

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35:339.1

Є. В. Ромат,

д.держ.упр.,

професор кафедри маркетингу та реклами

Київського національного торговельно-економічного університету,

м. Київ

І. В. Чаплай,

аспірант кафедри маркетингу та реклами

Київського національного торговельно-економічного університету,

м. Київ

КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ МАРКЕТИНГОВОГО МЕХАНІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено теоретичні та методологічні положення з упровадження та розвитку концептуального базису маркетингового механізму в системі державного управління. Узагальнено характерні організаційно-правові відмінності інструментарію маркетингового механізму. Доведено невпинність процесу маркетизації діяльності органів державної влади, що зумовлює необхідність здійснення комплексного, системного аналізу вже наявних механізмів державного управління та надання практичних рекомендацій з доопрацювання їх крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів громадян-споживачів.

Ключові слова: маркетинговий механізм, державне управління, концептуальний базис, сфера надання державних послуг, адміністративні послуги, територіальний маркетинг.

Демократизація суспільного життя й державного управління – це не лише нова політика і економічна практика, це, насамперед, нове світосприйняття людини, нова моральна свідомість – індивідуальна й суспільна. Їхньою визначальною рисою є забезпечення громадян необхідним рівнем соціально-економічних гарантій у процесі отримання сервісно-публічних послуг шляхом концептуального збагачення маркетингового механізму в системі державного управління. Маркетизація державного управління містить як позитивний потенціал, так і труднощі та суперечливості, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом. Ці та інші обставини потребують ґрунтовного переосмислення та доопрацювання теоретико-методологічної бази розроблення й удосконалення маркетингового механізму державного управління.

Окремі наукові, практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти модернізації та розвитку маркетингового механізму в системі державного управління вже знайшли своє відображення у працях українських дослідників: В. Авер'янова, Р. Войтович, В. Вакулєнка, В. Голубь, В. Гомольської, С. Дубенко, І. Коліушка, С. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, М. Окландера, А. Панкрухіна, К. Романенко, Є. Ромата, С. Мартова, А. Старостіної, В. Тимощука, О. Чебан, О. Поляка, В. Сороко, Ю. Сурміна, Т. Федорів, Ю. Шарова, А. Чемериса та ін.

Метою статті є комплексний аналіз теоретико-методологічних аспектів функціонування маркетингового механізму державного управління й розроблення практичних рекомендацій, положень щодо його організаційно-правового вдосконалення.

Наразі маркетингізація діяльності органів державної влади в Україні є мало дослідженим питанням. Недостатньо розроблені та потребують наукових осмислення й обґрунтування, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення запровадження та реалізації маркетингового механізму державного управління. Вирішення цих питань потребує, по-перше, виокремлення підходів до визначення та аналізу основних складових маркетингового механізму, а по-друге, визначення концепцій та принципів їхньої реалізації, запровадження в сучасних умовах ринкових відносин.

Аналіз наукових джерел свідчить, що сталого тлумачення поняття “маркетинговий механізм державного управління” немає. Дослідники проблеми реалізації та вдосконалення маркетингового механізму державного управління пов'язують її з існуванням асиметричної інформації, що створює умови для невизначеності в тих чи інших рішеннях, що впливають на поведінку суб'єктів державного управління [6]. У працях вчених зазначається, що неповна та неточна інформація стає причиною багатьох проблем у системі реформування державного управління. На думку К. Романенко, маркетинговий механізм державного управління охоплює поєднання теорій економічних основ соціального маркетингу, маркетингу послуг, некомерційного маркетингу, територіального маркетингу, соціального маркетингу, а також інноваційних концепцій державного управління в умовах ринкового суспільства (концепції реінженірингу, державних послуг, зростання регуляторних функцій держави) та ін. [7]. Тобто, перш ніж сформулювати визначення поняття маркетингового механізму державного управління, необхідно розглянути та проаналізувати головні джерела критики дослідження його концептуального базису.

Розвиток головних засад маркетингового механізму державного управління, насамперед, пов'язано з розширеним розумінням економічних основ маркетингової діяльності. Новації, які концепція розширеного маркетингу привнесла в державне управління, є концептуальною основою розвитку маркетингового механізму, орієнтованого на соціальний ефект діяльності органів влади.

З сутнісно-управлінського боку, маркетинговий механізм державного управління має відношення, передусім, до реалізації сфери маркетингу державних послуг. Саме тому необхідно більш детально розглянути понятійно-категорійний апарат засадничих аспектів розвитку та реалізації системи державних послуг загалом.

Проведений аналіз наукових публікацій вказує на неоднозначність тлумачення поняття “державні послуги”. Досліджуване поняття визначено Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців” від 15 травня 2003 р. № 755-IV як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються юридичним і фізичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й

організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [5]. Варто зазначити, що цей Закон визначає державну послугу відповідно до сфери його дії, тобто до податкової сфери, тому визначення державної послуги як обов'язково платної не можна вважати узагальненим терміном. Залежно від об'єкта та предмета державної послуги в науковій літературі наведено кілька підходів до її теоретичного визначення:

- як функції державного управління (запропонований І. Голосніченко [3]);
- як розпорядчої діяльності (позиція підтримується В. Тимошук [9]);
- як організаційної діяльності або способу реалізації адміністративно-правових режимів (обґрунтовується К. Афанасьєвим [2]).

Узагальнюючи різні погляди вчених, можна дійти висновку, що державні послуги на сучасному етапі їхнього становлення в Україні слід визначати як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміну або припинення їхніх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їхньої реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органу виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством. *Таке тлумачення державних послуг не тільки сприятиме виокремленню нових організаційно-правових підходів до оцінювання результативності та ефективності їхнього надання органами влади, а й дозволяє упроваджувати нові організаційні форми надання державних послуг – створювати так звані “універсами послуг”.*

Здійснивши комплексний аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців, можна дійти висновку, що державні послуги органів влади за об'єктом надання їх у цілому поділяються на адміністративні та управлінські. Лише деякі науковці (Г. Чміленко [10], В. Тимошук) виокремлюють соціальні послуги як окрему категорію державних послуг, та якщо детально проаналізувати доктрину адміністративних послуг, варто погодитися з думкою В. Сороко, який розглядає соціальні послуги як різновид адміністративних, у тій частині, у якій вони відповідають вимогам щодо ознак адміністративних послуг.

У науковій літературі поняття “адміністративна послуга” розуміється по-різному. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій тощо). О. Мордвінов, Л. Ляшенко розглядають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). О. Люхтергерндт під адміністративними послугами має на увазі “позитивні” індивідуальні акти, що їх приймають з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб. На його погляд, поняття адміністративних послуг не охоплює речові (наприклад, видача самої ліцензії) і фінансові послуги (видача грошей соціально незахищеним особам). Проте залишається незрозумілим, чому лише “позитивний” індивідуальний акт є результатом адміністративної послуги, адже офіційна, обґрунтована, письмова відмова в наданні послуги теж є результатом її надання, оскільки дає право отримувачу послуги оскаржувати в суді незаконність такої відмови або, врахувавши причини відмови, дає змогу у визначений термін, що

відліковується з дати відмови в наданні послуги, повторно звернутися по надання цієї послуги. Узагальнюючи різні позиції науковців, можна зазначити, що єдиного визначення цього поняття немає. Під адміністративною послугою в нормативно-правових актах, у переважній більшості випадків, розуміється “результат здійснення владних повноважень”, а метою надання послуги вважається “забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів”. Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна дійти висновку про те, що, у широкому розумінні, адміністративну послугу можна розглядати як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Підходи до пояснення основних понять у сфері управлінських послуг теж не відрізняються однозначністю та постійністю. На думку І. Голосніченко, управлінську послугу слід розуміти як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин. Цей автор зазначає, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже обов’язок органів виконавчої влади, її посадових і службових осіб – це забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб [3]. К. Афанасьєв, стверджуючи, що офіційним результатом надання послуги є “адміністративний акт”, водночас вживає поняття “управлінська послуга”, під якою розуміє спосіб реалізації адміністративно-правових режимів та розглядає їх як діяльність органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (їхніх посадових осіб), пов’язану зі створенням організаційних умов або забезпеченням реалізації суб’єктивних прав, законних інтересів і виконанням обов’язків фізичними або юридичними особами та здійснювану за зверненнями цих осіб, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт. За результатами аналізу визначень терміна “управлінська послуга” можна дійти висновку про те, що управлінська послуга – це передбачена законом діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов’язана з реалізацією їхніх владних повноважень, здійснювана за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів.

Саме така градація послуг дозволяє вирішити певні неузгодженості в частині звуження об’єктів їхнього надання. Разом із тим варто пам’ятати, що наведена класифікація є умовною, адже сучасна нормативна база, що регулює сферу державних послуг, що надаються органами державної влади, характеризується надзвичайною “рухливістю”, наявністю багатьох змін та доповнень, хоча, здебільшого, є досить детальною. Наведені пропозиції стосовно засадничих аспектів класифікації державних послуг, що надаються органами влади, дозволяють прояснити співвідношення їх та врегулювати наявні прогалини в сучасній теорії державного управління.

Зазначимо, що означені вище підходи не вичерпують усіх можливих аспектів розгляду державних послуг. Зокрема, цікавим, на наш погляд, є маркетинговий аспект їхнього надання. Ця проблема заслуговує на подальший більш детальний аналіз.

Отже, з концептуального боку теорії маркетингу послуг можна визначити маркетинговий механізм державного управління, передусім, у двох аспектах. По-перше, як загально-теоретичне обґрунтування ролі державного управління як системи соціального регулювання, що орієнтована на забезпечення всього комплексу потреб

громадян; як принципу взаємовідносин між державним управлінням та громадянами в демократичному суспільстві. По-друге, як категорійно-понятійний аналіз діяльності органів державного управління у сфері надання громадянам послуг управлінського та адміністративно-розпорядчого характеру.

Для розуміння соціальної сутності маркетингового механізму державного управління найбільше значення мають концепції некомерційного маркетингу. Майже всі суттєві характеристики некомерційного маркетингу можна віднести до будь-якої маркетингової діяльності органів державного управління, а тому детальний аналіз некомерційного маркетингу з відповідною адаптацією до потреб державного управління відіграє найбільшу роль у формуванні концептуального базису маркетингового механізму.

Некомерційний маркетинг у контексті його впливу на формування маркетингового механізму державного управління можна визначити як сферу соціальної взаємодії, що містить у собі спрямовану діяльність різноманітних суб'єктів (установ, організацій, окремих осіб), які не ставлять на меті домогтися безпосередньо якихось певних економічних цілей, тобто одержати заздалегідь визначений прибуток. Основною сутнісною ознакою цієї діяльності має бути досягнення певних результатів шляхом задоволення потреб конкретної спільноти споживачів, на основі дотримання основних маркетингових принципів, за активного послуговування специфічними інструментами маркетингового механізму. Характер стосунків між об'єктом і суб'єктом, у межах некомерційного маркетингу, ґрунтується на вільному обміні нематеріальними, до того ж, некомерційними ресурсами між ними, за умови дотримання найголовніших принципів маркетингу [8].

Основними цілями некомерційного маркетингу як характеристики діяльності органів державного управління є:

- приведення діяльності органів державної влади, громадських, релігійних та благодійних організацій у відповідність до потреб соціальних груп населення, що виступають об'єктами вказаної діяльності;

- забезпечення більш раціонального та оптимального розподілу соціальних та інших послуг;

- формування позитивної громадської думки стосовно конкретних програм, соціальних інститутів, державних та громадських діячів тощо.

Для визначення концептуальних основ маркетингового механізму державного управління найбільше значення в методологічному плані має проблема співвідношення загальних рис маркетингу та його специфічних некомерційних рис, пов'язаних з реалізацією суспільного блага. Маркетинг є ключовим фактором у вирішенні проблем некомерційних організацій, однак обміни в некомерційному секторі надзвичайно складні, вимагають високого рівня зацікавленості й часто стосуються таких сфер життя і таких учасників обміну, щодо яких представники державноуправлінської сфери не мають досвіду.

Маркетинговий механізм державного управління, будучи некомерційним за своїм характером, усе ж реалізується в межах загальних ринкових закономірностей і з використанням ринкового інструментарію досягнення своїх цілей, а тому застосування маркетингової методології управління жодним чином не суперечить соціоцентричним орієнтирам маркетингового механізму як некомерційної сфери діяльності органів державної влади. Відтак, можна сказати, що сьогодні вже назріла необхідність використання цілісної концепції маркетингового механізму державного управління некомерційними організаціями, зокрема інститутами влади й управління [1]. Для використання концепції некомерційного маркетингу в державному управлінні особливо важливо те, що в ній обґрунтовується соціальна спрямованість маркетингу.

Саме характеристики маркетингового механізму державного управління як некомерційного визначають мету його застосування в державному управлінні як досягнення визначеної користі, створюваної для суспільства загалом або для окремих груп населення. Ця користь і зветься соціальним ефектом реалізації маркетингового механізму державного управління [4].

При всьому значенні всіх перелічених концепцій для формування теоретико-методологічних основ маркетингового механізму державного управління їхнім загальним підґрунтям залишається власне теорія державного управління. Узагальнювальною основою використання маркетингового механізму в державному управлінні є теорія зростання ролі державного регулювання в сучасному ринковому суспільстві. Оскільки це регулювання має відповідати принципам функціонування соціально орієнтованого ринкового суспільства, державне управління об'єктивно має розширювати застосування основ маркетингового механізму.

В узагальненому вигляді концептуальний базис маркетингового механізму державного управління з урахуванням усіх його складових наведено на рисунку.



Рисунок. Концептуальний базис маркетингового механізму державного управління

Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що маркетинговий механізм державного управління – це, перш за все, теоретико-методологічний підхід, в основу якого покладено акцент на задоволенні потреб та запитів різних соціальних груп населення, зі створенням необхідних правових, організаційних та інформаційних умов для забезпечення повноцінної реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів та нормативно закріплених свобод споживачів державних послуг. Конкретніше, це маркетингова діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування і/або їхніх представників, які виступають виробниками або посередниками у процесах упровадження й реалізації надання державних послуг суб'єктам звернення.

Перспективи подальших досліджень аналізованого питання полягають у виявленні конкретних кроків у напрямках розвитку й упровадження передових інструментів розвитку маркетингового механізму державного управління формами і методами діяльності органів влади.

Література:

1. Андреев С. Н. Маркетинг некоммерческих субъектов / С. Н. Андреев. – М. : Финпресс, 2002. – 320 с.
2. Афанасьев К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання / К. Афанасьев // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 3. – С. 88.
3. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 120.
4. Забулонов А. Б. Реинжиниринг: практические подходы к реорганизации / А. Б. Забулонов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 1. – С. 105–110.
5. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців”. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
6. Мелиховский В. М. Социальный маркетинг / В. М. Мелиховский. – Ярославль, 1996. – 347 с.
7. Романенко К. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління / К. Романенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 10. – С. 85–88.
8. Ромат Є. В. Маркетинг у державному управлінні / Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32–35.
9. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.
10. Чміленко Г. Адміністративні послуги в Україні / Г. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86–93.

Romat Ye., Chaplay I. V. Comprehensive analysis of the marketing mechanism in public administration.

In the article the theoretical and methodological provisions of the introduction and development of the conceptual basis of the marketing mechanism in public administration are investigated. Characteristic and organizational-legal differences of the tools of the marketing mechanism are generalized. Continuity of the process of marketization of the functioning of public authorities, which in turn causes the need of implementation comprehensive, systematic analysis of the existing mechanisms of public administration and providing the practical recommendations for their revision in the light of meeting the needs and specific requests of citizens-consumers are brought. The above depicted should contribute to the further development and adaptation to the modern practice of governance of the forms and methods of public authorities ensure social, political marketing mechanism.

Key words: marketing mechanism, public administration, conceptual basis, scope of public services, administrative services, territorial marketing.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.