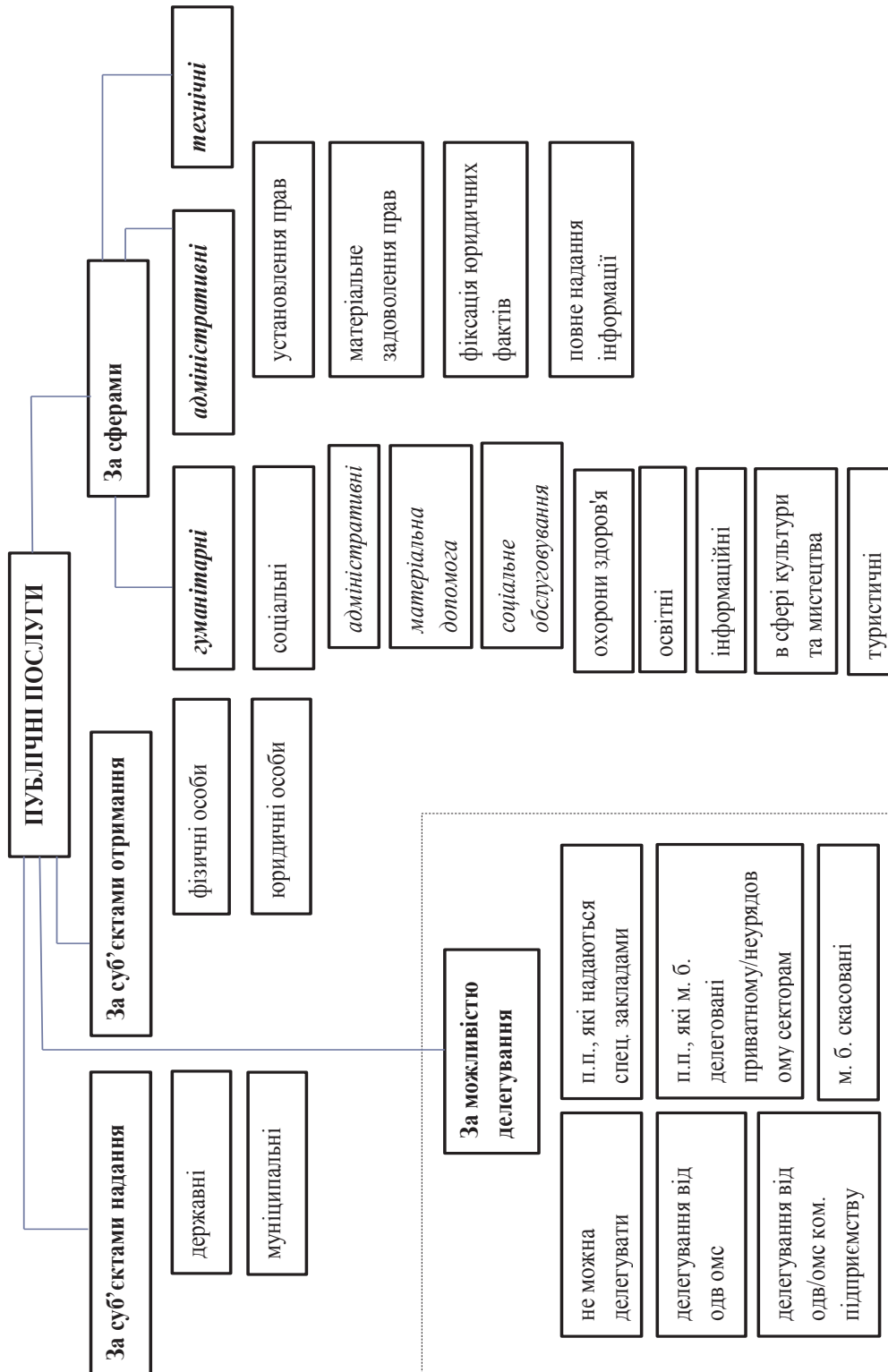
Також особливої уваги в контексті дослідження вимагає підхід на основі можливостей делегування послуг. Відтак, варто представити авторську класифікацію публічних послуг:

1. послуги, які не можуть бути делеговані, наприклад щодо оформлення пенсій;
2. послуги, які можуть бути делеговані від органу державної влади органу місцевого самоврядування, наприклад, послуга щодо видачі довідки відносно складу сім'ї;
3. послуги, які можуть бути делеговані від органу державної влади/місцевого самоврядування комунальному підприємству, наприклад, догляд за парковою територією;
4. публічні послуги, які повинні бути делеговані, адже їх не може виконувати орган публічної влади в силу їхньої специфіки, як надання шкільної освіти або в сфері охорони здоров'я;
5. публічні послуги, які можуть бути делеговані комерційним організаціям або неприбутковому сектору, наприклад, проведення святкових заходів на території громади або залучення послуг митних брокерів;
6. послуги, які можуть бути скасовані, наприклад, свого часу втратили актуальність послуги, пов'язані з забезпеченням телефонним зв'язком. Наведена авторська класифікація дозволяє інтегрувати сучасні підходи в систему надання публічних послуг, зокрема в контексті делегування інститутам самоорганізації населення.

Висновки полягають у тому, що попри значні напрацювання щодо розробки класифікації, питання щодо впорядкування

Схема 1

Авторська класифікація публічних послуг



загального масиву публічних послуг залишається відкритим. Відтак, наведено авторське визначення поняття класифікація, під яким пропонується розглядати поділ обсягу поняття на систему супідрядних понять з метою упорядкування множини й отримання нових знань щодо елементів поділу. Розгляд класифікацій послуг дозволив виокремити п'ять груп, до яких належать виробничі, розподільні, професійні, споживчі та суспільні. Проте такий поділ послуг на групи не дозволить систематизувати публічні послуги, тому існує необхідність розробки класифікації власне публічних послуг. Найбільш широкого розповсюдження зазнав підхід, за яким публічні послуги поділяються на державні та муніципальні (за суб'єктом надання), окремі групи складають адміністративні послуги, соціальні, освітні, комунальні та ін. які, у свою чергу, також поділяються на різні групи. Встановлено, що певною мірою такі підходи сприяють впорядкуванню системи публічних послуг, але не дозволяють їх систематизувати. Відтак, запропоновано автор-

ський підхід до системи публічних послуг за сферами надання, за яким їх слід розділяти на гуманітарні (послуги соціальної сфери, охорони здоров'я, освіти, культури, туризму); адміністративні та технічні послуги. На окрему увагу заслуговує запропонований підхід, за яким послуги слід поділяти за критерієм можливості делегування, у результаті чого виділяється 6 груп публічних послуг, до яких належать послуги, які не можуть бути делеговані, послуги, які можуть бути делеговані від органу державної влади органу місцевого самоврядування, послуги, які можуть бути делеговані від органу державної влади/ місцевого самоврядування комунальному підприємству, публічні послуги, які повинні бути делеговані, адже їх не може виконувати орган публічної влади, публічні послуги, які можуть бути делеговані комерційним організаціям або неприбутковому сектору, послуги, які можуть бути скасовані. Виділені окремі групи послуг вимагають детального дослідження, що обумовлює перспективи подальших досліджень.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Ассель Г. Маркетинг: принципы и стратегия. Москва : Инфра-М. 2001. 804 с.
- Горбатюк В. І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ. Київ, 2014. С. 20.
- Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2009 р. № 1417. Офіційний вісник України. 2010. № 1. С. 33.
- Класифікація логічна. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. ; Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук (наукові редактори) ; І. О. Покаржевська (художнє оформлення). Київ : Абрис, 2002. С. 283.
- Маланина Е. Классификация публичных услуг. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2012. № 1 (255). С. 36–38.
- Маркетинг соціальних послуг : навч. посіб. / під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової. Київ : «Видавничий дім "Професіонал"», 2008. 576 с.
- Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под. общ. ред. Е. В. Грищенко, Н. А. Шевелевой. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
- Розпуненко І. В., Москаленко С. О. Пріоритетні напрями розвитку гуманітарної сфери в Україні в контексті політичного процесу. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. Відновлено з: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12RIVKPP.pdf>
- Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. с. 15.
- Социология : энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. В. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Минск : Книжный дом, 2003. 1312 с.
- Тихомиров Ю. А., Чеснокова М. Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг. *Журнал российского права*. 2005. № 3.
- Чаусовська С. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони*. 2017. № 1 (57). С. 107. Відновлено з: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/20.pdf
- Шамрай Н. В. Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.04 / НАДУ. Київ, 2017. С. 20.

Штирліна А. А. Механізми державного управління функціонуванням системи надання державних послуг в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / КНУ. Київ, 2017. С. 8

Cardiovascular mortality attributable to dietary risk factors in 51 countries in the WHO European Region from 1990 to 2016: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study. Відновлено з: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10654-018-0473-x>.

REFERENCES

- Assjel', G. (2001). *Marketing: principy i strategija [Marketing: principles and strategy]*. Moskva: Infra-M [in Russian].
- Cardiovascular mortality attributable to dietary risk factors in 51 countries in the WHO European Region from 1990 to 2016: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10654-018-0473-x>.
- Chausovska, S. (2017). Poniattia publichnykh posluh ta yikh klasyfikatsiia [he concept of public services and their classification]. *Derzhava ta rehiony – State and regions, 1 (57)*, 107. Retrieved from http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/20.pdf.
- Gricanov, A. A., Abushenko, V. L., Evel'kin, G. V., Sokolova, G. N. , & Tereshhenko, O. V. (2003). *Sociologija: jenciklopedija [Sociology: encyclopedia]*. Minsk: Knizhnyj dom [in Russian]
- Gricenko, E. V., & Sheveleva, N. A. (2007). *Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhnyj opyt) [Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)]*. Moskva : Volters Kluver [in Russian].
- Horbatiuk, V. I. (2014). Mekhanizmy nadannia administratyvnykh posluh u sferi upravlinnia derzhavnymy finansamy [Mechanisms of providing administrative services in the sphere of managing state finances]. *Extended abstract of candidate's thesis*. NADU. Kyiv [in Ukrainian].
- Malanina, E. (2012). Klassifikacija publichnykh uslug [Classification of public services]. *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Chelyabinsk State University, 1 (255)*, 36–38 [in Russian].
- Rozputenko, I. V., & Moskalenko, S. O. (2012). Priorityetni napriamy rozvytku humanitarnoi sfery v Ukraini v konteksti politychnoho protsesu [Priority areas of development of the humanitarian sphere in Ukraine in the context of the political process]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 2*. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12RIVKPP.pdf>
- Shamrai, N. V. (2017). Orhanizatsiia nadannia publichnykh posluh u mistakh z raionnym podilom [Organization of public services in cities with district division]. *Extended abstract of candidate's thesis*. NADU. Kyiv [in Ukrainian].
- Shtyrlina, A. A. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia funkcionuvanniam systemy nadannia derzhavnykh posluh v Ukraini [Mechanisms of public administration by the functioning of the system of public services in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. KNU. Kyiv [in Ukrainian].
- Shynkaruk, V. I. (2002). Klasyfikatsiia lohichna [The classification is logical]. *Filosofskiy entsyklopedychnyi slovnyk – Philosophical encyclopedic dictionary*. (p. 283). Kyiv [in Ukrainian].
- Some issues of activity of territorial centers of social service (provision of social services). No. 1417. (2010). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 1*, 33 [in Ukrainian].
- Soroko, V. M. (2008). *Nadannia publichnykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady ta otsinka yikh yakosti [Provision of public services by public authorities and assessment of their quality]*. (p. 15). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Tihomirov, Ju. A., & Chesnokova, M. D. (2005). Sovershenstvovanie organizatsii upravlenija i okazaniya publichnykh uslug [Improving the organization of management and provision of public services.]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law, 3* [in Russian].
- Voronkova, V. H. (2008). *Marketynh sotsialnykh posluh [Marketing of social services]*. Kyiv: «Vydavnychiy dim "Profesional"» [in Ukrainian].

Серьогіна Тетяна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Email: seregina.dridu@gmail.com

Serohina Tetiana

Ph.D. in Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-8402-5958

Цитування: Серьогіна, Т. (2020). Публічні послуги: сучасні підходи до класифікації. *Аспекти публічного управління, 8(3)*, 5–15. doi:10.15421/152065

Citation: Serohina, T. (2020). Publichni posluhy: suchasni pidkhody do klasyfikatsii [Public services: modern approaches to classification]. *Public administration aspects, 8 (3)*, 5–15. doi:10.15421/152065

Стаття надійшла / Article arrived: 03.07.2020

Схвалено до друку / Accepted: 17.08.2020