

Дослідження, розробки, проекти з
питань публічного управління та адміністрування

УДК 351/354

Розмаріцина Наталія Анатоліївна

*аспірант кафедри економічної та фінансової політики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Розмарицына Наталья Анатольевна

*аспирант кафедры экономической и финансовой политики
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

Rozmaritsyna Nataliia

*Postgraduate of Department of Economic and Financial Policy of
Odessa regional institute of public administration of the
National Academy of public administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-1140-2107

**СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СЕРВІСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У
СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ СЕРВИСНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В
СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ
ESSENCE AND FEATURES OF SERVICE MANAGEMENT IN THE FIELD
OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES**

***Анотація.** Виявлено, що існують різні підходи до визначення служби в органах публічної влади, особливо в країнах Європейського Союзу. В деяких країнах вважається, що кожен державний службовець є частиною виконавчого механізму держави (широка концепція державної служби), тоді як*

інші країни обмежили сферу застосування поняття державної служби так званим "публічним адмініструванням", маючи на увазі функції, які держава має виконувати. У статті розкривається теоретичні засади управління, сутність і зміст поняття "сервісний менеджмент", згідно з яким головна мета полягає в задоволенні клієнта, тобто орієнтація повинна бути направлена на споживача послуг. Визначено основні принципи функціонування системи надання адміністративних послуг з позиції адміністрування та наведені основні недоліки цієї системи: відсутність контролю за якістю наданих адміністративних послуг, міжфункціональне співробітництво знаходиться в зародковому стані, не дотримується принцип "універсалізму" в організаційному процесі надання адміністративних послуг, не розповсюджена практика застосування аутсорсінгу в діяльності органів публічної влади.

Для більш повного розуміння сутності менеджменту у сфері послуг розкрито зміст основних його функцій. Обґрунтовано потребу впровадження елементів сервісного менеджменту та аутсорсінгу в діяльність органів публічної влади з метою підвищення їх ефективності, продуктивності та забезпечення належної якості наданих послуг. Доведено необхідність вивчення кращих міжнародних практик налагодження співпраці між публічним та приватним секторами в процесі надання адміністративних послуг. Приділена увага розробці рекомендацій щодо удосконалення системи надання послуг, в тому числі адміністративних, через використання елементів сервісного менеджменту.

Ключові слова: сервісний менеджмент, публічне управління, адміністративні послуги, функції менеджменту, процес управління.

Анотація. Выявлено, что существуют различные подходы к определению службы в органах публичной власти, особенно в странах Европейского Союза. В некоторых странах считается, что каждый государственный служащий является частью исполнительного механизма

государства (широкая концепция государственной службы), тогда как другие страны ограничили сферу применения понятия государственной службы так называемым "публичным администрированием", имея в виду функции, которые государство должно выполнять. В статье раскрываются теоретические основы управления, сущность и содержание понятия "сервисный менеджмент", согласно которому главная цель состоит в удовлетворении клиента, то есть ориентация должна быть направлена на потребителя услуг. Определены основные принципы функционирования системы предоставления административных услуг с позиции администрирования и приведены основные недостатки этой системы: отсутствие контроля за качеством предоставляемых административных услуг, межфункциональное сотрудничество находится в зачаточном состоянии, не соблюдается принцип "универсализма" в организационном процессе предоставления административных услуг, не распространена практика применения аутсорсинга в деятельности органов публичной власти.

Для более полного понимания сущности менеджмента в сфере услуг раскрыто содержание основных его функций. Обоснована необходимость внедрения элементов сервисного менеджмента и аутсорсинга в деятельность органов публичной власти с целью повышения их эффективности, производительности и обеспечения надлежащего качества предоставляемых услуг. Доказана необходимость изучения лучших международных практик налаживания сотрудничества между публичным и частным секторами в процессе предоставления административных услуг. Уделено внимание разработке рекомендаций по усовершенствованию системы предоставления услуг, в том числе административных, через использование элементов сервисного менеджмента.

Ключевые слова: сервисный менеджмент, публичное управление, административные услуги, функции менеджмента, процесс управления.

Summary. *It has been revealed that there are various approaches to the definition of service in public authorities, especially in the European Union countries. In some countries, each public servant is considered to be part of the executive mechanism of the state (a broad concept of public service), while other countries have limited the scope of the concept of public service to the so-called "public administration", bearing in mind the functions that the state should perform. The article reveals the theoretical foundations of management, the essence and content of the concept of "service management", according to which the main goal is to satisfy the customer, that is, the orientation should be aimed at the consumer of services. The basic principles of the functioning of the system of providing administrative services from an administrative perspective are identified and the main disadvantages of this system are given: lack of control over the quality of the provided administrative services, inter-functional cooperation is in its infancy, the principle of "universalism" in the organizational process of providing administrative services is not observed, the practice of application outsourcing is not widespread in the activities of public authorities.*

For a more complete understanding of the essence of management in the service sector, the contents of its main functions are disclosed. The necessity of introducing elements of service management and outsourcing into the activities of public authorities in order to increase their efficiency, productivity and ensure the proper quality of the services provided is substantiated. The necessity of studying the best international practices of establishing cooperation between the public and private sectors in the process of providing administrative services is proved. Attention is paid to the development of recommendations for improving the system of providing services, including administrative ones, through the use of service management elements.

Key words: *service management, public administration, administrative services, management functions, management process.*

Постановка проблеми. Система надання адміністративних послуг

має цілий ряд проблем, що гальмують її розвиток: відсутність чітко встановлених стандартів надання адміністративних послуг та, відповідно, системи якості адміністративних послуг, процеси децентралізації відбуваються досить повільно, отже, перелік послуг, які може отримати суб'єкт звернення, не змінюється, органи публічної влади зазвичай не залучають приватні організації до виконання деяких функцій (практика аутсорсінгу). Таким чином, система надання адміністративних послуг потребує здійснення комплексу організаційних, законодавчих, управлінських та інших заходів як складових ефективного реалізації державної політики.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Цікавими розвідками у сфері сервісного менеджменту та системи надання адміністративних послуг є праці Коліушко [3], В. Тимощука [3], К. Афанасьєва [3], Б. Чернишева [6], О. Моргулець [4], Т. Бурменко [7], Р. Коуз [9] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленою залишається система контролю якості надання адміністративних послуг та вдосконалення організаційного механізму надання цих послуг у сфері захисту прав суб'єктів звернення від отримання необґрунтованих відмов органами публічної влади.

Формулювання цілей (мети) статті. У цьому зв'язку актуалізується необхідність формування рекомендацій щодо реалізації результативної державної політики, спрямованої на захист прав суб'єктів звернення від отримання необґрунтованих відмов органами публічної влади на засадах концепції сервісного менеджменту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відмінність між державною та приватною сферами така ж стара, як і відмінність між державою та суспільством. Це тягне за собою визнання того, що існує сфера, де повинен переважати суспільний інтерес і що громадський інтерес повинен бути вільним від втручання приватних інтересів. Це також

означає, що суспільна сфера має регулюватися конкретними правовими принципами, і суб'єкти, які виступають у цій публічній сфері, підпорядковуються цим принципам.

Розмежування між політикою та управлінням передбачає основне припущення, що всередині громадської сфери є дві основні частини, які, тісно взаємозалежні, але різні за своєю суттю, відрізняються основою логіки та мають різні джерела легітимності. Політика базується на довірі громадськості, виражається у вільних політичних виборах та затверджується після кожного політичного терміну. Управління засноване на заслугах та професійної спроможності державних службовців, перевіряється у відкритій конкуренції за вступ на публічну службу відповідно до встановленого законом терміну.

Для визначення державної служби держави-члени ЄС застосовують різні підходи, як правило, вони вкорінюються в історію відповідних держав і змінюються з часом. Ряд країн, такі як Франція, Ірландія, США, Нідерланди, Іспанія та Швеція мають державну службу, яка охоплює кожного публічного службовця, так як вважається, що кожен публічний службовець є частиною виконавчого механізму держави, тоді як інші країни, такі як Австрія, Німеччина, Великобританія та останнім часом, Данія та Італія обмежили сферу застосування поняття державної служби так званим "публічним адмініструванням", в основному маючи на увазі ті функції, які лише держава має легітимність виконувати. В останньому випадку лише професіонали публічного управління та адміністрації, а також ті, хто мають державні повноваження (наприклад, поліція, митниця тощо) відносяться до державних службовців [1, с. 21].

Західноєвропейські країни вже давно визнають той факт, що стандарти управління та ефективність роботи державних службовців є критично важливою для успішності як загальних показників діяльності публічного управління, так і його реформування. Підвищення

ефективності роботи публічного управління означає пошук кращих стандартів ефективності у межах верховенства права. Зазвичай це вимагає делегування та передання обов'язків до державних службовців, які супроводжуються механізмами попереднього та наступного контролю

Націленість на задоволення потреб споживачів передбачає бачення громадянина як клієнта-покупця. Підхід "нове публічне управління" почав формуватися в європейських країнах ще з 80-х років минулого століття та наполягає на тому, що всі державні функції мають систематично переглядатися, щоб врешті-решт збільшити конкуренцію в галузі надання послуг громадянам [2].

Українські вчені пов'язують модернізаційні процеси публічного управління з покращенням якості послуг, що надаються державними службовцями. Спрощення процедур, створення єдиних обслуговуючих центрів, чітке визначення відповідальних осіб, можливість вибору – все це спрямоване на задоволення запитів громадян. Сучасна доктрина публічного управління базується на позиції, що органи публічної влади перебувають на службі у суспільства, надають управлінські послуги громадянам, створюючи умови для реалізації їхніх прав та свобод [3, с. 19].

Зауважимо, що поняття "управління" є значно ширшою категорією ніж поняття "менеджмент", так як застосовується у різних сферах людської діяльності. Поняття "сервісний менеджмент" було введено в науковий та практичний лексикон на початку 80-х років XX ст. у Швеції та Великобританії. Поступово воно стало загальноприйнятим, визначаючи принципову спрямованість управлінської діяльності на обслуговування [4, с. 104-105].

Підкреслимо, що дослідники, які вивчали тему послуг, до певного моменту не намагалися замінити традиційні моделі і концепції менеджменту новими. У першу чергу це стосується нордичної школи послуг, що утворилася в 70-ті рр. XX ст., згідно з якою менеджмент у сфері послуг досліджується на засадах класичного менеджменту. І тільки на початку 80-х рр. почав застосовуватися

зовсім новий підхід до проблеми управління і тим самим були закладені основи сервісного менеджменту [5].

На думку Б. Чернишова, "сервісний менеджмент являє собою філософію управління, відповідно до якої система менеджменту повинна бути принципово орієнтованою, по-перше, на максимально можливе задоволення специфічних потреб конкретного клієнта шляхом надання йому сервісного продукту (самостійної послуги або системи, що поєднує матеріальний продукт і супутні послуги), що володіє певним ефектом корисності, тобто якістю, оцінюваною споживачем; по-друге, на створення в організації можливостей та умов для виробництва відповідного продукту (забезпечення персоналом, матеріальними ресурсами, технологією); по-третє, на погоджування цілей і інтересів (вигоди) всіх залучених у процес надання послуги сторін (організації, клієнтів тощо)" [6].

Головний фактор успіху сервісного підприємства – здатність задовольняти вимоги клієнта, тому стратегічна орієнтація повинна бути направлена на споживача. Сутність сервісного менеджменту представимо на рис. 1.

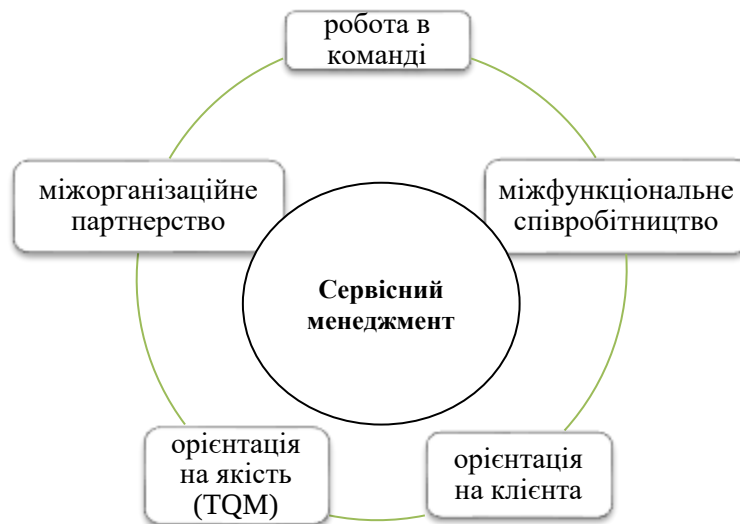


Рис. 1. Сутність сервісного менеджменту

Джерело: розробка автора

Як система сфера послуг подібна до системи виробництва в промисловості:

в обох випадках є певні затрати – ресурси, і є операційний процес, в результаті якого підприємство отримує товар або послугу (готовий продукт). Отже, система управління у сфері послуг хоч і має свої особливості, але мало чим відрізняється від системи управління виробництвом товарної продукції.

Спираючись на дослідження Т.Д. Бурменко, модель менеджменту послуг у сфері послуг [7] можна представити наступним чином (рис. 2).

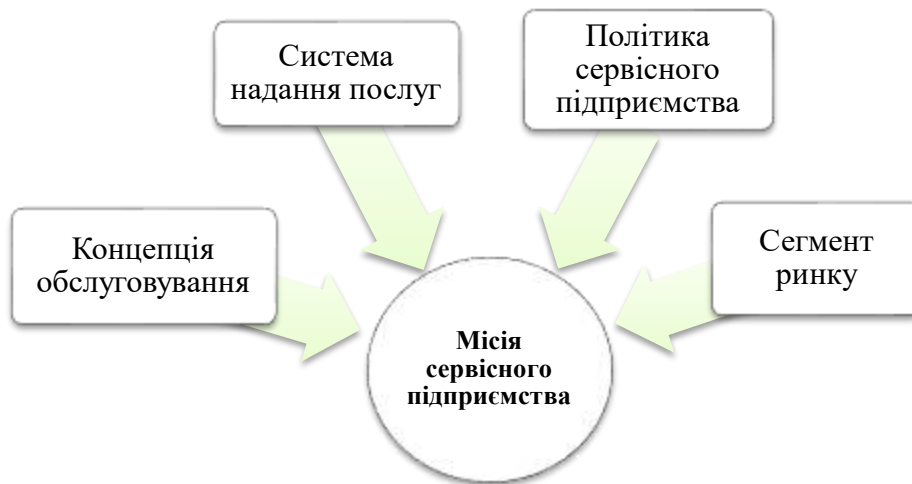


Рис. 2. Модель менеджменту у сфері послуг за Т.Д. Бурменко [7]

Усі складові моделі поєднані місією сервісного підприємства, що мають першочергову важливість для контролю і розвитку процесу виробництва та надання послуг. Саме на культурі і філософії підприємства формуються цінності і моральний дух компанії, що забезпечують її життєздатність і успіх.

Модернізація управління повинна бути, на наш погляд, адекватна процесу становлення ринку та його видів. Базування мотиваційних чинників ринкової економіки на механізмах саморегулювання [8], виникненні системи обміну [9], пануванні приватної власності, вільної конкуренції [10] тощо. Сьогодні бізнес і ринок не можуть існувати без державного регулювання та контролю громадськості, з одного боку, і врахування інтересів споживача - з іншого.

Як уже зазначалося, держава відповідає за професійне, неупереджене та ефективне публічне управління, дотримуючись верховенства права. Ця роль не лише регулююча, а й управлінська. Держава повинна гарантувати певну якість

свого персоналу та рівну якість стандартів у всіх органах публічної влади.

Вивчення феномена споживача має особливе соціальне значення ще й тому, що йому протистоять організований бізнес або державний монополіст. Споживачу потрібен захист з боку держави, що має місце в розвинених країнах, де в структуру публічного управління господарством обов'язково входять спеціальні департаменти. Наприклад, в США федеральні міністерства, відділи та служби контролюють виробничу діяльність підприємців, застерігаючи їх від порушень інтересів споживача [11, с. 107]. Цьому завданню відповідають стандарти Комісії професійної безпеки і здоров'я. Стандарти відділів виробництва повинні враховувати вимоги агентств по захисту навколишнього середовища. Продукція підпадає під стандарти адміністрації продовольства і ліків, міністерства охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проаналізувавши сутність та основні функції сервісного менеджменту, можемо сформулювати висновки та рекомендації щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні, а саме:

1. При реалізації державної політики дуже важлива тісна співпраця органів публічної влади з приватним сектором. Іноземний досвід доводить, що впровадження схеми аутсорсингу дозволяє зосередити увагу на вузькоспеціалізованих напрямках діяльності органів публічної влади. З економічної точки зору залучення аутсорсеру дозволить знизити витрати організації, а з точки зору реалізації стратегічних задач - концентрувати ресурси на основних задачах, а також підвищити операційний контроль. Крім того, полегшується процес впровадження нових технологічних або управлінських операцій. З технологічної сторони аутсорсинг відкриває доступ до більш високих технологій. Якщо в штаті відсутні необхідні спеціалісти, то їх можливо залучити по програмі аутсорсинга.

2. Потребують подальшого розвитку та широкого використання сучасні інструменти та механізми управління для вдосконалення

організаційного механізму надання адміністративних послуг, такі як: впровадження системи контролю якості адміністративних послуг, в тому числі контроль за необґрунтованими відмовами органів публічної влади, застосування принципу універсалізму під час роботи адміністраторів, створення професійних об'єднань, спілок для обміну досвідом тощо.

В подальшому, потребують дослідження обґрунтування напрямів та важелів удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи надання адміністративних послуг на засадах сервісного менеджменту.

Література

1. SIGMA PAPERS №. 27 (1998). European principles for public administration. Paris, France: SIGMA PAPERS.
2. Інформаційний сервіс Британської Ради в Україні. URL: <http://www.britcoun.org/ukraine>
3. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини. К.: Факт, 2001. С. 25.
4. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. / О.Б. Моргулець. К.: Центр учбової літератури, 2012. 384 с.
5. Norman R. Service Management. Malmo: Liber, 1982.
6. Чернышев Б. Менеджмент в сервисной экономике: сущность и содержание. // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 1.
7. Сфера услуг: менеджмент (2007) / под ред. Т.Д. Бурменко. М.: КНОРУС, 2007. 416 с.
8. Полянйи К. Саморегулируемый рынок / пер. с англ. А. Беянина. THESIS: Весна, 1993. Т.1. Вып. 2. С. 3.
9. Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., 1994. С. 20.
10. Шумпетер И. Теория экономического развития. М., 1982. С. 43.

11. The Future of Business / Ed. by M. Ways. N.Y.; Toronto; Sydney; Frankfurt; Paris, 1982.

References

1. SIGMA PAPERS №. 27 (1998). European principles for public administration. Paris, France: SIGMA PAPERS [in Ukrainian].
2. British Council Information Service in Ukraine. URL: <http://www.britcoun.org/ukraine> [in English].
3. Koliushko I.B., Aver'janov V.B., Tymoshhuk V.P., Kujbida R.O., Gholosnichenko I.P. Administratyvna reforma dlja ljudyny. K.: Fakt, 2001. S. 25. [in Ukrainian].
4. Morghulecj O.B. Menedzhment u sferi poslugh: navch. posib. / O.B. Morghulecj. K.: Centr uchbovoji literatury, 2012. 384 s. [in Ukrainian].
5. Norman R. Service Management. Malmo: Liber, 1982.
6. Chernyshev B. Menedzhment v servisnoy ekonomike: sushchnost i sodержanie. // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2004. № 1 [in Russian].
7. Sfera uslug: menedzhment (2007) / pod red. T.D. Burmenko. M.: KNORUS, 2007. 416 s. [in Russian].
8. Polani K. Samoreguliruemyy rynek / per. s angl. A. Belyanina. THESIS: Vesna, 1993. T.1. Vyp. 2. S. 3. [in Russian].
9. Kouz R. Firma, rynek i pravo. M., 1994. S. 20. [in Russian].
10. Shumpeter I. Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. M., 1982. S. 43. [in Russian].
11. The Future of Business / Ed. by M. Ways. N.Y.; Toronto; Sydney; Frankfurt; Paris, 1982ю [in English].