

УДК 316.343.656

Хлебников Артем Андрійович,аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,
м. Харків

МАРКЕТИНГОВА МОДЕЛЬ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто особливості надання публічних послуг в Україні, а також зарубіжний досвід у цій сфері. Зроблено висновок про доцільність запровадження в Україні маркетингової моделі надання публічних послуг, визначено особливості цієї моделі.

Ключові слова: публічні послуги, органи публічної влади, надання послуг, маркетингова модель.

Постановка проблеми. Публічні послуги є головним видом діяльності органів публічної влади, особливо місцевих. Саме за ними громадяни складають думки про діяльність цих організацій. У демократичній державі, основною місією якої є задоволення потреб громадян, якість публічних послуг стає головним показником ефективності діяльності органів публічної влади. У свою чергу, якість послуг і “зручність” їх отримання для громадян залежать від тієї моделі їх надання, яку використовують органи публічної влади. Як показує досвід інших країн, однією з найкращих моделей є маркетингова модель, можливість впровадження якої в Україні розглядається у цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов’язані з наданням публічних послуг розглядаються у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких як, В. Дьяченко, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Л. Кулачок, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко, А. Шастітко та ін.

Мета статті – розглянути маркетингову модель надання публічних послуг і визначити можливість її впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. За результатами проведеного дослідження інституційного середовища системи надання публічних можна виділити такі особливості ринку публічних послуг в Україні:

1. Унаслідок нерівності доходів населення він не дозволяє ефективно розподілити публічні послуги відповідно до їх реальних потреб, тому

визначений на основі ринкового платоспроможного попиту загальний обсяг вироблених і публічних послуг виявляється хронічно заниженим порівняно з оптимальним обсягом.

2. Частина населення і організацій, не маючи необхідних знань стосовно переліку, змісту та специфіки публічних послуг, не розуміють доцільності і через це не мають відповідних потреб у всьому спектрі послуг, зокрема в соціальній сфері. Така ситуація вкрай негативно може позначитися не лише на власному здоров'ї та добробуті окремих громадян, а і членів їх родин.

3. Обґрунтований вибір та, відповідно, й вичерпне використання публічних послуг знаходиться під загрозою через неоднаковий ступінь обізнаності учасників відносин у сфері публічних послуг. Відповідно, перед споживачем постає необхідність звертатися по допомогу до більш компетентних фізичних чи юридичних осіб.

4. Деякі види необхідних послуг можуть надаватися лише разом з іншими послугами, які споживачеві не потрібні на цей час. Наприклад, разом до послуг щодо шкільної освіти приєднуються послуги щодо культури, охорони здоров'я та фізичної культури. Тому існує необхідність чіткого розподілу надання послуг відповідно до державних стандартів, аби споживач послуг міг користуватися лише тими послугами, які його чітко та конкретно цікавлять.

5. Певна частина публічних послуг не є затребувана через високу ринкову вартість цих послуг. Це відбувається через те, що споживачі очікують, що за ці послуги сплатить хтось інший, незважаючи на корисність цих послуг для них.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище можна з упевненістю зазначити, що в системі надання публічних послуг в Україні конкуренція фактично відсутня. Між тим, розвинене суспільство і відповідні економічні системи в сучасному світі мають низку особливостей, зокрема: наявність послуг, які надаються безкоштовно і які споживаються добровільно; наявність послуг, які надаються безкоштовно і які споживаються в обов'язковому порядку; наявність ринку платних послуг, вартість яких регулюється державою (уповноваженими на це державними установами, організаціями, підприємствами).

Значна кількість публічних послуг фінансується за рахунок системи публічних фінансів (коштів державного або місцевих бюджетів), а процес їх надання є законодавчо врегульованим. Між тим, зазначимо, що ринок публічних послуг не є фікцією й існує велика потреба в наявності дійових механізмів державного регулювання відносин у цій сфері. Це обумовлено, зокрема, такими чинниками.

1. Стимулювання громадян до особистісного та професійного розвитку, громадянської активності тощо.

2. Необхідність активізувати заощадження питомих витрат на виробництво публічних послуг з боку як споживачів, так і надавачів цих послуг. З боку споживачів це означає, зокрема, що платність послуг охорони здоров'я та освіти сприяє відповідальному, дбайливому ставленню кожного до власного здоров'я, до своїх знань і навичок, раціоналізації користування відповідними платними послугами, більш вимогливому ставленню до якості надаваних послуг. Споживач купує платні послуги в тому обсязі, асортименті і якості, які йому дійсно потрібні, тоді як з безкоштовними послугами він не буде поводитися економно і не вважає за потребу вимагати високої якості і широкого асортименту. З боку надавачів це сприятиме підвищенню якості публічних послуг через розвиток “здорової” ринкової конкуренції.

3. Необхідність налагодження зв'язків між публічним сектором і бізнес-середовищем. Це може проявлятися в такому: наданні соціальних, адміністративних, комунальних та інших послуг приватними організаціями (установами); переходу на договірні відносини між органами публічного управління та бізнесом, зокрема, шляхом підписання контрактів на виконання певних робіт (будівельних, ремонтних тощо), надання послуг, наведених вище, обладнання матеріалів тощо.

Ринок публічних послуг передбачає певну конкуренцію в різних сферах. Значний відсоток послуг, що виробляються чи надаються, є приватними або виключними, а значить, такими, що є власністю виключно покупця. Це можуть бути послуги, наприклад педіатра, педагога, аніматорів, що проводять свята на території споживача, тощо.

Надавачі пакету послуг у приватних закладах можуть створювати конкуренцію у своїх сферах, а споживачі – конкурувати за право отримання відповідного “товару”. Отже, в цій сфері можлива боротьба за “клієнтів”, тобто типова для ринкової економіки ситуація.

Слід зазначити, що для соціальної сфери більше, ніж, зокрема для промислової, характерною є тенденція до звуження конкурентного поля з урахуванням такого: специфічності потреб громадян у цій сфері, оскільки, як правило, набагато частіше люди отримують медичні, освітні, культурні та інші послуги, ніж, наприклад, туристичні; історичній традиції привласнення права на надання цих послуг державою (органами публічного управління).

У той же час варто визнати наявність низки причин, які ускладнюють відносини між ринковим і публічним сектором та обмежують розвиток суто ринкових відносин у публічній сфері.

Серед них звернемо увагу на такі, як: неможливість “заробляти” на малюках, людях похилого віку, з особливими потребами тощо; особливості та набутий досвід надання публічних послуг кожної держави; менталітет громадян тощо.

Через це можна визначити декілька основних причин для впровадження цілком нових підходів до надання публічних послуг в Україні, до яких слід віднести:

1. Низьку якість публічних послуг і, як наслідок, низький рівень задоволення громадян діяльністю організацій, які їх надають.
2. Постійна зміна потреб громадян у таких послугах, високий рівень динамічності цього ринку [1]. Так, зокрема, узимку зростає потреба в одних медичних послугах, улітку – в інших. Ще десять років тому важко було уявити, що значна кількість публічних послуг може надаватися дистанційно. Сьогодні – це звичайна практика. А отримання біометричних паспортів узагалі стало надбанням останніх двох-трьох років. Зазначене обумовлює необхідність трансформації як державної політики в цій сфері, так і зміни матеріально-технічного забезпечення самого процесу надання послуг, так і методичних підходів щодо забезпечення належної комунікації між надавачами та отримувачами послуг.

3. Низький рівень фінансування сфери надання публічних послуг. На

жаль, незадовільна економічна ситуація в країні спричиняє фінансування цієї сфери за остаточним принципом [4]. Кошти з державного бюджету не виділяються ані на належну оплату праці, ані на матеріальну базу, ані на контроль якості надання публічних послуг. Значне фінансове навантаження в цій сфері мають місцеві бюджети, які часто не в змозі забезпечити належні стандарти якості та необхідну кількість послуг. Низьким є і рівень підготовки кадрів у цій сфері. Отже, не дивно, що сфера публічних послуг в Україні не має сьогодні не тільки необхідних фінансових ресурсів, а й матеріальних, кадрових тощо. За таких умов можливості для підвищення їх якості є обмеженими і обумовлюють необхідність розробки нестандартних організаційних управлінських механізмів і рішень.

4. Різке падіння, особливо в останні 4–5 років, рівня життя українських громадян і, відповідно, зниженням попиту на отримання платних публічних послуг.

5. Високий рівень соціальної напруги в суспільстві, викликаною, по-перше, різким зниженням рівня доходів населення і великим соціальним розшаруванням, по-друге, недовірою до інститутів влади всіх рівнів, по-третє, відсутністю зрозумілої для суспільства стратегії національного розвитку, в якій би кожен член суспільства бачив своє “належне місце” і, що найголовніше, перспективи [6].

6. Намагання держави фактично усунутися від вирішення проблем у цій сфері, поклавши усю відповідальність на регіональні та місцеві органи публічного управління.

Наведене обумовлює потребу в розробці нових принципів і підходів щодо управління розвитком цієї сфери в Україні, спрямованих на досягнення європейських стандартів якості щодо надання публічних послуг.

Відзначимо, що методологічною основою для модернізації сфери публічних послуг у країнах ЄС, виступала маркетингова модель публічного управління [2]. Її особливостями є:

– зміна функцій та специфіки діяльності органів публічного управління, які перетворювалися на агенції, що спеціалізуються на задоволенні надавачів і

споживачів публічних послуг, виступаючи при цьому лише одним з суб'єктів надання тих послуг, на які не поширюється монополія боку держави;

– урахування під час розробки своєї політики та надання послуг специфічних потреб кожного громадянина, який перетворювався на клієнта – важливого учасника маркетингових відносин;

– розробка на основі вивчення потреб гнучких механізмів задоволення цих потреб, які можуть змінюватися залежно від зміни інтересів отримувачів послуг;

– індивідуальний, адресний підхід до надання публічних послуг.

Таким чином, першочерговою у межах цієї моделі стала зміна ставлення до громадян, які почали сприйматися як клієнти та замовники послуг. Така трансформація обумовила не тільки якісну зміну способу комунікації з громадянами, а й усю систему оцінки якості послуг. Відтепер саме “клієнти” визначали, що і коли їм потрібно, чи якісно їх обслужили і чи гідні відповідні організації та установи наступного контакту.

У той же час важливим завданням держави ставало створення рівних умов для різних надавачів послуг. До речі, це, за маркетингової моделі, стосувалося не тільки сфери послуг, а й сфери виробництва товарів, поширення ідей тощо. Відтак, сфера послуг виступає одним із майданчиків ринкового обміну, на якому держава виступала не тільки суб'єктом надання послуг, а й певним арбітром, якому делеговано право дотримання “справедливих і загально визнаних правил”.

Таким чином, об'єктами державного регулювання за маркетингової моделі виступають:

– безпосередньо сфера публічних послуг (як індивідуальних (отримання освіти, лікування тощо), так і групових (значущих для окремої групи, громади), суспільних (безпека, оборона тощо)); дана сфера включає як виробників і надавачів послуг, так і сам процес їх надання;

– сфера виробництва, обміну товарів і різноманітних благ; дана сфера включає як виробників і покупців (отримувачів) товарів і благ, так і сам процес обміну цими товарами і благами.

Деякі дослідники до таких об'єктів включають також і суспільні норми,

цінності [5, с. 27–28], деякі – адміністративно-територіальні утворення (регіони, міста, селища тощо) [3, с. 182].

Разом із різноманітністю думок щодо об'єктів державного регулювання більшість науковців сходяться на думці щодо обмеженості впливу ринку на сферу публічних послуг. Так, зокрема, цю специфіку обумовлюють такі чинники: масштабність цієї сфери (споживачами значної кількості послуг є всі громадяни країни); обмеженість прибутків та застосування ринкових механізмів; залежність цієї сфери від держави та її впливу.

У той же час, попри ці чинники, запровадження маркетингової моделі істотно змінило діяльність органів публічного управління, обумовивши потребу в запровадженні конкуренції на ринку послуг, забезпеченні прозорості діяльності органів публічного управління, їх підзвітності перед громадянами, зміні системи підпорядкування та оплати праці чиновників тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Іноземний досвід, пов'язаний із запровадженням маркетингової моделі управління, на нашу думку, може бути запроваджений і в Україні. Між тим це потребує виконання низки важливих вимог.

По-перше, модернізації існуючої нормативної бази у сфері надання публічних послуг. Необхідно максимально наблизити чинне законодавство до європейських стандартів, зокрема щодо якості надання послуг, забезпечення їх доступності, належного громадського контролю, відкритості тощо. Важливо також забезпечити відповідність різноманітних норм, які регулюють цю сферу, як одна одній, так і єдиній меті, а саме – забезпечення високої якості надання та доступності публічних послуг для всіх громадян України. Відомо, що чинне законодавство містить низку норм, які дозволяють подвійне трактування та є свого роду атавізмом у сучасних умовах.

По-друге, ухвалення стратегії розвитку цієї сфери. У межах цієї стратегії треба чітко сформулювати цільові орієнтири, визначити засоби їх досягнення, етапи реалізації стратегії, відповідальних тощо. Така стратегія, з одного боку, допоможе самим органам публічного управління та їх співробітникам розуміти

кінцеву та проміжні цілі реформування, а з іншого – зрозуміти “правила гри” для організацій та установ, які захочуть долучитися до процесу надання публічних послуг.

По-третє, формування середовища активних громадян, здатних відстоювати свої інтереси і права у відносинах з організаціями, які надають послуги. Це можливо як за рахунок реалізації навчальних програм для громадських організацій і активістів, так і закріплення пріоритету прав та інтересів громадян у нормативних актах, які регулюють сферу надання публічних послуг в Україні. Порухення прав громадян у цій сфері має суворо каратися як адміністративно, так і кримінально, залежно від тяжкості порушення. На особливу жорстку реакції повинні заслуговувати корупційні діяння в цій сфері, перешкоджання в отриманні необхідних довідок, дозволів, ліцензій тощо.

По-четверте, розвиток електронного урядування, яке дозволить максимально автоматизувати процес надання послуг, обмеживши вплив чиновників на нього і прискоривши процес їх отримання за рахунок сучасних інформаційних технологій, систем обробки інформації тощо.

По-п’яте, зміна організаційного забезпечення обслуговування громадян органами публічного управління. На всіх етапах процесу надання послуг необхідно, з одного боку, забезпечити гнучкість організаційної структури та функціонального забезпечення органів публічного управління, з іншого – аналіз зовнішнього середовища і реакції громадян на діяльність органів публічного управління у сфері надання публічних послуг. Організаційними інструментами виконання цього завдання можуть стати як спеціально утворені громадські ради, так і незалежні соціологічні опитування, моніторинги, громадські слухання, на основі яких можна буде змінювати як структуру процесу надання послуг, так і особливості їх надання. Таким чином результатом таких перетворень має стати досягнення гнучкості системи надання послуг, її здатності змінюватися (організаційно, кадрово, ресурсно, технологічно) відповідно до зміни зовнішнього середовища і, зокрема, потреб громадян.

Також необхідним представляється утворення ефективних управлінських структур, здатних забезпечити необхідні умови здійснення підприємницької діяльності в публічній сфері, а також формування діючої інфраструктури платних публічних послуг. Такі організаційні структури мають формуватися на паритетних засадах і включати представників влади, бізнесу, громадськості і діяти на принципах незалежності, об'єктивності, партнерства тощо.

Таким чином, наведені заходи допоможуть забезпечити не тільки максимальне задоволення потреб громадян на даний момент часу, а й у майбутньому, забезпечити, з одного боку, інституційну стійкість даної системи, а з іншого – її постійне самовдосконалення, яке відбуватиметься за рахунок вивчення потреб споживачів, аналізу зовнішнього середовища, організаційних змін тощо, що має стати подальшим напрямом досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Дьяченко В. Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні. *Соціальна політика і соціальна робота*. № 1. С. 5–16.
2. Кларк Дж. Б. Распределение богатства. Москва : Экономика, 1992. 110 с.
3. Котлер Ф., Ли Н. Маркетинг для государственных и общественных организаций. СПб. : Питер, 2008. 384 с.
4. Кулачок Л. В. Надання соціальних послуг в Україні: Реалії та перспективи. *Право і безпека*. 2006. № 5. С. 125–127.
5. Панкрухин А. П. Маркетинг : учебник. 5-е изд. Москва : Омега Л, 2006. 656 с.
6. Сергеев А. Е. Социальная политика Европейского Союза на современном этапе: становление и развитие. *Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена*. СПб., 2009. № 93. С. 99–102.
7. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. Москва : Бюро экономического анализа. ТЕИС, 2002. 231 с.

Khliebnykov A. A. Marketing model for public service delivery.

In the article the author considers the features of providing public services in Ukraine, as well as foreign experience in this area. As a result, the author concludes that it is expedient to introduce a marketing model for providing public services in Ukraine, and determines the features of this model.

Key words: public services, public authorities, service delivery, marketing model.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.