

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 050-922-15-35, e-mail: pkoj@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

СИСТЕМНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті аналізуються наукові підходи до принципу системності та визначаються основні його складові. Обґрунтовується, що принцип системності реалізації адміністративних послуг полягає у комплексному наданні та отриманні системи адміністративних послуг та збереження цілісного забезпечення права громадян на певні матеріальні та нематеріальні блага. Принцип системності передбачає запровадження єдиного органу державної влади – зокрема, Міністерства, Державного комітету чи Національного агентства з метою охоплення всіх баз даних, які потрібно для системного надання адміністративних послуг. Системність реалізації адміністративних послуг як основи формування сервісної держави передбачає об'єднання таких елементів: надавачі адміністративних послуг; система комунікацій; регламентація стандартів якості надання адміністративних послуг; систематизація баз даних, які потрібні для отримання адміністративних послуг; формування системи моніторингу якості надання адміністративних послуг; адміністративні послуги; по-сьоме, сукупність отримувачів адміністративних послуг. На нашу думку, на сьогодні виникла проблема формування електронних кабінетів всіх отримувачів адміністративних послуг з їх ідентифікацією. З цією метою потрібно створити єдиний центральний орган виконавчої влади, який би формував державну політику з надання та контролю якості адміністративних послуг. У статті запропонована потреба у прийнятті проекту Закону України «Про електронні адміністративні послуги», який би регламентував порядок та систему надання адміністративних послуг. Це спростить порядок отримання адміністративних послуг, вирішить питання надання адміністративних послуг он-лайн, особливо коли громадянин не може відвідувати центри надання адміністративних послуг. Крім того, такий порядок отримання адміністративних послуг значно наблизить такі послуги до населення, а також зменшить фінансової витрати з Державного та місцевого бюджетів на оренду офісів, канцелярські прилади, обслуговування оргтехніки тощо.

Ключові слова: публічне управління, адміністративні послуги, принципи надання адміністративних послуг, системність, отримувачі адміністративних послуг.

Parkhomenko-Kutsevil Oksana Igorevna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: 050-922-15-35, e-mail: pkoi@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

SYSTEM OF IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES AS THE BASIS OF FORMATION OF THE SERVICE STATE

Abstract. The article analyzes the scientific approaches to the principle of systematicity and identifies its main components. It is substantiated that the principle of systematic implementation of administrative services consists in the comprehensive provision and receipt of the system of administrative services and preservation of the integral provision of the right of citizens to certain tangible and intangible benefits. The principle of systematization provides for the introduction of a single public authority – in particular, the Ministry, the State Committee or the National Agency in order to cover all the databases required for the systematic provision of administrative services. Systematic implementation of administrative services as a basis for the formation of the service state involves the combination of the following elements: providers of administrative services; communication system; regulation of quality standards for the provision of administrative services; systematization of databases required for obtaining administrative services; formation of a system for monitoring the quality of administrative services; administrative services; seventh, the set of recipients of administrative services. In our opinion, today there is a problem of forming electronic offices of all recipients of administrative services with their identification. To this end, it is necessary to create a single central executive body that would shape the state policy on the provision and quality control of administrative services. The article proposes the need to adopt the draft Law of Ukraine «On Electronic Administrative Services», which would regulate the procedure and system of providing administrative services. This will simplify the procedure for obtaining administrative services, solve the issue of providing administrative services online, especially when a citizen can not visit the centers of administrative services. In addition, this procedure for obtaining administrative services will significantly bring such services closer to the population, as well as reduce financial costs from the state and local budgets for office rent, office supplies, office equipment maintenance, etc.

Key words: public administration, administrative services, principles of providing administrative services, system, recipients of administrative services.

Постановка проблеми. Проблеми надання адміністративних послуг, їх якості, комплексності, ефективності, задоволеності такими послугами, зменшення терміну надання адміністративних послуг та покращення обслуговування актуалізується у зв'язку з подальшою розбудовою державних інституцій, розвитком децентралізації регіонів, глобалізаційними процесами, а також вимогою сьогодення.

Крім того, проблем надання он-лайн адміністративних послуг загострілася у зв'язку із запровадженням карантинних заходів в країні та світі. Громадяни зіштовхнулися з проблемою необхідності отримання певних документів, дозволів, переоформлення майнових та немайнових прав безконтактно через Інтернет або засоби зв'язку з чим органи державної влади та місцевого самоврядування не були готові. Тому тема системності реалізації адміністративних послуг актуалізується на даний час та є потреба у розвитку надання таких послуг через он-лайн безконтактно.

Окремо постає проблема якості надання адміністративних послуг, їх комплексного отримання в одному місці (територіально) або через електронні засоби зв'язку, адже не всі мають можливість особисто звернутися за певними адміністративними послугами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам надання адміністративних послуг, їх систематизації, визначення суб'єктів та об'єктів надання адміністративних послуг адміністративних послуг присвячено багато праць вітчизняних та закордонних фахівців, у тому числі: М. Ажажа, О. Бабінова, Г. Борщ, О. Григораш,

Р. Гринюк, М. Гурковський, С. Дубенко, О. Карпенко, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, В. Латишева, В. Мамонова, Я. Михайлюк, О. Оболенський, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук, В. Чорна та ін. Зазначені автори розглядають питання стандартизації надання адміністративних послуг, систему понять, реалізація права громадян на отримання адміністративних послуг, визначають принципи надання послуг тощо.

Метою статті є здійснення аналізу системності реалізації адміністративних послуг як основа формування сервісної держави.

Виклад основного матеріалу. Слід звернути увагу, що сервісна ідея розвитку системи публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. Інші, так звані «глобальні інтереси», пов'язані з етно-національними, духовно-моральними, етнічними та іншими засади суспільної єдності, втрачають свою «актуальність» для публічного управління, особливо у повсякденному поточному управлінні. Так, сервісна система передбачає не тільки надання адміністративних послуг, а й забезпечення прав громадян на певні матеріальні та нематеріальні блага.

Проаналізуємо принцип системності як основи формування ефективною системи надання адміністративних послуг.

Так, поняття «системність» – це, по-перше, термін (поняття), що розкриває визначальну (основоположну) властивість світу, в якому живуть

люди і переконує, що навколишній світ (матеріальний і духовний) являє собою не ізольовані одне від одного явища і процеси, а сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих складових на всіх етапах і рівнях їх розвитку як системних, цілісних утворень; по-друге, основоположний принцип наукового пізнання і соціальної практики, сутність якого виявляється у застосуванні системного (комплексного) підходу в дослідженні складних об'єктів (систем) і орієнтує дослідження на розкриття їх цілісності та виявлення всіх типів зв'язків у ньому, зведення їх у єдину систему знань.

Основними ознаками системи є: а) наявність елементів, які її складають; б) наявність підсистем як результат взаємодії елементів; в) наявність компонентів як результат взаємодії підсистем; г) наявність зв'язків між підсистемами та компонентами; ґ) наявність певного рівня цілісності, ознакою якої є те, що система завдяки взаємодії компонентів одержує інтегрований результат; д) зв'язок з іншими системами зовнішнього середовища [1].

Системне пізнання як оптимальне й розвинуте виникає тоді, коли пізнані основні закони розвитку природи і суспільства, розкриті закономірності пізнання «видів» і «родів» взаємодіючих явищ і процесів.

Принцип системності полягає у наступному:

- це особливий тип методології, що використовує в своїй концептуально-теоретичній конструкції такі фундаментальні поняття як цілісність, ставлення, елемент, структура, ієрархія тощо [2];

- цілісне утворення, що представляє собою організований, упоряд-

кований комплекс елементів, змістовно і структурно пов'язаних між собою. На відміну від безсистемних утворень з їх випадковими зв'язками і відносинами, системи вплетені в ланцюг істотних, закономірних зв'язків і відносин, характеризуються досить жорсткою, чітко вираженою ієрархією, підпорядкуванням систем нижчого порядку системам вищого порядку [2];

- це властивість не об'єктивної, а суб'єктивної реальності, що формується свідомістю в процесі наукового дослідження [3, с. 906];

- в його зміст входять філософські представлення про цілісність об'єктів світу, про співвідношення цілого і його частин, про взаємодію системи із середовищем як про одну з умов існування системи, про загальні закономірності функціонування і розвитку системи, про структурованість кожного системного об'єкту і т.п. [4, с.54];

- всі знання повинні розташовуватись таким чином, щоб наступне завжди засновувалось на попередньому, а попереднє закріплювалось наступним» [5, с. 303-303];

- якість деякої сукупності знань, що характеризує наявність у свідомості учня структурних зв'язків ..., адекватних зв'язкам між знаннями всередині наукової теорії [6, с. 3].

Таким чином, принцип системності реалізації адміністративних послуг полягає у комплексному наданні та отриманні системи адміністративних послуг та збереження цілісного забезпечення права громадян на певні матеріальні та нематеріальні блага.

Цей принцип має більш глибоку природу, адже передбачає забезпечення всього спектру отримання адміністративних послуг пов'язаних з реалізацією прав громадян. Так. послуга купівлі-продажу житла (житлового

приміщення) повинна включати також переоформленні договорів (угод) постачальниками житлових та комунальних послуг, інститут реєстрації (або зняття з реєстрації), а також видачі всіх потрібних для такого правочину або супроводження правочину довідок.

Принцип системності передбачає запровадження єдиного органу державної влади – зокрема, Міністерства, Державного комітету чи Національного агентства з метою охоплення всіх баз даних, які потрібно для системного надання адміністративних послуг.

Сервісну державу слід розглядати як інноваційну стадію розвитку людської спільноти, в рамках якої владні структури розглядаються як постачальники певного виду послуг, а громадяни – як їх споживачі, і де для здійснення виникають при цьому соціальних взаємодій активно використовуються електронні засоби комунікації.

Таким чином, системність також передбачає канали комунікації як основи формування сервісної держави. На нашу думку, активне запровадження надання адміністративних послуг через Інтернет є вимогою сьогодення та скорочує не лише терміни надання адміністративних послуг, а й фінансові витрати на органи державної влади.

Принцип системності надання адміністративних послуг часто розглядають як принцип «єдиного вікна», який є базовим і передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі отримувачів послуг у процесах збору з різних інстанцій і надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права отримувача на отримання державних

послуг [7]. Основними цілями реалізації даного принципу є: спрощення процедур отримання громадянами та юридичними особами адміністративних послуг і скорочення термінів їх надання; підвищення комфортності отримання громадянами та юридичними особами державних послуг; уніфікація і автоматизація адміністративних процедур надання державних послуг на території; підвищення якості інформаційного забезпечення діяльності виконавчих органів державної влади і підвідомчих їм організацій при наданні державних послуг; підвищення задоволеності одержувачів державних послуг якістю їх надання; підвищення інформованості населення про порядок, способи та умови отримання державних послуг [8].

Водночас, принцип системності надання адміністративних послуг передбачає не лише зазначені вище пріоритети, а й зменшення надавачів адміністративних послуг через їх об'єднання або отримання інформації без заяви отримувача адміністративної послуги.

Системність реалізації адміністративних послуг як основи формування сервісної держави передбачає об'єднання таких елементів:

- по-перше, надавачі адміністративних послуг – система органів державної влади та місцевого самоврядування, які є надавачами адміністративних послуг. В цьому контексті доцільно формування єдиного центру координації таких адміністративних послуг, наприклад, створення Міністерства з надання адміністративних послуг на базу Міністерства соціальної політики України.

- по-друге, система комунікацій, які передбачається засоби зв'язку

як надавачів і отримувачів адміністративних послуг, так і комунікації між надавачами послуг різних рівні;

- по-третє, регламентація стандартів якості надання адміністративних послуг;

- по-четверте, систематизація всіх баз даних, які потрібні для отримання адміністративних послуг;

- по-п'яте, формування системи моніторингу якості надання адміністративних послуг;

- по-шосте, адміністративні послуги, які розуміються як результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача, а також власної діяльності виконавця щодо задоволення потреби споживача. У свою чергу, діяльність виконавця послуги, необхідна для забезпечення виконання послуги, характеризується як надання адміністративної послуги. Іншими словами, адміністративна послуга – це результат діяльності з її надання, а не сама ця діяльність.

- по-сьоме, сукупність отримувачів адміністративних послуг.

На нашу думку, на сьогодні виникла проблема формування електронних кабінетів всіх отримувачів адміністративних послуг з їх ідентифікацією. З цією метою потрібно створити єдиний центральний орган виконавчої влади, який би формував державну політику з надання та контролю якості адміністративних послуг.

Це в свою чергу потребує прийняття проекту Закону України «Про електронні адміністративні послуги», який би регламентував порядок та систему надання адміністративних послуг. Це спростить порядок отримання адміністративних послуг, вирішить питання надання адміністративних послуг он-лайн, особливо коли громадянин не може відвідати центри надання

адміністративних послуг. Крім того, такий порядок отримання адміністративних послуг значно наблизить такі послуги до населення, а також зменшить фінансової витрати з Державного та місцевого бюджетів на оренду офісів, канцелярські прилади, обслуговування оргтехніки тощо.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що системність надання адміністративних послуг є базовим принципом, який об'єднує всі елементи системи надання таких послуг, відображає потреби у отриманні послуг через єдиний орган державної влади із застосуванням засобів зв'язку та спрощеної системи. Це можливо із внесенням змін до законодавства України та регламентацією електронних адміністративних послуг як основи формування сервісної держави. Зазначене може бути реалізовано через формування для всіх громадян та населення України електронних кабінетів отримувачів електронних адміністративних послуг, які б були об'єднані з надавачами послуг та мали можливість через такі електронні кабінети отримувати потрібні їх адміністративні послуги.

У перспективі подальших розвідок передбачено проаналізувати систему формування системи надання адміністративних послуг за кордоном, формування електронних адміністративних послуг в країнах ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Системність. *Науково-дослідний інститут українознавства.* <http://ndiu.org.ua/index.php/component/content/article/102-2009-08-31-13-55-49/1720-2012-05-14-10-13-07>

2. Толпыкин В. Е. Системность как методологический принцип современной постнеклассической науки. *Теория и практика общественного развития*. 2011. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistemnost-kak-metodologicheskij-princip-sovremennoj-postneklassicheskoy-nauki>.

3. Моисеенко М.А. Синергетика. *Новейший философский словарь*. М., 2001. 980 с.

4. Блауберг И. В., Мирский Э. М., Садовский В. Н. Системный подход и системный анализ. В кн.: *Системные исследования*. Ежегодник. М., 1982, с. 52-58.

5. Коменский Я.А. Великая дидактика. Изб. Пед. Сочинения. Ч. I М.: Политиздат, 1955. 370 с.

6. Зорина Л. Я. Дидактические основы формирования системности знаний старшеклассников М.: «Педагогика» 1978. 126с.

7. Коженко Я.В. Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект. *Современные проблемы науки и образования*. 2013. № 2. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=8467>.

8. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 342-351.

REFERENCES:

1. Systemnist [Systematic]. *Naukovodoslidnyi instytut ukrainoznavstva*. – Research Institute of Ukrainian Studies. Retrieved from <http://ndiu.org.ua/index.php/component/content/article/102-2009-08-31-13-55-49/1720-2012-05-14-10-13-07> [in Ukrainian].

2. Tolpykin, V. E. (2011) Sistemnost' kak metodologicheskij princip sovremennoj postneklassicheskoy nauki [Systematic-

ity as a methodological principle of modern post-nonclassical science.]. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitiya*. – *Theory and practice of social development*, 7. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/sistemnost-kak-metodologicheskij-princip-sovremennoj-postneklassicheskoy-nauki>. [in Russian].

3. Moiseenko, M.A. (2001). Sinergetika [Synergetics]. *Novejshij filosofskij slovar'*. – *The latest philosophical dictionary*, M., 980. [in Russian].

4. Blauberger, I. V. & Mirskij, Je. M. & Sadovskij, V. N. (1982). Sistemnyj podhod i sistemnyj analiz [System approach and system analysis]. V kn.: *Sistemnye issledovaniya. Ezhegodnik*. – In the book: *System Research. Yearbook*, M., 52-58. [in Russian].

5. Komenskij, Ja.A. (1955). Velikaja didaktika. Izb. Ped. Sochinenija [Great didactics. Izb. Ped. Compositions]. Ch. I M.: Politizdat, 370. [in Russian].

6. Zorina, L. Ja. (1978). Didakticheskie osnovy formirovanija sistemnosti znaniy starsheklassnikov [Didactic bases of formation of consistency of knowledge of senior pupils] M.: «Pedagogika», 126. [in Russian].

7. Kozhenko, Ja.V. (2013). Principy servisnogo gosudarstva: teoretiko-pravovoj aspekt [the principles of the service state: theoretical and legal aspect.]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija*. – *Modern problems of science and education*, 2 Retrieved from <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=8467>. [in Russian].

8. Kozhenko, Ja. V. (2012). Konceptii «sil'nogo» i «servisnogo» gosudarstva v kontekste modernizacii gosudarstvennogo upravlenija v Rossii: obshhee i otlichnoe [The concept of a “strong” and “service” state in the context of modernization of public administration in Russia: common and excellent.]. *Fundamental'nye issledovanija*. – *Basic research*, 3, 342-351. [in Russian].