6. *Коваленко А. А.* Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія / А. А. Коваленко. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. - 464 с.

Володимир Горбик,
здобувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ

Ідентифікація та моделювання процесів формування державної регуляторної політики в органі місцевого самоврядування

Запропоновано метод, що відображає послідовність робіт при ідентифікації процесів формування державної регуляторної політики на основі моделі таких процесів та показників їх оцінювання. Ідентифікація процесів відображає як послідовність та склад цих процесів, так зв'язок їх входів і виходів та має відповідати цілям і стратегії органу місцевого самоврядування. Складено модель процесу, що відображає послідовність дій, склад і зміст окремих етапів, надає уявлення про послідовність робіт за етапами та вимоги до їх виконання. Визначено загальні показники оцінювання процесів, які характеризують їх результативність.
Ключові слова: ідентифікація, формування державної регулятивної політики, моделювання процесів, органи місцевого самоврядування.

A method which represents the sequence of works during authentication of processes of forming of public regulator policy on the basis of model of such processes and indexes of their evaluation is offered. Authentication of processes represents as a sequence and composition of these processes, so connection of their entrances and outputs and must answer aims and strategy of organ of local self-government. The model of process, which represents the sequence of executions, composition and maintenance of the separate stages, gives the sequences of works on the stages and requirement to their implementation, is made. The general indexes of evaluation of processes which characterize their effectiveness are certain.
Key words: authentication, forming of public regulyator policy, design of processes, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1], до матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, поряд з рухомим і нерухомим майном, доходами місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими та іншими кошти, належать природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ та міст. Управління місцевими ресурсами здійснюється в межах низки наданих законодавством повноважень. Так,

згідно з повноваженнями у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку на органи місцеве самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів місцевого значення. З цим напрямом діяльності пов'язаний попередній розгляд відповідних планів, а також підготовка пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються питаннями використання та охорони ресурсів на відповідній території. І перелік таких повноважень можна продовжити, але важлива не їх кількість, а те, що для вирішення завдань формування державної регуляторної політики в органі місцевого самоврядування за цим та іншими напрямами діяльності необхідні відповідні наукові підходи. Ці підходи дають змогу запобігти як виникненню методологічних помилок, так і сприятимуть упорядкуванню системи цінностей у вирішенні питань місцевого значення і формуванню важливих навичок у посадових осіб місцевого самоврядування [2].

Дослідження щодо ідентифікації та моделювання процесів формування державної регуляторної політики в органі місцевого самоврядування пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: "Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформ". За цією темою автором проведено дослідження щодо форм та методів обгрунтування державної регуляторної політики у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів в Україні розглядались В.М.Олуйком та В.Ю.Керецманом [3], організаційні та регуляторні аспекти територіального управління - В.В.Корженком, Г.С.Одинцовою, Н.М.Мельтюховою та ін. [4], державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим - О.С.Шапталою [5], обгрунтування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування - В.С.Куйбідою [6]. Разом з тим особливості підходів до реалізації державної регуляторної політики в органі місцевого самоврядування за сферами та галузями його діяльності не були предметом комплексного дослідження, а важливість цього напряму для ефективного вирішення питань місцевого значення та складність підготовки управлінських рішень є підтвердженням його актуальності.

Зі всього спектру проблем, пов'язаних з формування державної регуляторної політики в органі місцевого самоврядування (ФДРПОМС), у рамках даної статті автор ставив за мету вирішити досить вузьке завдання, що виникає при розробці проектів рішень органом місцевого самоврядування і

впровадженні процесного підходу, ідентифікації та моделювання процесів. Незважаючи на вузькість і простоту, на перший погляд, важливість цього питання незаперечна. Методичні помилки цього етапу призводять до побудови громіздкої, "незручної" системи ФДРПОМС, і, як наслідок, зниження інтересу до процесної моделі управління. За таких умов про системність та ефективність життєзабезпечення територіальної громади говорити не доводиться.

Для органу місцевого самоврядування, що ухвалив рішення про впровадження процесної моделі управління, запропоновано метод, що відображає послідовність робіт при ідентифікації процесів ФДРПОМС на основі опису таких процесів та з використанням показників оцінювання досягнутих результатів.

Завдання, поставлені в рамках методу ідентифікації процесів ФДРПОМС, формулюються так:

• забезпечити зрозумілість, прозорість і керованість у ФДРПОМС, що базується на процесному підході;

• визначити перелік процесів ФДРПОМС, їх назви, межі, керівників, взаємозв'язки входів і виходів;

• закласти можливість зміни системи процесів при зміні стратегічних завдань органу місцевого самоврядування.

Положення методу ідентифікації процесів ФДРПОМС мають бути зрозумілими і керівникам структурних підрозділів органу місцевого самоврядування, і керівникам процесів. Крім того, він має демонструвати доцільність упровадження процесного підходу до вирішення питань місцевого значення.

Процесом вважається послідовність дій органу місцевого самоврядування, що приводить до отримання заданого результату, тобто процеси в рамках запропонованого методу виділяються за наслідками діяльності.

Початковими та результуючими складовими опису процесів є входи та виходи моделі, а необхідні перетворення будуть неможливими за відсутності ресурсів.

Входами, як правило, є інформація на відповідному носієві та ресурси, виходами - регуляторні акти, спрямовані на підвищення рівня вирішення питань місцевого значення органом місцевого самоврядування та діяльність щодо їх впровадження.

До ресурсів процесу відносять персонал, що безпосередньо виконує дану діяльність, устаткування, методики і технології, що визначають вимоги до виконання процесу, засоби і системи вимірювання та моніторингу, підтвердження відповідності сертифікації, а також середовище діяльності підприємств різних форм власності на певній території.

Виходи одного процесу, як правило, є входами інших процесів (Ресурси процесу не є його входами, хоча безпосередньо стосуються виходів процесів, що забезпечуються ресурсами).

Слід зазначити, що ідентифікацію процесів не слід вважати разовою дією, і можна погодитися з автором публікації [7, с. 245] у тому, що ідентифікація процесів має розглядатися як "створення оптимальної в будь-якому сенсі моделі об'єкта, що відображає закономірності, властиві реальному об'єкту-оригіналу, з метою знаходження оптимальних параметрів такого об'єкта". Ідентифікація процесів необхідна, передусім, для створення моделі ФДРПОМС, одним з чинників керованості якої є оптимальний набір властивих їй процесів.

Під ідентифікацією процесів у рамках даного методу розуміються:

• визначення складу процесів ФДРПОМС і складання переліку процесів;

• розробка моделі кожного процесу, що включає коротку характеристику (наприклад у формі ідентифікаційної карти), послідовність дій і процедури процесу (наприклад у вигляді блок-схеми), показники для оцінки процесу.

Визначення складу процесів. Початковими даними для ідентифікації процесів ФДРПОМС служить точна інформація про характеристики діяльності. Поклавши в основу принцип орієнтації на ефективність та якість, слід вважати, що ці характеристики мають забезпечувати конкурентоспроможність як міста, так і села чи селища.

Як один з варіантів скористаємося принципами державної регуляторної політики, наведеними у [8], зокрема щодо відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також балансу інтересів суб'єктів господарювання в регуляторній діяльності, органу місцевого самоврядування, територіальної громади та держави.

Ці принципи задають ланцюжок створення регуляторного акта (належать до "процесів державного регулювання"). Згідно із законодавством [8] до цієї групи належать:

• визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

• обґрунтування того, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання, а також можливого перегляду чинних регуляторних актів та розгляд напрямів внесення змін до них;

• прогнозування очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі розрахунок очікуваних витрат та вигод

суб'єктів господарювання, територіальної громади, органу місцевого самоврядування та держави внаслідок дії регуляторного акта;

• постановка цілей державного регулювання та оцінювання усіх прийнятних альтернативних способів їх досягнення, у тому числі тих з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

• аргументування переваг обраного способу досягнення поставлених цілей;

• описання механізму і заходів, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

• обґрунтування можливості досягнення поставлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

• доведення того, що досягнення з допомогою запропонованого регуляторного акта поставлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, територіальної громади, органу місцевого самоврядування та держави, а також того, що вигоди, які виникатимуть унаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у разі, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

• оцінювання можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які мають впроваджувати або виконувати ці вимоги, а також ризиків впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

• обґрунтування запропонованого строку чинності регуляторного акта;

• визначення показників результативності регуляторного акта, а також заходів, за допомогою яких буде відстежуватися результативність регуляторного акта в разі його прийняття.

Взаємодія процесів державного регулювання, яка була реалізована на прикладі Макарівської районної ради, відображає не тільки склад і послідовність процесів у ланцюжку ФДРПОМС, а й зв'язок їх входів і виходів.

Для кожного органу місцевого самоврядування перелік процесів буде індивідуальним, таким, що відображає властиві йому види діяльності, а також вимоги до управління.

Перелік процесів швидше за все має уточнюватись при розробці моделей процесів і показників для їх оцінки, а також відповідно до цілей і стратегії органу місцевого самоврядування на черговий період.

Перевірити цей перелік на відповідність вимогам законодавства [8] можна, зіставивши його положення і процеси ФДРПОМС.

Моделі процесів. Наступним завданням після складання попереднього переліку процесів є створення моделей процесів, яким притаманні:

• наочність і повнота описуваного процесу без дублювання інформації;

• можливості аналізу процесу керівниками, аудиторами і проектними групами;

• раціональне використання раніше розробленої і такої, що підтвердила на практиці свою цінність, документації органу місцевого самоврядування.

Коротку інформацію про процес можна викласти в ідентифікаційній карті (ІК) - своєрідному паспорті процесу [9]. Зміст і форма такого типу документа не раз наводилися в літературі і використовуються багатьма підприємствами. Як приклад наведемо таку форму ІК.

1. Найменування і позначення процесу.

2. Керівник процесу.

3. Підрозділ (указуються підрозділи, діяльність або частину діяльності яких описує даний процес. Ця інформація визначає застосування процесів в органі місцевого самоврядування).

4. Призначення процесу. Якісно визначене завдання або результат, якого потрібно досягти в під час процесу.

5. Входи процесу і процеси забезпечення.

6. Виходи процесу і процеси, на які поширюється регуляторний вплив.

7. Ресурси процесу: персонал; устаткування; методи і технології; засоби моніторингу та вимірювання; значущі чинники середовища регуляторного впливу.

8. Показники оцінювання процесу.

Інформація, представлена в ІК, дає первинне уявлення про процес. Детальний опис процесу, що відображає послідовність дій, склад і зміст окремих етапів, представляють у вигляді блок-схеми. Така форма опису процесу дає наочне уявлення про послідовність робіт, вимоги до виконання етапів, відповідальних виконавців. Вона досить інформативна і зручна в роботі для посадових осіб місцевого самоврядування середнього рівня підготовки.

Показники оцінювання процесів. Оцінювати процеси можна по-різному. Для дієвості цієї оцінки важливо об'єднати в єдину систему мету органу місцевого самоврядування, оцінку процесів, підрозділів, кожної посадової особи із системою заохочення і оплати праці. Для показників оцінки процесів можна використовувати такі показники [10]:

• результативність, тобто ступінь досягнення запланованого результату;

• ефективність, тобто використання ресурсів (часу, витрат) для досягнення результату;

• гнучкість процесу, тобто здібність адаптуватись до змін.

У цілому показники оцінки процесу характеризують вихідні параметри процесу. Вони мають задаватися і бути адекватними призначенню процесу, вимогам внутрішніх і зовнішніх споживачів, цілям органу місцевого самоврядування, наприклад у тій сфері чи галузі, стосовно якої здійснюється державне регулювання, зокрема використання та охорони природних ресурсів.

До загальних для всіх процесів ФДРПОМС показників оцінки можуть бути віднесені такі показники результативності:

• досягнення встановлених показників;

• невідповідності, виявлені під час здійснення моніторингу, не усунені в заплановані терміни;

• претензії членів територіальної громади (враховуючи можливі зауваження чи побажання службовців органу місцевого самоврядування).

Інші показники будуть специфічними, властивими певному процесу.

Показники оцінки мають бути вимірюваними величинами, що розраховуються на основі даних, отриманих з достовірних джерел інформації. Для показників слід визначити не тільки назву, а й одиниці вимірювання, нормативні значення (можливо соціальні нормативи), з якими порівнюватимуться фактичні значення показника, джерела даних, розрахункові формули, періодичність оцінювання.

Нормативні значення показника оцінювання встановлюються залежно від цілей державного регулювання і статистичних даних про характеристики процесу за попередні періоди. У низці випадків доводиться розробляти методику збирання даних і розрахунку якого-небудь показника.

Інформацію, яка задає показники оцінки процесів, рекомендується оформити окремими документами по кожному процесу ФДРПОМС. Можливі рішення про перегляд показників оцінки процесів можуть прийматися в процесі аналізу ФДРПОМС.

Щоб не ускладнювати розрахунки і звітність за показниками оцінювання процесу, на початковому етапі впровадження рекомендується вважати, що всі розроблені показники характеризують результативність процесу. Якщо показники оцінювання перебувають у межах нормативних значень, то процес вважається результативним. При відхиленнях від норми можна підрахувати у відсотках, наскільки процес результативний. Якщо показники оцінювання даного процесу повністю збігаються з іншими процесами або важко визначити результат (вихід) цього процесу, а отже, і показники його оцінювання, то перевіряється коректність визначення меж цього процесу, його призначення у ФДРПОМС. Можливо, буде потрібним внесення змін до переліку процесів ФДРПОМС, оскільки відсутність чи "розмитість" результату (виходу) процесу суперечить сутності процесного підходу: кожна діяльність має бути спрямована на отримання результату, який можна виміряти для можливості управління і досягнення загальних цілей органу місцевого самоврядування.

Висновки

1. Запропоновано метод, що відображає послідовність робіт при ідентифікації процесів ФДРПОМС на основі моделі таких процесів та показників їх оцінювання. Ідентифікація процесів у ланцюжку ФДРПОМС відображає як послідовність та склад цих процесів, так зв'язок їх входів та виходів

і має відповідати цілям та стратегії органу місцевого самоврядування на черговий період.

2. Розроблено модель процесу, що відображає послідовність дій, структуру та зміст окремих етапів, дає уявлення про послідовність робіт за етапами, вимоги до виконання етапів, визначає відповідальних виконавців, є досить інформативною і зручною для посадових осіб місцевого самоврядування середнього рівня підготовки.

3. Визначено загальні показники оцінювання процесів ФДРПОМС, які характеризують результативність здійснення кожного процесу; наявні невідповідності за підсумками моніторингу впровадження регуляторного акта, а також претензії членів територіальної громади та можливі зауваження посадових осіб місцевого самоврядування.

Подальші розвідки у перспективі доцільно спрямувати на дослідження процесів оцінювання регуляторного впливу органу місцевого самоврядування на діяльність у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : / наук.-практ. коментар. - К., 1999. - 367 с.

2. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монографія / за заг. ред. О. Ю. Оболенського. - Хмельницький : Поділля, 1999. - 570 с.

3. *Олуйко В. М.* До питання правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів в Україні / В. М. Олуйко, В. Ю. Керецман // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. - 2004. - № 1-2 (9-10). - С. 282-288.

4. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : монографія / В. В. Корженко, Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. проф. В. В. Корженка. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2004. - 216 с.

5. *Шаптала О.* Державне управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим / О. Шаптала // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. - 2003. - № 1(5). - С. 250-254.

6. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2003. - 571 с.

7. *Конти Т.* Самооценка в организациях : пер. с англ. / Т. Конти / науч. ред. В.А. Лапидус, М. С. Серов. - М. : РИА "Стандарты и качество", 2007. - 362 с.

8. Закон України пПро засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 41. - Ст. 2157.

9. *Каплан Роберт С.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Каплан Роберт С., Нортон Дейвід П. - 2-е изд, испр. и доп. : пер. с англ. - М. : ЗАТ "Олимп-Бизнес", 2003. - 320 с.

10. *Робсон М.* Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов : пер. с англ. / М. Робсон, Ф. Уллах / под ред. Н.Д. Ериашвили. - Режим доступу : www.vernikov.ru