

УДК 353.2

Ю. Г. Королюк,  
 д. н. держ. упр., доцент, професор кафедри економічної кібернетики та міжнародних економічних відносин, Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ, м. Чернівці  
 В. С. Толуб'як,  
 д. н. держ. упр., доцент, професор кафедри менеджменту та публічного управління Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

## ПУБЛІЧНИЙ МАРКЕТИНГ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Yu. Koroliuk,  
 Doctor of Sciences in Public Administration, Docent, Professor the Department of Economic Cybernetics and International Economic Relations, Chernivtsi Institute of Trade and Economics KNUTE, Chernivtsi  
 V. Tolubiyak,  
 Doctor of Sciences in Public Administration, Professor at the Department of Management and Public Administration, Ternopil National Economic University, Ternopil

### PUBLIC MARKETING OF ADMINISTRATIVE SERVICES QUALITY

**Врахування концепту маркетинг-міксу дозволило виявити головні проблеми управління якістю адміністративних послуг: не проводиться її оцінка в частині "продукту" та "ціни"; відсутня орієнтація суб'єктів публічного управління на зміст послуги; не здійснюється підтримка об'єкта після отримання послуги тощо.**

**Для розв'язання проблем якості пропонувано будувати механізм з її управління на підставі сегментованих каналів зворотного зв'язку між отримувачем та надавачем із уповноваженням останнього впливати на всі складові маркетинг-міксу послуги. Головним динамічним елементом механізму якості є обґрунтовано використання аналізу зусиль та оцінка "до і після" усіх складових маркетинг-міксу адміністративної послуги.**

**Встановлено, що використання публічного маркетингу якості адміністративних послуг сприяє побудові клієнтоорієнтованої сервісної моделі публічного управління та забезпечить конкурентоспроможність їх надавача.**

**Taking into consideration the concept of marketing mix allowed revealing main problems when managing the quality of administrative services: the absence of quality estimation when talking about "product" and "price"; there is no orientation of public management subjects on the service's content; the object is not supported after receiving the service etc.**

**To solve the quality problem we suggested building mechanisms of its management on the basis of segmented feedback channels between the recipient and provider with the authorization of the latter to influence all the constituents of marketing mix service. The main dynamic element of the quality mechanism is substantiating the usage or effort analysis and estimations of all administrative service marketing mix constituents' "before and after".**

**We have determined that using the public quality marketing of administrative services facilitates building the client-oriented service model of public administration and will guarantee the competitiveness of its provider.**

*Ключові слова: публічне управління, публічний маркетинг, адміністративна послуга, маркетинг-мікс, механізми управління якістю.*

*Key words: public administration, public marketing, administrative service, marketing mix, quality management mechanisms.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Надання адміністративних послуг є основою забезпечення взаємодії суб'єктів та об'єктів владних повноважень. Як свідчить досвід більшості країн демократичного світу, розвиток їх систем публічного управління став можливим виключно за умов належного налагодження даного процесу. Надання і отримання адміністративних послуг є точкою дотику держави та її громадян, фізичних та юридичних осіб. Суб'єктивна оцінка від отриманої адміністративної послуги є основою загального враження про

систему державного управління в цілому. Саме тому оцінкою успішності реформ державного управління є, в першу чергу, чинник покращення надання таких послуг, зокрема в частині обґрунтування їх доцільності, доступності, вартості і т.д.

Зміст та механізми надання адміністративних послуг повинні опиратися на об'єктивні закономірності функціонування суспільної, економічної системи та системи державного управління. У даному аспекті, унікальним мірилом успішності роботи таких механізмів є загальновизнаний критерій якості. Саме тому досягнення визначених показників якості надання адміністративної послуги є актуальним науково-практичним завданням нашої держави.

Зважаючи на складність та комплексність процесу надання таких послуг, вирішення зазначеного завдання можливе за умов використання міждисциплінарних підходів та методів, особливо тих, що мають успішний досвід свого використання в інших галузях суспільного розвитку, зокрема економіці. Так, досвід розвинутих європейських країн та США останніх 50-ти років підтвердив, що найбільш перспективними концептами забезпечення якості адміністративних послуг є концепти маркетингу, трансформовані в новаційну галузь публічного маркетингу. Однак використання методів публічного маркетингу адміністративних послуг в Україні перебуває на початковій стадії розвитку і потребує теоретичного та прикладного осмислення, нормативного обґрунтування.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЮТЬСЯ АВТОРИ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Проблемами розвитку державних механізмів надання адміністративних послуг в Україні, зокрема у частині належного забезпечення їх якості займаються багато вітчизняних науковців. Сьогодні відомі праці Ю. Боковікова, І. Бригілевич, Т. Бруса, Т. Булковського, Т. Буренко, Ю. Дашьшина, Н. Добрянської, О. Курінного, К. Мельникова, П. Підгаєць, О. Поліщука, Б. Савченка, Д. Сухініна та ін. Проблематика надання адміністративних послуг розглядалась у розрізі галузей, окремих процесних складових, нормативного базису тощо. Однак відсутні публікації, у яких забезпечення якості адміністративних послуг визначалось би як цілісне явище, що базується на об'єктивних соціально-економічних закономірностях, впровадженні успішного досвіду управління економічними процесами, зокрема маркетингу якості сфери послуг.

У вітчизняній галузі науки державне управління концепти методологічної та прикладної застосовності методів публічного маркетингу як механізмів державного управління ще перебувають на стадії свого становлення. Найбільш фундаментальні праці належать Є. Ромату, К. Романенку, Р. Бортейчуку, М. Окландеру, В. Вакуленку та ін. Успішний шлях розвинутих демократичних країн у безальтернативній частині впровадження публічного маркетингу якості адміністративних послуг визначає потребу міждисциплінарного маркетингового аналізу наявного стану системи адміністративних послуг в Україні. Так потребує науково-практичної ревізії весь ланцюжок формування, обґрунтування та просування адміністративних послуг з позицій відомих складових маркетинг-міксу.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз процесу надання адміністративних послуг з позицій складових маркетинг-міксу та надання практичних рекомендацій належного забезпечення їх якості.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Сьогодні процес впровадження методів маркетингу в публічному управлінні описується багатьма синонімізованими поняттями: державний маркетинг, публічний маркетинг, маркетинг публічного сектору, маркетинг публічної служби тощо [1]. Варто зазначити, що термінологічна інтерпретація концептів публічного маркетингу перебуває

на стадії свого розвитку. В рамках проведеного дослідження ми опиратимемось на визначення у якості публічного маркетингу використання методів та інструментів маркетингу, інтерпретованих відповідно до особливостей некомерційної взаємодії суб'єктів та об'єктів публічного управління, з метою задоволення прав і потреб останніх.

Безперечно, головним у зазначеній взаємодії залишається адаптація маркетингових інструментів під особливості публічного управління, а не навпаки [2]. З іншого боку, домінуючими інструментами комерційного маркетингу, що знаходять свою примітність в публічному управлінні є маркетинг сфери послуг [2; 3], що є привабливим для розв'язання проблематики дослідження.

Адміністративна послуга з позицій публічного маркетингу є деяким продуктом у управлінні яким і спрямовано весь його методологічний потенціал. Закон України "Про адміністративні послуги" (від 6 вересня 2012 року № 5203-VI) визначає у якості адміністративної послуги — результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Зазначений Закон обумовлює вимоги до якості надання адміністративних послуг, серед яких принципи (ст. 4): верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень. Вимоги до якості визначено ст. 7:

— суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

— у разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується.

У цілому нормативне обґрунтування адміністративних послуг як окремого продукту є нечітким за змістом і механізмами управління. Розробка та оцінка критеріїв їх якості перекладається на нижні ланки надавачів (однак норма не обов'язкова), що може бути обґрунтовано виключно різноманіттям та неусталеністю множини адміністративних послуг і, відповідно, неможливістю висування єдиного підходу якості. Так само надавачі послуг на місцях реалізують спроби впровадження власних стандартів та оцінки їх дотримання. Аналізуючи досвід центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) виділимо два аспекти такого управління якістю:

— застосування процесного підходу (зокрема сертифікація на дотримання стандарту ISO 9001);

— налагодження зворотного зв'язку із отримувачем адміністративної послуги.

Укладачі практичного посібника "Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг" [4] зазначають: "Оцінка якості надання послуг — це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам", а "Вимога — це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов'язкові. Задоволеність замовника — сприйняття замовником ступеня виконання

його вимог". Фактично зроблено спробу описати адміністративну послугу як продукт публічного управління. Тут же наводяться критерії об'єднані в три узагальнені групи: ефективність (результативність + своєчасність); доступність (зручність + відкритість); відповідність виконавця (роботі, яку він виконує).

Вищезазначене свідчить, що в основу якості адміністративної послуги закладено продуктивність роботи її надавача відносно ним же встановлених вимог. Однак, тут варто погодитися із Дж. Келлі, що достеменно невідомо чи внутрішня продуктивність установ публічного сектору суттєво покращує задоволеність громадян, кінцевих отримувачів їх послуг [5].

Таким чином, нарізла потреба структурного аналізу процедур надання адміністративних послуг з позицій концептів публічного маркетингу. Зазначимо, що спроби структурування проблем управління в площині маркетингу проводилися за критерієм суб'єкта маркетингу та рівня публічного управління [1]. Також відомі спроби застосування маркетингу в структурі аспектів галузей публічного управління [2]. Однак, використання найдієвішого концепту 4Р маркетинг-міксу в аналізі та вдосконаленні процесу публічного управління не знаходять належного відображення у науково-практичній літературі.

Розкриваючи зміст механізму управління якістю адміністративної послуги з позицій концепту 4Р (рис. 1) зауважимо про те, що всі його аспекти спрямовані на блок "Місце" і частково "Просування".

Таким чином, переконавши весь обсяг відповідальності за якість на надавача послуги нижчого рівня, залишаються поза увагою аспекти "Продукт" і "Ціна", що у підходах комерційного маркетингу є фундаментальними складовими забезпечення ринкового успіху та якості послуг. Априорі, неналежно закладену адміністративну послугу з позицій її змісту та ціни важко (або неможливо) надати якісно при будь-яких зусиллях надавача в частині "Місце" і "Просування". З точки зору комерційного сектору: "Поганний продукт погано продається".

Формування адміністративної послуги як продукту публічного сектору є функцією уповноважених ЦОБВ, КМУ тощо. Як зазначають британські науковці П. Батлер та Н. Колінз [2] генерування нових адміністративних послуг є політичним процесом де помилки маркетингу можуть обернутися політичним скандалом. Тому природно, формувачі послуги як певного продукту не бажають нести повну відповідальність за його ціну, місце, просування і відповідно якість. Реалізуючи політичні цілі розробники адміністративної послуги створюють ситуацію не припустиму з точки зору публічного маркетингу: відірваність продукту від його споживача та продавця.

Проблема ускладнюється на наступному етапі — встановленні "Ціни". Мова йде не про вартісний, грошовий зміст адміністративної послуги, який обумовлений нормою Закон України "Про адміністративні послуги" (від 6 вересня 2012 року № 5203-VI): "Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення". "Ціною" адміністративної послуги в публічному маркетингу є її визнання отримувачем, а виміром ціни є міра його лояльності. Безу-

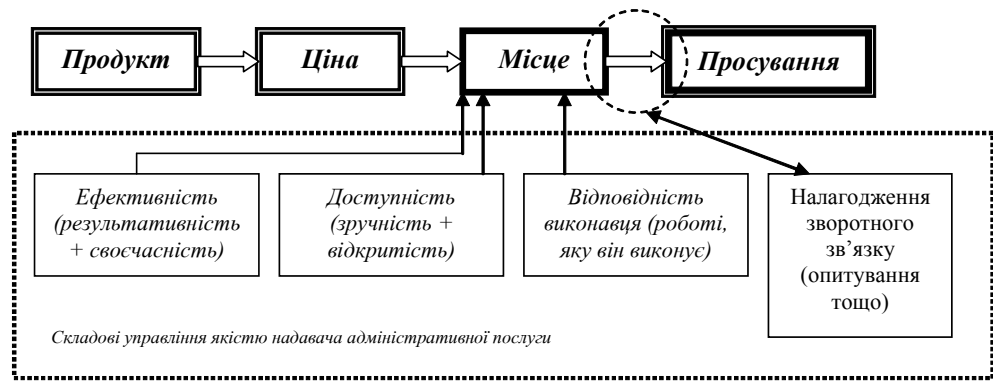


Рис. 1. Наявне управління якістю надання адміністративної послуги з позицій концепту 4Р

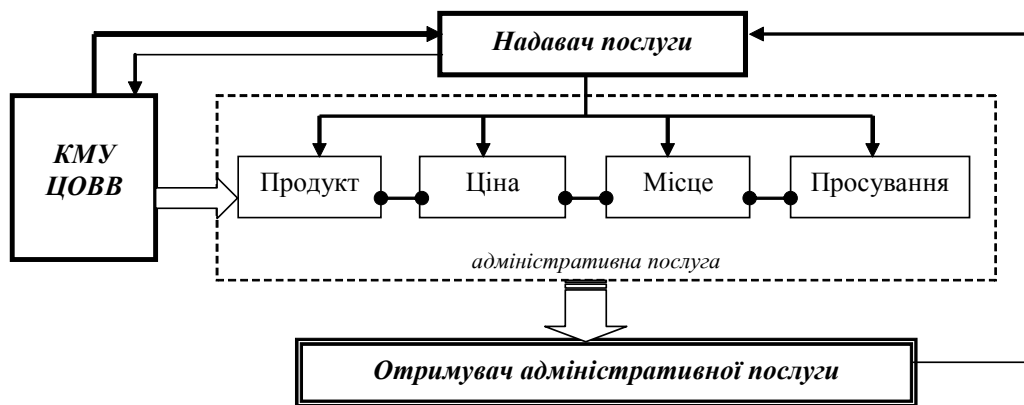
мовно споживач може бути лояльним виключно до якісної послуги.

Сформований продукт та ціна подаються надавачу послуги, де сьогодні сконцентровано усі зусилля із організації якості адміністративних послуг (рис. 1). Як свідчить досвід ЦНАПів велика увага приділяється місцю, показникам продуктивності тощо. Крім цього, в рамках "Просування" робляться спроби інформувати отримувача про особливості реалізації його прав. Проводяться опитування та інші виміри задоволеності споживача у формі зворотного зв'язку між ним та надавачем. Однак на відміну від використання методів підтримки клієнта та його супроводу після здійснення покупки у комерційному секторі, наявна система надання адміністративних послуг розриває будь-яку взаємодію із об'єктом (Закон України "Про адміністративні послуги" (від 6 вересня 2012 року № 5203-VI): "Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою..."). Крім цього, опитування, анкетування і т.п. стосується аспектів процесу надання послуги, а не її змісту, форми, доцільності і ціни. Враховуючи монопольність процесу надання адміністративної послуги, результати такого зворотного зв'язку не мають шкал порівнюваності та не можуть бути абсолютно достовірними.

Наведений комплекс проблем вимагає переосмислення всієї ланки надання адміністративної послуги з позицій інтересів споживача, як єдиного оцінювача якості послуг публічного управління. Варіант забезпечення якості адміністративної послуги в аспекті концепту 4Р публічного маркетингу наведено на рисунку 2.

В основу схеми (рис. 2) закладено відомий підхід Дж. Келлі [5] де стверджується, що приватні менеджери також використовують методи підвищення внутрішньої продуктивності, але їх головний фокус залишається на покупцеві та пропонованому товарі, що в підсумку й забезпечує його кінцеву якість.

Відповідно до рисунку 2 надавач послуги уповноважений впливати на всі складові адміністративної послуги, хоча формувачем частини "Продукту" залишаються відповідні уповноважені суб'єкти публічного управління. Велику роль відведено налагодженню зворотного зв'язку між надавачем та отримувачем адміністративної послуги. Такий зв'язок повинен передбачати отримання інформації, оцінки тощо про кожну складову (4Р) послуги. Крім цього, обов'язковою є сегментація отримувача при аналізі його оцінок якості адміністративних послуг. Отримана інформація (як у режимі моніторингу так і календарних звітів) повинна використовуватися надавачем для управління якістю кожної складової маркетинг-міксу. Зважаючи, що блок "місце" і "просування" наразі добре опрацьовані ЦНАП на предмет опитування об'єктів публічного управління, існує



**Рис. 2. Забезпечення якості адміністративної послуги в аспекті концепту 4P публічного маркетингу**

потреба розробки аналогічних каналів зворотного зв'язку у частині з'ясування оцінок стосовно змісту "продукту" та "ціни" адміністративної послуги.

Важливим елементом управління якістю послуг є аналіз зусиль. Об'єктивно адміністративні послуги є монопольними за своєю природою і невід'ємними від надавача [6]. Тому використання порівняльного підходу до оцінки їх якості можливий у концепті "до і після". Важливо проводити порівняння результативності зусиль із забезпечення якості у порівнянні із попередніми періодами. У разі виявлення негативних відхилень проводити аналіз процесу надання послуги чи надавати інформацію уповноваженому суб'єкту про зміну її змісту в частині продукту.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Управління якістю адміністративних послуг є викликом для систем публічного управління багатьох країн. Оцінка якості отриманої послуги населенням досить часто ототожнюється із оцінкою демократичності та дієвості всієї вертикалі влади. Тому механізм управління якістю адміністративних послуг повинен опиратися на об'єктивні закономірності функціонування та управління складними соціально-економічними системами. Одним із підходів врахування таких закономірностей є використання методів публічного маркетингу.

Так, врахування концепту маркетинг-міксу дозволяє виявити головні проблеми управління якістю адміністративних послуг: не проводиться її оцінка в частині "продукту" та "ціни"; відсутня орієнтація суб'єктів публічного управління на зміст послуги; не здійснюється підтримка об'єкта після отримання послуги тощо.

Для розв'язання проблем якості пропонується будувати механізм з її управління на підставі сегментованих каналів зворотного зв'язку між отримувачем та надавачем із уповноваженням останнього впливати на всі складові маркетинг-міксу послуги. Головним динамічним елементом механізму якості є аналіз зусиль та оцінка "до і після" усіх складових маркетинг-міксу адміністративної послуги.

Використання публічного маркетингу якості адміністративних послуг є актуальним не тільки із позицій побудови клієнтоорієнтованої сервісної моделі публічного управління. Обраний Україною шлях європейської інтеграції передбачає майбутню демонополізацію окремих адміністративних послуг. Тому кінцеві державні надавачі адміністративних послуг повинні активно впроваджувати стратегії забезпечення своєї конкурентоспроможності на умовах ринкових механізмів, де концепти маркетингу сьогодні не мають альтернатив.

Перспективними напрямками подальших наукових розвідок публічного маркетингу якості адміністративних послуг є розробка та нормативне обґрунтування теоретико-методологічного базису цілісної системи управління їх якістю, де потреби громадянина повинні бути головним пріоритетом.

#### Література:

1. Ромат Є. Маркетинг у публічному управлінні / Є. Ромат // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2016. — № 4. — С. 56—67.
2. Butler P. Marketing public sector services: concepts and characteristics / P. Butler, N. Collins // Journal of Marketing Management. — 1995. — Vol. 11. — №. 1—3. — P. 83—96.
3. Florescu C. Marketing. Dictionary explicative: Editura Economica, Bucharest / C. Florescu, P. Malcomete, N. Pop. — 2003. — 680 p.
4. Бригілевич І. Практичний посібник "Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг" / І. Бригілевич. — Підготовлено в рамках діяльності Проекту міжнародної технічної допомоги "Партнерство для розвитку міст" (Проект ПРОМІС). — 2017. — 40 с.
5. Kelly J.M. The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration // Public Administration Review. — 2005. — 65 (1). — P. 76—84.
6. Kotler P., & Lee N. Marketing in the Public Sector: A Roadmap for improved performance // Upper Saddle River. — New Jersey: Wharton School Publishing, 2007.

#### References:

1. Romat, Ye. (2016), "Marketing in public administration", Visnyk Kyivs'koho natsional'noho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu, vol. 4, pp. 56—67.
2. Butler, P. and Collins, N. (1995), "Marketing public sector services: concepts and characteristics", Journal of Marketing Management, Vol. 11, no. 1—3, pp. 83—96.
3. Florescu, C. Malcomete, P. and Pop, N. (2003), Marketing. Dictionary explicative, Editura Economica, Bucharest, Romania.
4. Bryhilevych, I. (2017), Praktychnyj posibnyk "Dial'nist' TsNAP ta otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh" [Practical Guide "Activities of the Central Statistical Bureau and Evaluation of the Quality of Administrative Services"], Proekt PROMIS, Kyiv, Ukraine.
5. Kelly, J. M. (2005), "The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration", Public Administration Review, vol. 65 (1), pp. 76—84.
6. Kotler, P. and Lee, N. (2007), Marketing in the Public Sector: A Roadmap for improved performance, Wharton School Publishing, Upper Saddle River, New Jersey. *Стаття надійшла до редакції 28.05.2018 р.*