

9. Державне управління : словн.-довідн. / уклад. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко та ін. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
10. Нижник Н. Методологічні основи розробки структур державного управління та оцінки їх організаційної ефективності / Н. Нижник // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 1. – С. 114–130.
11. Чернишенко Т. І. Державне управління освітою фахівців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. І. Чернишенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с.
12. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : УАДУ. – 2001. – 132 с.
13. Одинцова Н. А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента [Электронный ресурс] / Н. А. Одинцова // Эффективна економіка. – 2010. – № 9. – Режим доступа : <http://www.economy.nauka.com.ua>.
14. Наумов С. Ю. Система государственного управления : учеб. пособ. / Наумов С. Ю, Осипова И. Н., Подсумкова А. А. – М. : Форум, 2008. – 304 с.



УДК 35:076

Т. М. Брус, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної служби
та митної справи Академії митної служби України
Ю. В. Даньшина, кандидат наук з державного
управління, викладач кафедри державної служби
та митної справи Академії митної служби України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОРГАНІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

На основі теорії черг вивчено статистичні залежності вхідного потоку заяв на надання адміністративних послуг і тривалість обслуговування заяв, а також розглянуто можливість оцінювання якості діяльності органів публічного управління за різних правил формування черг.

Ключові слова: черга; якість; оцінювання; ефективність; адміністративні послуги.

In the article on the basis of theory of turns statistical conformities to law of input stream of requests were studied on administrative services and duration of maintenance of requests, and also the considered possibility of evaluation of quality of activity of organs of public management at the different rules of forming of turns.

Key words: turn; quality; evaluation; efficiency; administrative services.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Стратегічний курс нашої держави на вступ до Європейської Спільноти, бажання бути взірцевою сервісною державою потребує

© Т. М. Брус, Ю. В. Даньшина, 2013

запровадження загальноприйнятих європейських та світових стандартів надання адміністративних послуг. Запорука успішності впровадження таких стандартів – оцінювання ефективності діяльності органу публічного управління, яка залежить від багатьох факторів. На нашу думку, в Україні не виправдано мало уваги приділяється питанням дотримання правил і процедур надання адміністративних послуг на практиці. Прийняті закони встановлюють або нереальні терміни для формування стандартів, або не аналізують і не враховують реалій середовища, в якому буде здійснено впровадження. Розгляд можливостей оцінювання якості діяльності органів публічного управління за різних правил формування черг. Саме це визначило вибір теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Останнім часом усе більше уваги приділяється проблемі забезпечення якості процесів надання адміністративних послуг у публічній сфері, яку досліджували такі зарубіжні науковці, як І. Вайс, Г. Керол, Ф. Котлер, Р. Мердик, Р. Рассел, Б. Рендер, К. Хаксевер. Серед вітчизняних учених – О. Кузьменко, А. Ліпенцева, Г. Писаренко, С. Серьогіна та ін.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – вивчення статистичних закономірностей вхідного потоку заявок на адміністративні послуги та тривалість обслуговування заявок, а також розгляд можливості оцінювання якості діяльності органів публічного управління за різних правил формування черг.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). У проекті Закону України “Про адміністративні регламенти здійснення функцій в органах державної влади” зазначається: “Адміністративними регламентами державних функцій має бути передусім урегульоване виконання державних функцій, які пов’язані: зі здійсненням органами державної влади контрольною і наглядовою діяльністю; з міжвідомчою взаємодією між органами державної влади в процесі здійснення державних функцій; із забезпеченням виконання прав і обов’язків громадян і організацій, наданням державних послуг невизначеному колу осіб, а також конкретним громадянам і організаціям безпосередньо в державних органах” [1]. При цьому “адміністративний регламент має регулюватися через порядок надання відповідної послуги (адміністративної, управлінської, соціальної), що вичерпно описує послідовність виконуваних дій та процедур, визначає терміни їх виконання, варіативність можливих рішень, формат результату, посадові положення виконавця (виконавців), технологію виконання відповідних державних функцій” [1].

На основі стандартного регламенту організації діяльності органів публічного управління з надання адміністративних послуг органи приймають власні регламенти, доповнюючи їх положеннями з урахуванням специфіки своєї діяльності, додатковими правовими нормами з питань, що не врегульовані стандартним регламентом.

На нашу думку, слід виділити питання регламентації процедури надання адміністративних послуг на регіональному та місцевому рівнях, оскільки це належить до компетенції відповідних органів і здійснюється за рахунок відповідного бюджету. Необхідність регламентації процедури надання адміністративних послуг на локальних рівнях зумовлено потребою захисту прав і свобод людини, споживача та громадянина. Також вважаємо, що для встановлення локальної регламентації зараз не існує правових перешкод.

Раціональне й ефективне використання кадрових ресурсів, спрямоване на розв’язання проблем підвищення рівня задоволеності споживачів адміністративних послуг, одночасно забезпечує підвищення якості адміністративних послуг, що надаються.

По-четверте, одним із ключових моментів у формуванні стандартів надання адміністративних послуг є вдосконалення системи стимулювання державних службовців. Невідповідність між рівнем дотримання й виконання стандартів і рівнем морального та матеріального стимулювання державних службовців становить найбільшу проблему дотримання та використання стандартів.

Механізм системи стимулювання державних службовців може мати прямий і непрямий характер. До першого належить використання різних форм заохочення державних службовців, які раціонально та ефективно виконують і перевиконують норми та вимоги, що містяться в установленому стандарті. Це можуть бути грошові надбавки, моральне заохочення, наприклад, оприлюднення результатів виконання стандартів адміністративних послуг різними відділами органів публічного управління, що дозволить виявити лідерів та аутсайдерів. Механізм системи стимулювання, що має непрямий характер, ґрунтується на зменшенні загального бюджету органів публічного управління внаслідок тих виплат, які орган має компенсувати користувачам адміністративних послуг, яким надано адміністративні послуги з порушеннями встановленого стандарту. Застосування таких механізмів обмежується тими відділами та органами влади, в яких передбачено відповідні компенсаційні виплати. Прикладом є Великобританія, в якій невідповідність стандартам обслуговування споживачів змусила органів публічного управління повернути користувачам переплачені суми.

Формування стандартів надання адміністративних послуг має в цілому підвищити результативність діяльності органів публічного управління. Встановлюваний стандарт має дві взаємозалежні складові: перша – це переваги споживачів адміністративних послуг, друга – рівень фінансування діяльності органів публічного управління. Отже, повна реалізація стандарту процедури надання адміністративних послуг настає, коли буде забезпечено максимально повну віддачу всіх ресурсів органу влади, тобто найбільша результативність її діяльності.

Підвищення результативності діяльності кожного з органів публічного управління, що надають адміністративні послуги, поліпшення розподілу кадрових ресурсів усередині таких органів влади приведе до можливості підвищення ефективності бюджету. Для втілення такої можливості слід передбачити ситуацію, коли керівник органів публічного управління збільшує завдання або скорочує кадрове чи будь-яке інше ресурсне забезпечення тим відділам або державним службовцям, які досягли більшої продуктивності праці. Передбачаючи підняття планки з боку керівництва, державні службовці навмисно не підвищують ефективність своєї діяльності, щоб запобігти погіршенню свого становища в майбутньому й уникнути додаткового навантаження за невелику заробітну платню.

З процесом формування стандартів надання адміністративних послуг тісно пов'язана проблема невпорядкованості особистого прийому споживачів, які звернулися за отриманням адміністративних послуг, та визначення необхідної кількості співробітників, яка має забезпечувати обслуговування заявок, що надходять, і бути необтяжливою для фонду заробітної плати. Заявки на отримання адміністративних послуг надходять до органу публічного управління зазвичай не регулярно, а випадково, утворюючи випадковий потік заявок, так званих вимог. Обслуговування заявок на адміністративні послуги триває також протягом невизначеного часу. Випадковий потік заявок на адміністративні послуги й час обслуговування призводить до того, що орган публічного управління виявляється завантаженим нерівномірно: у певні періоди часу накопичується дуже велика кількість заявок, а в інші періоди органи публічного управління працюють з неповним завантаженням. Для того щоб максимально оптимізувати, регулювати ці процеси шляхом прийняття зважених обґрунтованих управлінських рішень, використовується теорія масового обслуговування.

Механізми державного управління

Теорія масового обслуговування (далі – ТМО) [1–4] – наука, яка вивчає статистичні закономірності в масових операціях, що складаються з великої кількості однорідних елементарних операцій.

Уперше ТМО застосував на початку ХХ ст. співробітник копенгагенської телефонної компанії Агнер Ерланг. Перед ним стояло завдання впорядкувати роботу телефонної станції та заздалегідь розрахувати якість обслуговування споживачів залежно від кількості використовуваних пристроїв.

На основі теорії масового обслуговування ми спробували розробити формалізовану ситуацію потоку надходження заяв із надання адміністративних послуг. За допомогою теорії черг було вивчено статистичні закономірності вхідного потоку заявок на адміністративні послуги та тривалість обслуговування заявок, а також розглянуто можливість оцінювання якості діяльності органів публічного управління за різних правил формування черг.

Предметом теорії черг є побудова математичних моделей, які пов'язують задані умови роботи органу публічного управління (кількість каналів, їхню продуктивність, характер потоку, заявок тощо) з показниками ефективності цих органів, що описують їхню здатність справлятися з потоком заявок.

Потік надходження заявок про надання адміністративних послуг (далі – АП) у загальному вигляді можна описати так:

$$\lambda_j \in \lambda, j = \overline{1, J}; h_{j,q} \in H_j; q = \overline{1, G}$$
$$A(T + \tau); F(\tau); P_j = f(t); \lambda_t = \phi(t), \quad (1)$$

де λ_j – заявка на надання j -ї АП; сукупність j -ї АП утворює множину λ усіх АП, розглянутих для даної системи;

$h_{j,q}$ – q -й різновид j -ї АП; сукупність g різновидів λ_j утворює множину H_j усіх можливих різновидів j -ї АП;

$A(T + \tau)$ – заявка a на АП, що надходить у момент $T + \tau$, якщо попередня надійшла в момент t ;

$F(\tau)$ – функція розподілу тривалості інтервалів між моментами надходження заявок на АП до органів публічного управління;

$P_j = f(t)$ – вираз, що виражає залежність імовірності надходження до органів публічного управління заявки на j -ту АП від поточного часу;

$\lambda_t = \phi(t)$ – вираз, що визначає залежність інтенсивності потоку від поточного часу.

Вхідний потік заявок передбачає надання різноманітних адміністративних послуг. Така різноманітність визначає неоднорідність потоку за його нестационарності.

Якщо виходити з того, що в кожний момент часу може з'явитися тільки одна заявка лише на одну адміністративну послугу, то поява заяв на різні адміністративні послуги – це повна група несумісних подій. При цьому

$$\sum_{j=1}^n P_j = 1, \quad (2)$$

де $j = 1, n$ – види АП;

Механізми державного управління

P_j – імовірність появи заявки на j -ту АП, що визначається відношенням інтенсивності λ_j до сумарної інтенсивності вхідного потоку.

З урахуванням нестационарності вхідного потоку (2) матиме такий вигляд:

$$\sum_{s=1}^{24} \sum_{j=1}^n P_{ij} = 1, \quad (3)$$

де P_{ij} – імовірність появи λ_j об s -й годині;

$$P_{ij} = \frac{m_{ij}}{n_s}, \quad (4)$$

де m_{ij} – кількість λ_j , що надійшли об s -й годині;

n_s – загальна кількість заявок на АП, що надійшли об s -й годині.

Відомо, що заявки на адміністративні послуги, що надійшли до органів публічного управління одночасно, можуть мати одну й більше відмов. Отже, в кожний момент часу надходить λ_j із s кількості відмов. Тоді

$$\sum_{k=1}^l P_k^{(j)} = 1, \quad (5)$$

де $P_k^{(j)}$ – імовірність появи λ_j з k -ю кількістю відмов.

Звідси

$$P(B_k^{(j)}) = P_k, \text{ при цьому } \sum_{k=1}^l P_k = 1. \quad (6)$$

Припустимо, що λ_j – кількість наданих адміністративних послуг – не перевищує 40. Позначимо через ω відмову в заявці на адміністративні послуги, тоді

$$\omega_1 + \omega_2 + \dots + \omega_p = \sum_{n=1}^{\omega} \omega_n. \quad (7)$$

Сума ймовірностей усіх ω_n дорівнює ймовірності появи заяви з однією відмовою

$$P(\omega_1 + \omega_2 + \dots + \omega_n) = \sum_{n=1}^q P(\omega_n) = P(B_i). \quad (8)$$

Імовірність появи λ_j з двома відмовами визначається як сума ймовірностей усіх можливих комбінацій $\omega_1 + \omega_2 + \dots + \omega_n$. Їх загальна кількість дорівнює q^2 , якщо $q = 40, q^2 = 1600$. Аналогічним способом імовірність заяв з трьома відмовами дорівнює сумі ймовірностей усіх можливих комбінацій $\omega_1 + \omega_2 + \dots + \omega_n$.

Запропоноване нами формалізоване уявлення зовнішнього середовища дає можливість опису потоку загального виду, що характеризується неоднорідністю $\lambda_j, j = 1, j$, нестационарністю $\lambda_j = \phi(t), P_j = f(t)$, наявністю різних АП – $h_{j,q}, q = 1, G$. Такий опис дозволяє повніше відобразити потік заяв на мові моделювання. Воно також забезпечує можливість побудови універсальних програмних блоків, прив'язка до конкретного потоку здійснюється на рівні завдання вихідних даних відповідно до запропонованого опису.

Уся процедура надання адміністративних послуг органів публічного управління споживачам $\lambda_j \in \Lambda$ утворює множину

$$V = \{V_l\}, l = 1, L.$$

Послідовність надання адміністративних послуг в d -му органі публічного управління визначається видом операції (V_1), необхідної для виконання λ_j , станом органів публічного управління і наявністю інших заявок, що перебувають у черзі. Для визначення виду виконаної операції (V_1), заявки про надання j -ї адміністративної послуги d -м органом публічного управління застосовуються ймовірно-логічні умови.

Формалізація системи дозволяє описувати ймовірно-часові параметри виконання процедури надання адміністративних послуг органами публічного управління. Час виконання процедури органів публічного управління τ_1 описується за допомогою таких залежностей:

$$F_d(\tau_i); \tau_i = f(\tau_{i,q}); V_{dl}^j, \quad (9)$$

де $F_d(\tau_i)$ – функція розподілу часу виконання i -ї процедури d -м органом публічного управління;

$\tau_i = f(\tau_{i,q})$ – вираз, що визначає залежність часу виконання i -ї процедури d -м органом публічного управління від різновиду заявки;

V_{dl}^j – кількість виконаних процедур з надання j -ї АП d -м органом публічного управління.

Таким чином, формалізована схема процедури надання послуги має вигляд:

$$F_d(\tau_i); \tau_l = f_d(\tau_{i,q}); V_{dl}^j; d = \overline{1, D}; q = \overline{1, G}; \text{ за всіма } l = \overline{1, L}. \quad (10)$$

Побудована відповідно до формалізованої схеми модель надання адміністративних послуг органами публічного управління дозволяє отримувати набори операційних характеристик двох груп [1; 2]. До першої групи належать показники, що характеризують використання ресурсів органів публічного управління, продуктивність системи та її елементів; до другої – показники, що описують процес обслуговування заявок.

Основні показники першої групи такі:

- завантаження системи на інтервалі часу моделювання (ρ);
- завантаження системи залежно від поточного часу ($\rho(t)$);
- кількість заявок, що обслуговуються системою на інтервалі моделювання ($N_{об}$);
- кількість заявок j -ї адміністративної послуги, що пройшли обслуговування на інтервалі моделювання ($N_{обj}$);
- кількість заявок усього, що пройшли обслуговування, залежно від поточного часу ($N(t), N_{об}(t)_j$);
- коефіцієнти використання d -го органу публічного управління і системи поточного часу (K_d, K_s);
- кількість заявок, що пройшли обслуговування в d -му органі публічного управління на інтервалі часу моделювання (N_d);
- кількість заявок, що пройшли обслуговування на d -му каналі залежно від поточного часу ($N_d(t)$);
- кількість λ_j , що пройшли обслуговування на d -му каналі на інтервалі часу моделювання ($N_{d,j}$).

Основні показники другої групи:

- середній час перебування однієї заявки в органі публічного управління (τ_A);
- середній час перебування однієї заявки на d -му каналі (τ_A^d);
- статистичні характеристики часу перебування заявок в органі публічного управління ($\tau_{np}, D\tau_{np}, F\tau_{np}$);
- чергова заявка на вході до органів публічного управління, що описується середньою і максимальною довжиною $R_S, R_{S\max}$;
- черга на обслуговування заявок перед d -м каналом (описується аналогічно R_S) (R_d);
- черга на обслуговування λ_j перед (описується аналогічно R_S) ($R_{S,j}$).

Для оцінювання ефективності діяльності органу публічного управління можуть використовуватися такі показники:

- середня кількість заявок на адміністративні послуги, які надаються за одиницю часу;
- середня кількість заявок на адміністративні послуги в черзі;

Механізми державного управління

- середній час очікування на обслуговування споживача;
- імовірність відмови надання адміністративних послуг без очікування;
- імовірність того, що кількість заявок на адміністративні послуги в черзі перевищить певне значення тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, визначення оптимальної стратегії управління чергою в органі публічного управління, що забезпечувала б надійне обслуговування всього обсягу заявок та механізмів її реалізації, можемо зарахувати до пріоритетних завдань державного управління.

Процес формування процедури надання адміністративних послуг тісно пов'язаний з питанням розробки регламентів, які повинні передбачати зворотний зв'язок, аби споживачі мали змогу повідомити орган публічного управління, що видав ліцензію, дозвіл, акредитацію тощо, про порушення. Слід також закріпити право звернення споживачів до органів публічного управління із заявками щодо вдосконалення процедури надання адміністративних послуг і виконання державою своїх функцій.

Окрім цього, мають бути уточнені структурні елементи адміністративного регламенту, процедури надання адміністративних послуг, що забезпечать виконання функцій органів публічного управління; процедур, що забезпечать раціональну та ефективну роботу структурних відділів органу під час надання адміністративних послуг; процедур, що забезпечать реалізацію прав споживачів. Такий регламент також має закріпити необхідність наявності в кожному органі публічного управління затвердженого переліку адміністративних послуг, що надаються ним, та оприлюднити його на офіційному сайті органів публічного управління в мережі Інтернет.

Регламент має вмещувати процедуру роботи зі зверненнями громадян, а також особистого прийому громадян. Такі процедури мають містити норми, що стосуються порядку надання адміністративних послуг, виконання функцій органів публічного управління, звернення з приводу порушення процедури надання адміністративних послуг, відносин споживачів та органів публічного управління в процесі надання органом адміністративних послуг. Одним із перспективних напрямів упровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління є розробка технік і технологій використання “електронної черги” в органі державного управління.

Список використаних джерел:

1. Сороко В. М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісник державної служби України. – 2006. – № 2. – С. 20–26.
2. Котлер Ф. Маркетинг, менеджмент: експрес-курс / Котлер Ф. – СПб. : Питер, 2004. – 496 с.
3. Миллер Б. М. Теория случайных процессов в примерах и задачах / Миллер Б. М. – М. : ФИЗМАТЛИТ, 2002. – 320 с.
4. Натан А. А. Основы теории случайных процессов / Натан А. А. – М. : МФТИ, 2003. – 168 с.