

Розмаріцина Н.А.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МАРКЕТИНГОВИЙ ПІДХІД ДО РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано досвід європейських країн у сфері запровадження реформ щодо покращення якості надання адміністративних послуг і вдосконалення організаційного механізму. З позиції маркетингового підходу досліджено нові інноваційні підходи щодо вдосконалення процесу надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: реформування, сервісний характер, деконцентрація, адміністративні послуги, децентралізація, професійна підготовка, моніторинг, якість послуг, громадськість.

Постановка проблеми. Зосередження уваги на якості послуг є складовою загального спрямування реформ публічного управління, що проводяться розвиненими країнами вже декілька десятиліть, основна мета яких полягає в поліпшенні реагування структур державного сектору на потреби громадськості, зокрема шляхом акцентування уваги на кінцевих результатах їхньої діяльності, які можуть бути виражені як публічні послуги.

Беручи до уваги зарубіжний досвід організації та оцінки якості надання публічних послуг громадянам, необхідно зазначити, що світова практика бере за основу думку споживача. Протягом 90-х років вищезазначені країни запровадили систему оцінювання роботи урядових органів («виконавчих агенцій», або «агенцій наступного кроку»), зокрема з надання адміністративних послуг.

В Україні існує нагальна потреба у вдосконаленні процесу надання адміністративних послуг із застосуванням маркетингового підходу, який буде ґрунтуватися на очікуваннях і вподобаннях споживачів адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеного питання засвідчив, що проблема надання адміністративних послуг сьогодні є надзвичайно гострою та досліджується в працях багатьох українських учених і практиків. Серед інших можна виділити праці В.Б. Авер'янова, Р.В. Войтович, В.В. Голубь, С.Д. Дубенко, І.Б. Коліушка, С.О. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.О. Куца, А.В. Ліпенцева, К.В. Ніколаєнко, В.П. Тимошука, О.В. Поляк, В.М. Сороко, Ю.П. Сурміна, Ю.Л. Шарова та інших авторів. Згадані науковці

наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам, проте в їхніх працях висвітлюються переважно критерії визначення якості процедур надання послуг, а також їхні змістовні та процедурні засади.

Постановка завдання. Основна мета статті полягає у визначенні основних, принципово важливих напрямів застосування маркетингового підходу в процесі надання адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З позиції політичного курсу українського уряду до входження в європейське співтовариство відбуваються радикальні зміни до управління – трансформуються принципи та форми відносин між владою та населенням.

Відповідно до Конституції України найвищою соціальною цінністю визнано людину, її права та свободи [1, ст. 3]. Тому держава не тільки повинна управляти суспільством, а мати всі необхідні умови для забезпечення якісних адміністративних послуг. Саме тому головне завдання сучасної демократичної держави полягає в наданні якісних послуг як фізичним, так і юридичним особам. Більш актуальною стає проблема з підвищення відповідальності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування за надання якісних послуг населенню.

Відповідно до концепції розвитку України, населення є не прохачем у відносинах з органами влади, а споживачем послуг. Держава в особі її публічних суб'єктів повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у сфері бізнесу під-

приємства або організації, які надають послуги, орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Загалом, можна підтримати думку І.Б. Коліушка та В.П. Тимошука, які вважають, що адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності. Ця позиція ґрунтується на тривалій історії та широкій правовій базі адміністративних послуг, а також на відносинах і нормах щодо їх надання [2, с. 121].

Вітчизняні дослідники вважають, що оскільки покращення рівня надання адміністративних послуг є важливим фактором ефективності публічного управління, потрібно використовувати ринкові механізми в громадському секторі. З огляду на це в практиці надання адміністративних послуг вважається за доцільне звернення до досвіду маркетингу, який використовує такі поняття: «стандарт обслуговування», «комплекс обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів», «якість послуги».

Застосування маркетингового підходу в системі надання адміністративних послуг передбачає таке:

- максимальну увагу до клієнтів;
- високу якість комплексу послуг;
- постійне підвищення кваліфікаційного та освітнього рівнів усього персоналу;
- з метою вдосконалення результатів діяльності та популярності організації доречно оперативне та грамотне застосування форм і методів системи «public relations» у суспільстві;
- проведення моніторингових досліджень щодо якості послуг.

З огляду на це на національному рівні організація надання адміністративних послуг характеризується багатьма вадами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Головною вадою суб'єктивного характеру є формальне дотримання правил надання послуги, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а в ставленні до суб'єкта звернення як до прохача. Тому найважливішим завданням реформування та впровадження сучасних технологій надання послуг є саме зміна ставлення публічних службовців до особи – замовника послуг.

Уряди багатьох європейських країн зробили кроки для того, щоб змінити систему оцінки ефективності урядування від аналізу реалізації існуючих норм, правил, процедур на підхід, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється

за результатами, важливими для безпосереднього споживача публічних послуг.

Нині у вітчизняній управлінській діяльності важливого значення набуває проблема усвідомлення та раціонального використання ідей нового державного менеджменту («new public management») як інноваційного підходу до надання управлінських послуг населенню та реформування врядування [3].

Упровадження до сфери публічного управління ринкових методів і підходів пов'язане з бажанням подолати монополію центральних і місцевих органів влади в наданні адміністративних послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектору та неурядових неприбуткових організацій. Одним із головних завдань цього напрямку реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним зроблено краще, ніж державними структурами, та створення конкурентного середовища під час отримання права на надання послуг.

Досвід організації надання послуг на контрактній основі в розвинених країнах показав, що підрозділи органів влади можуть успішно конкурувати з організаціями приватного сектору шляхом оптимальної перебудови процесу надання послуг і зменшення їхньої вартості.

Важливим позитивним чинником роботи за контрактами є можливість зменшення витрат на втримання персоналу державних службовців шляхом скорочення їх чисельності через залучення до надання послуг організацій приватного сектору.

Наприкінці ХХ ст. більшість західних країн із метою підвищення ефективності публічного управління у сфері послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, здійснила адміністративні реформи, які продовжуються й сьогодні.

У процесі реформ було визначено нові цілі й завдання модернізації центрів надання адміністративних послуг, які зорієнтовані на споживачів послуг; на законодавчому рівні запроваджено ініціативи з якості послуг; запроваджено управління якістю послуг шляхом впровадження урядових і регіональних програм; здійснено формування системи оцінювання якості надання послуг споживачами та незалежними інституціями тощо. Мета реформ полягала у привнесенні в уже існуючу систему надання послуг нових елементів інноваційного характеру, які були зорієнтовані на якість [4, с. 4–7].

Чинники виникнення таких ініціатив щодо поліпшення якості послуг для різних країн світу

були різними, але найголовнішим із них залишався систематичний перегляд державних функцій та їх перерозподіл на законодавчому рівні. Отже, виникає необхідність розроблення та прийняття законів, які б визначили реформи з якості надання адміністративних послуг.

Наприклад, у 1992 р. у Бельгії прийнято Хартію прав споживачів державних послуг, у Великобританії – Хартію прав громадян, в Іспанії – Нагляд за дотриманням якості, у Канаді реалізовано розробку стандартів якості послуг, у Франції – Хартію державних послуг. У Португалії був затверджений документ із якості послуг, який мав назву «Хартія дотримання якості під час надання державних послуг» [5, с. 22].

Подібні реформи, що пов'язані з підвищенням якості послуг, проводили й у країнах Центральної та Східної Європи. Ці реформи були спрямовані не на черговий перерозподіл влади, а на децентралізацію адміністративного управління з метою покращення надання послуг громадянам; підвищення довіри громадян до державних органів шляхом забезпечення прозорості діяльності публічних службовців; гармонізації відносин і встановлення тісної взаємодії між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.

Розглянемо досвід Франції в проведенні адміністративних реформ. Ці заходи були спрямовані у двох напрямках: новий публічний менеджмент і створення французької моделі «інформаційної держави».

Головні цілі реформування французького уряду полягали в підвищенні ефективності роботи адміністративних структур, наданні більш широкого спектру якісних послуг населенню в сучасних електронних формах і наближенні держави до її громадян. Такий підхід зробив публічне управління більш відкритим і прозорим [6, с. 104–105].

Головним орієнтиром французьких реформ став принцип «Поставити адміністрацію на службу громадянам». Одним із напрямів реформи стали розроблення та запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративну діяльність. У 2000 р. був створений офіційний портал французької адміністрації в Інтернеті, який надає доступ до 2600 французьких загальнонаціональних і місцевих сайтів та пропонує великий обсяг адміністративних послуг, зокрема тих, що стосуються процедур, електронних бланків, переліків наявних вакансій та умов конкурсів на їх заміщення.

Провідним напрямом адміністративних реформ у Франції стала децентралізація публіч-

ного управління. Процес децентралізації був розпочатий після прийняття закону «Про права й свободи комун, департаментів і регіонів». Один із напрямів децентралізації – делегування повноважень центральних органів управління місцевим адміністративним службам. Наприклад, відповідно до нового закону всі рішення, що входять до компетенції держави та стосуються особистотих чи інших громадян, найчастіше приймаються префектами на місцевому рівні. Одним із результатів деконцентрації стало те, що вона сприяє використанню державних коштів відповідно до місцевих потреб [7, с. 34, 37; 8, с. 17].

Важливий напрям сучасного розвитку французького уряду – спрощення адміністративних процедур. Було проведено аналіз близько 4000 існуючих адміністративних процедур. Це дало змогу прийняти рішення щодо спрощення їхньої кількості завдяки скасуванню деяких довідок або заміні складних процедур на дозволи, які безпосередньо видаються префектами. Результатом стало значне зменшення часу суб'єктами звернення для оформлення документів і скорочення фінансових витрат державою.

Для спрощення процесу надання адміністративних послуг під час роботи з населенням у префектурах і комунальних службах було обладнано термінали, які дали можливість здійснювати платежі за допомогою банківських карток під час стягнення податків і зборів.

Одночасно для сприяння розвитку бізнесу було проведено спрощення юридичної процедури реєстрації підприємств, скорочення терміну їх реєстрації, спрощення подачі декларацій про сплату ПДВ, про запровадження єдиної декларації щодо внесків на соціальне страхування.

Важливим напрямом адміністративної реформи у Франції стало інформаційне забезпечення населення щодо отримання адміністративних послуг. Для цього було видано довідники, запроваджено дні відкритих дверей, розповсюджено рекламні матеріали в людних місцях щодо послуг, які можуть надаватися через центри надання адміністративних послуг, опубліковано статті та квартальні звіти щодо кількості наданих послуг населенню в засобах масової інформації, на офіційних сайтах розміщено інформацію про нові технології надання послуг.

Ще одним напрямом реформи стало наближення послуг до споживачів. З цією метою було створено Центри державних служб, у яких було зосереджено послуги, що належать до компетенції установ різної підпорядкованості. Для роботи

в Центрах було проведено спеціальну підготовку персоналу, до функцій якого входили консультування громадян, допомога відвідувачам у складанні й передачі за призначенням свої запитів.

Серед інших адміністративних служб, які було вирішено наблизити до населення, стали центри безоплатної юридичної та правової допомоги громадянам. Такі установи відкриті на околицях міст, у проблемних кварталах, де живуть безробітні та малозабезпечені верстви населення.

Перспективним напрямом реформування у Франції стали запровадження та введення безперервного професійного навчання державних службовців через систему підвищення кваліфікації. У зв'язку з цим було засновано Національний центр дистанційного навчання державних службовців, за допомогою якого відбувається унікальна професійна підготовка з використанням телебачення та Інтернету.

Наофіційному сайті цього освітнього Центру державні службовці можуть знайти новітні навчальні розробки й матеріали, які належать до сфери їхньої компетенції та службових обов'язків [9, с. 22].

Одним з інструментів адміністративних реформ виступають програми оцінки ефективності роботи уряду, які безперервно коригують їхні цілі та завдання, покликані спрямувати державні структури назустріч очікуванням громадськості. Розроблення нових показників і критеріїв ефективності роботи уряду з використанням можливостей сучасних інформаційних технологій наочно демонструє громадянському суспільству, як сучасний уряд безперервно вдосконалює форми та технології своєї роботи.

Зараз в Україні відбувається процес розбудови нової системи міжвідомчої електронної взаємодії між усіма державними та приватними установами, підприємствами та організаціями, які належать до сфери їх управління. Це дасть змогу зменшити кількість документів й інформації від суб'єкта звернення, прискорить процес надання послуги та зменшить витрати. Впроваджується процес прямого доступу на безоплатній основі до баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг без участі заявника [10, с. 29].

Докорінна зміна орієнтації діяльності органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг потребує моніторингу їхніх повноважень із залученням громадськості, особливо тих функцій і завдань, які стосуються безпосереднього контакту зі споживачами цих послуг [10, с. 38–39].

Висновки. Становлення України як незалежної держави, формування сучасних механізмів

публічного управління неминуче актуалізують проблему надання якісних адміністративних послуг громадянам, що не тільки потребує вдосконалення наявних технологій, а й розроблення та запровадження принципово нових інноваційних підходів до діяльності органів публічної влади. Доцільно зазначити, що з огляду на відносини між державою та населенням виступає маркетинговий підхід, який дасть змогу переглянути та змінити старі підходи до управління на більш гнучкі, сучасні клієнт-орієнтовані.

Проведений аналіз досвіду Франції щодо адміністративних реформ і підвищення якості адміністративних послуг свідчить про необхідність реалізації таких кроків:

– прийняття урядом програм і концепцій щодо вдосконалення якості послуг на загальнодержавному та регіональному рівнях;

– формування державної політики щодо сприяння створенню незалежних інституцій для оцінювання та контролю діяльності органів влади та фінансування їх створення з державного бюджету;

– затвердження спеціальних програм із розроблення методики формування критеріїв і показників якості надання адміністративних послуг;

– залучення громадськості до проведення експертизи діяльності органів публічної влади;

– запровадження нових інформаційно-комунікативних технологій надання адміністративних послуг.

Отже, з позицій маркетингового підходу можливими варіантами рішень щодо вдосконалення процесу надання адміністративних послуг в Україні можуть бути такі:

1. Переорієнтація діяльності ЦНАП на принцип універсальності, який дасть змогу більш рівномірно розподіляти навантаження на працівників та зменшити час очікування прийому суб'єктам звернення;

2. Підвищення кваліфікації працівників, проведення тренінгів і семінарів;

3. Посилення контролю за строками розгляду адміністративних справ;

4. Запровадження нових видів адміністративних послуг і скасування/оптимізація послуг без шкоди для суспільства та держави;

5. Запровадження нових засобів мотивації держслужбовців, які будуть з більшою віддачею та натхненням працювати в колективі;

6. Покращення координації діяльності структурних підрозділів із надання адміністративних послуг;

7. Проведення позачергового моніторингу якості надання адміністративних послуг громадянськістю.

Створення центрів надання адміністративних послуг має задовольняти та повністю відповідати потребам громадян для отримання

необхідних послуг. У контексті адміністративної реформи цей процес супроводжується переглядом функцій органів публічного управління з метою уникнення дублювання надання послуг і збільшення переліку адміністративних послуг.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 3.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ, 2003. 496 с.
3. Keating M. Public Management Reform and Economic and Social Development. OECD. Journal on Budgeting. Paris, 2001. P. 141–212.
4. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. ОЕСР. Львів. 2000. 293 с.
5. Ліпенцев А.В. Надання адміністративних послуг: навч.-метод. посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2013. 224 с.
6. Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з урахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи: наукова доповідь / За ред. О.М. Балакіревої. Київ: НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2015. 162 с.
7. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посібник. Київ, 2017. 110 с.
8. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Школик А.М., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ. 2012. 128 с.
9. Громадян В.В. Державна служба як політико-адміністративна влада. Київ, 2001. 122 с.
10. Сороко В.М. Модернізація системи надання адміністративних послуг в контексті адміністративної реформи: навч.-метод. матеріали / Упоряд. Т.А. Саченко. Київ: НАДУ, 2013. 68 с.

МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

В статье проанализирован опыт европейских стран в сфере внедрения реформ по улучшению качества предоставления административных услуг и совершенствования организационного механизма. С позиции маркетингового подхода исследованы новые инновационные подходы по совершенствованию процесса предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: реформирование, сервисный характер, деконцентрация, административные услуги, децентрализация, профессиональная подготовка, мониторинг, качество услуг, общественность.

MARKETING APPROACH TO REFORMING THE NATIONAL SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES

The article analyzes the experience of European countries in the implementation of reforms to improve the quality of administrative services and improve the institutional mechanism. From the point of view of the marketing approach, new innovative approaches have been explored to improve the process of providing administrative services in Ukraine.

Key words: reforming, service character, deconcentration, administrative services, decentralization, professional training, monitoring, quality of services, society.