

5. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. Пухтинського. - К. : Атіка, 2008. - 600 с.

6. *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. - 3-е изд., доп. и перераб. - М. : КДУ, 2007. - 496 с.

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

Оцінювання відповідності актів органів місцевого самоврядування принципам державної регуляторної політики

Показано, що завдання забезпечення відповідності регуляторних актів у сфері використання та охорони природних ресурсів принципам державної регуляторної політики може вирішуватись з використанням методів теорії надійності, теорії організації та системного аналізу. Ці методи дають змогу як кількісно, так і якісно охарактеризувати аспекти відповідності та підвищити результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: регуляторна політика, регуляторні акти, акти органів місцевого самоврядування, регулювання господарських відносин, параметри відповідності проекту регуляторного акта.

It is rotined that the task of providing of accordance of regulator acts in the field of the use and guard of natural resources can principles of public regulator policy decide with the use of methods of theory of reliability. These методи allow the theories of organization and analysis of the systems both in number and high-quality to describe the aspects of accordance and promote effectiveness of activity of organs of local self-government.

Key words: regulatory policy, regulatory acts, acts of local governments, regulation of economic relations, compliance parameters of regulatory act's draft.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Згідно із законодавством про місцеве самоврядування в Україні [8] рада в межах своїх повноважень приймає рішення у формі нормативних та інших актів. Виконавчий комітет ради також приймає рішення, а посадові особи місцевого самоврядування видають розпорядження. Якщо ці документи стосуються державної регуляторної політики, зокрема напрямів господарської діяльності з використання та охорони природних ресурсів, то вони є регуляторними актами. Відповідно до законодавства України [7] такі регуляторні акти мають спрямовуватись на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між органами місцевого самоврядування

та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних рішень, усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Законодавством також передбачено, що кожен проект регуляторного акта, внесений на розгляд ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. З огляду на це наукова проблема полягає у визначенні підходів до забезпечення такої відповідності як радою та її постійними комісіями, так і іншими організаційними утвореннями місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою досліджень свідчить, що для вирішення як загальних, так і конкретних питань в управлінні технічними системами успішно використовується розгалужений математичний апарат, який розроблений у теорії надійності [3; 5]. Загальні вимоги до формування та впровадження управлінських рішень, зокрема до їх надійності, розглядалися у працях Л.І.Федулова [1], Г.В.Осовської [4], Рассела Л.Акоффа [9]. Але питання оцінювання регуляторних актів органів місцевого самоврядування (ОМС) залишилося поза увагою вчених.

Метою статті є розробка підходів до оцінювання відповідності регуляторних актів ОМС принципам державної регуляторної політики на основі використання методів теорій організації та надійності, а також системного аналізу.

Результати проведених досліджень свідчать, що успішність застосування математичного апарату теорії надійності для визначення напрямів забезпечення дотримання принципів державної регуляторної політики в соціальній системі порівняно з його використанням у технічній системі зумовлене кількома обставинами. Це, передусім, ідентичність цілей, оскільки в обох випадках йдеться про забезпечення виконання об'єктом чи суб'єктом управління функцій, представлених у вигляді конкретних показників. Аналіз, контроль і підтвердження показників надійності та відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики (далі - відповідність) може базуватися практично на одних і тих самих математичних моделях. При цьому як надійність технічної системи закладається на стадії проектування, так і відповідність регуляторного акта принципам державної регуляторної політики в соціальній системі забезпечується при складанні його проекту, в процесі впровадження, виявляється та реалізується в процесі контролю діяльності ОМС. У процесі удосконалення діяльності ОМС надійність може відігравати не останню роль у забезпеченні перетворення однієї якості в іншу. Як не можна досягти ефективності в діяльності ОМС без такої властивості, як надійність, так і надійність безпосередньо залежить від ефективності процесів нормотворчості, впровадження регуля-

торних актів та їх використання у цій діяльності. Таким чином, надійність і відповідність взаємно обумовлені, і тому цілком природно, що в основу математичного апарату аналізу і контролю в обох випадках покладено одні й ті самі розділи теорії ймовірності, математичної статистики і загальної теорії ухвалення рішень в умовах невизначеності.

Проте при високій щільності зв'язків існує й відмінність, яка насамперед зумовлена тим, що критерійні параметри надійності виражаються у вигляді функціональної залежності від часу. У процесі аналізу в аспекті відповідності час розглядається як найважливіший чинник, що впливає на стан системи місцевого розвитку, в принципі, аналогічний іншим зовнішнім чинникам впливу (показники відповідності зручніше виражати у вигляді не явної функції від часу, а функціональних залежностей в різні характерні моменти часу).

Розглянемо аспекти використання математичного апарату теорії надійності для структурного аналізу при побудові моделі багатопараметричного аналізу відповідності в галузі використання та охорони природних ресурсів. Будь-який акт, що входить до складної системи державного регулювання в ОМС за цим напрямом, має набір властивостей, які, власне, і визначають здатність акта забезпечувати виконання визначених принципів. Підготовка проекту регуляторного акта передбачає надання діяльності ОМС необхідних властивостей у процесі його використання. Конкретизація цих властивостей, тобто постановка завдання у вигляді числових значень або у вигляді інтервалів допустимих значень, перетворює необхідні властивості регуляторного акта на ознаки відповідності, які впливають з умов і цілей у складі системи державного регулювання в галузі використання та охорони природних ресурсів. Для зручності подальшого викладу пропонується використовувати таку класифікацію параметрів відповідності проекту регуляторного акта.

I. Параметри "сумісності", зокрема організаційні положення чи правові норми, тобто параметри, які визначають відповідність регуляторного акта в галузі використання та охорони природних ресурсів іншим нормативно-правовим актам, які уже прийняті в системі державного регулювання ОМС та на законодавчому рівні. Цих параметрів мають безпосередньо стосуватися принципи державної регуляторної політики щодо адекватності та збалансованості [7].

II. Визначальні параметри, оскільки саме ці параметри забезпечують важливість регуляторного акта стосовно його використання в діяльності ОМС. Цих параметрів безпосередньо стосуються принципи державної регуляторної політики щодо доцільності та ефективності [7].

III. Параметри емерджентності, пов'язані з появою у регуляторного акта додаткових непрогнозованих (що не закладаються розробником при формуванні проекту акта) нових властивостей, які не впливають безпосередньо з часткових властивостей складових організаційних положень чи

правових норм цього акта, але такі, що неминуче виникають як наслідок їх об'єднання системою державного регулювання господарської діяльності в ОМС.

Остання, третя група параметрів відповідає основному постулату системності: "ціле завжди більше суми від частин" [6]. Наприклад, детальне регламентування другорядних аспектів за конкретним об'єктом чи процесом державного регулювання в ОМС призводить до зниження рівня ініціативи конкретних посадових осіб місцевого самоврядування, тоді як "рамкове" визначення напрямів діяльності ОМС сприятиме результативності вирішення питань місцевого значення. Ідентифікація цих параметрів, акцентування уваги розробників проекту регуляторного акта на них означає переведення параметрів емерджентності до основної групи визначальних параметрів. Причому емерджентні параметри не обов'язково негативні.

Згідно з структурним підходом [2] будь-який проект складного регуляторного акта можна представити у вигляді системи, що складається з елементів, поєднаних у той чи інший спосіб: розділів, підрозділів, пунктів. Причому кожен елемент, у свою чергу, є підсистемою, тобто структурною групою внутрішнього рівня, що складається з визначальних параметрів. У найнесприятливішому випадку визначальні параметри, як і самі складові в структурі складного регуляторного акта, взаємопов'язані таким чином, що відмова або невідповідність будь-якого, хоч би одного з них призводить до "відмови" інших організаційних положень чи правових норм, і отже, до відмови регуляторного акта в цілому. Це може порушити процеси діяльності ОМС та негативно позначитися на її результативності.

Складний регуляторний акт, зокрема у галузі використання та охорони природних ресурсів, містить десятки організаційних положень і правових норм, які виконуються різними структурними підрозділами ОМС. Отже, навіть якщо рівень невідповідності кожного визначального параметра не перевищує встановленої величини, то при значній кількості реально ухвалених управлінських рішень імовірність дієвості регуляторного акта буде досить низькою.

Здавалося б, ситуація абсолютно безвихідна, оскільки ні всебічний, ні вибіркового контроль за напрямом діяльності, що проводиться при узгодженні регуляторного акта, не забезпечать допустимий рівень невідповідності. Ситуація аналогічна типовій ситуації в метрології, коли свідчення грубого засобу вимірювання знецінюються, хоча ці свідчення можуть і збігатися з реальними (істинними) значеннями вимірюваної величини [5].

Додаткові гарантії відповідності проекту регуляторного акта можна отримати, проводячи такі заходи, як сертифікація системи менеджменту якості в ОМС. Але цей захід здебільшого має "риторичний" характер відносно гарантій відповідності, оскільки він не може надати ці гарантії в цифровій формі.

Завдання отримання встановленого рівня відповідності з використанням результатів досліджень у сфері надійності може виконуватись за допомогою статистичного апарату інтервального оцінювання [5]. Зокрема, в теорії надійності розроблені цілком придатні для практичного застосування методи, призначені для контролю саме таких високонадійних систем зі складною структурою, статистично-імовірнісні показники дієвості яких близькі до одиниці [3]. Ефективність практичного застосування цих методів для отримання прийняттого рівня відповідності зумовлена, принаймні, трьома принципами.

1. Системного підходу до формування проекту, упровадження, застосування і контролю діяльності структурних підрозділів ОМС за регуляторним актом, який полягає не тільки і не стільки в структуризації, скільки в цільовій підпорядкованості відповідності і надійності застосування організаційних положень та правових норм забезпеченню дієвості складної системи державного регулювання в ОМС.

2. Максимального врахування всієї інформації і, передусім, "експериментальної", такої, що стосується результатів контролю і визначення регуляторного впливу щодо застосування організаційних положень та правових норм складної системи державного регулювання в ОМС.

3. Переходу від точкових показників дієвості до інтервальних.

Ефективність, яка впливає з перших двох принципів, цілком зрозуміла і очевидна, оскільки і відповідність, і надійність складної системи державного регулювання в ОМС безпосередньо залежать від відповідності і надійності складових частин (організаційних положень та правових норм). Переваги інтервальних оцінок порівняно з точковими можна пояснити тим, що інтервальні оцінки, на відміну від точкових, дають змогу пов'язати жорсткою взаємозалежністю оцінюваний статистичний показник, достовірність або точність його визначення і обсяг експериментальної інформації (наприклад обсяг вибірки), яка використовується для контролю цього показника.

Процес оцінювання згідно з рекомендованим підходом пов'язує три смислових поняття: верхню межу довіри за рівнем невідповідності складного регуляторного акта, вірогідність рівня довіри (або ризик об'єктів управління, на яких спрямована дія регуляторного акта) і обсяг вибірки, необхідний для виконання заданих умов.

Урешті-решт, як уже зазначалося, відповідність визначається організацією нормотворчої діяльності в ОМС, а за розрахунками можна отримати інформацію лише про рівень невідповідностей регуляторного акта, який може бути досягнутий, якщо під час підготовки його проекту не будуть допущені помилки у процесі його доопрацювання за результатами узгодження чи оприлюднення.

Використання інтервального оцінювання замість точкового ще більше наближує запропонований метод до концепції узгодження акта з показниками регуляторного впливу. Чітка логічність і відносна простота математичного апарату теорії надійності дає змогу порівняно просто стандартизувати цей метод в аспектах діяльності ОМС, які ухвалюють складні регуляторні акти і мають широку мережу взаємозв'язків з внутрішніми та зовнішніми об'єктами та суб'єктами управління.

Таким чином, при вирішенні завдання забезпечення відповідності регуляторних актів у сфері використання та охорони природних ресурсів принципам державної регуляторної політики можуть стати в нагоді усталені методи теорії надійності й теорії організації, які дають змогу як кількісно, так і якісно охарактеризувати аспекти відповідності та підвищити результативність діяльності ОМС. Для реалізації запропонованого методу оцінювання доцільно використовувати класифікацію параметрів відповідності проекту регуляторного акта та визначальні параметри, серед яких верхня межа довіри за рівнем невідповідності, вірогідність досягнення необхідного рівня довіри та обсяг вибірки у процесах узгодження та запровадження регуляторного акта.

Подальші розвідки в перспективі доцільно спрямувати на дослідження особливостей оцінювання відповідності актів ОМС принципам державної регуляторної політики за сферами та галузями діяльності, визначеними законодавством.

Список використаних джерел

1. Менеджмент організацій : підручник / Л. І. Федулов. - К. : Либідь, 2004. - 448 с.
2. Мильнер Б. З. Теория организаций / Б. З. Мильнер. - М. : ИНФРА-М, 2006. - 436 с.
3. Надежность и эффективность в технике : справочник / В. С. Авдеевский. - М. : МВТУ, 2006. - 567 с.
4. Осовська Г. В. Менеджмент організацій : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. А. Косовський. - К. : Кондор, 2005. - 860 с.
5. Павлов И. В. Статистические методы оценки надежности сложных систем по результатам испытаний / И. В. Павлов. - М. : Магистр, 2002. - 168 с.
6. Перегудов Ф. И. Основы системного анализа / Ф. И. Перегудов, Ф. П. Тарасенко. - 3-е изд. - Томск : НТЛ, 2001. - 396 с.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 41. - Ст. 2157.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : наук.-практ. коментар. - К. : [б.в.], 1999. - 367 с.
9. Рассел Л. Акофф. Акофф о менеджменте / Акофф Л. Рассел. - СПб. : Питер, 2002. - 448 с.