

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ НА ОСНОВІ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглянуто взаємозв'язок ефективності діяльності з державного нагляду і контролю з якістю нормативно-методичної документації цієї управлінської функції держави. Зроблено аналіз стану нормативної документації щодо реалізації державного нагляду і контролю, визначені наявні проблеми. Розглянута системна модель методології реалізації державного нагляду і контролю та запропоновано методологічний інструмент, застосування якого дозволить визначити структуру, вимоги до повноти, правильності змісту та лінгвістичного оформлення нормативно-методичних документів діяльності з державного нагляду.

There has been considered the interconnection of the state supervision activity efficiency and the normative-methodical documentation quality control of this managing state function. Analyzed the normative documentation status for realizing the state supervision and control, determined the occurred problems. Considered the system model of the state supervision and control realization methodology, and suggested the methodological instrument, which application would allow to determine the structure, requirements of the totality, content regularity and linguistic form of the normative-methodical documents of the state supervision activity.

В умовах переходу України до СОТ та ЄС [1; 2] одним з пріоритетних завдань держави та бізнесу стає забезпечення конкурентоспроможності національних товарів і послуг за рахунок належного рівня їх безпеки та якості. Суттєва роль у цьому належить компетентним установам, які реалізують функцію нагляду і контролю в межах державної споживчої політики.

Ефективність їх діяльності значною мірою забезпечується нормативно-методичною документацією, в якій регламентуються відповідні управлінські впливи у формі принципів, методів, інструментарію. Аналіз такої документації щодо реалізації державного нагляду і контролю показав, наступне:

1. Відсутній такий нормативний методовизначний документ, який би інтегрував розрізнену наразі діяльність десяти компетентних регіональних установ в межах конкретного заходу з державного нагляду і контролю. Таку інформаційно-організаційну функцію може «взяти на себе» стандарт, що відповідає його визначенню [3; 4] та існуючій практиці документування подібних за сутністю процесів (наприклад, стандарти серії ISO тощо).

2. Більшість методичної документації, яка регламентує виконання цільової діяльності компетентних регіональних установ з державного нагляду і контролю, оцінена у відповідності до розробленого в роботі [5] інструментарію не вище двох балів. Це означає, що в цих документах, у найгіршому випадку, відсутній опис, який розкриває актуальні змістовні принципи діяльності, сформульовані у відповідних законах [6– 12]; а в найкращому випадку ці принципи описані в методичних документах, але не реалізуються.

Наявність цих проблем обумовлена відсутністю певної теоретичної основи, методологічного інструменту, застосування якого дозволить визначити структуру, вимоги до повноти та правильності змісту, змістовного наповнення та лінгвістичного оформлення виділених нормативно-методичних документів. Саме завдання формування такої теоретичної основи вирішується в межах даної статті.

Сьогодні регіональні установи при здійсненні державного нагляду і контролю реалізують змістовні принципи відповідних законів. Ці змістовні принципи належать до сфери методології діяльності. Теоретичною основою проведення конкретних заходів, для реалізації власної цільової діяльності з нагляду і контролю кожною установою є методологія послідовного виконання шести головних функцій діяльності, що розкрито в роботі [5]. Як було показано раніше, діяльність регіональних установ повинна здійснюватись системно, з урахуванням відповідних зв'язків та закономірностей, а також забезпечувати їх постійний розвиток [13]. Це можливо за умови застосування методологій системного підходу [14] та управління проектами [15; 16].

Чотири названі методології (державного нагляду і контролю, виконання шести головних функцій діяльності, системного підходу, управління проектами) у взаємодії складають теоретичну основу реалізації функції державного нагляду і контролю в регіоні. Це дало підставу розробити системну модель (рис. 1) з урахуванням відповідних рекомендацій [17].

Мета системи пов'язана з необхідністю нівелювання проблемної ситуації щодо відсутності теоретичних основ формування належної якості нормативно-методичного забезпечення державного нагляду і контролю за рахунок розробки єдиної методологічної бази. При цьому, належна якість визначається ступенем, до якого нормативно-методичне забезпечення дозволяє дістатись встановлених показників результативності та ефективності у досягненні мети державного нагляду і контролю – виявленні та запобіганні порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпеченні інтересів суспільства за визначеними аспектами [6].

Модель можна вважати вдалою, якщо між всіма її елементами не існує змістовних протиріч. Їх виявлення є результатом послідовного аналізу зв'язків між елементами системи. Для цього розглянемо більш детально сутність взаємозв'язків елементів наведеної системної моделі.

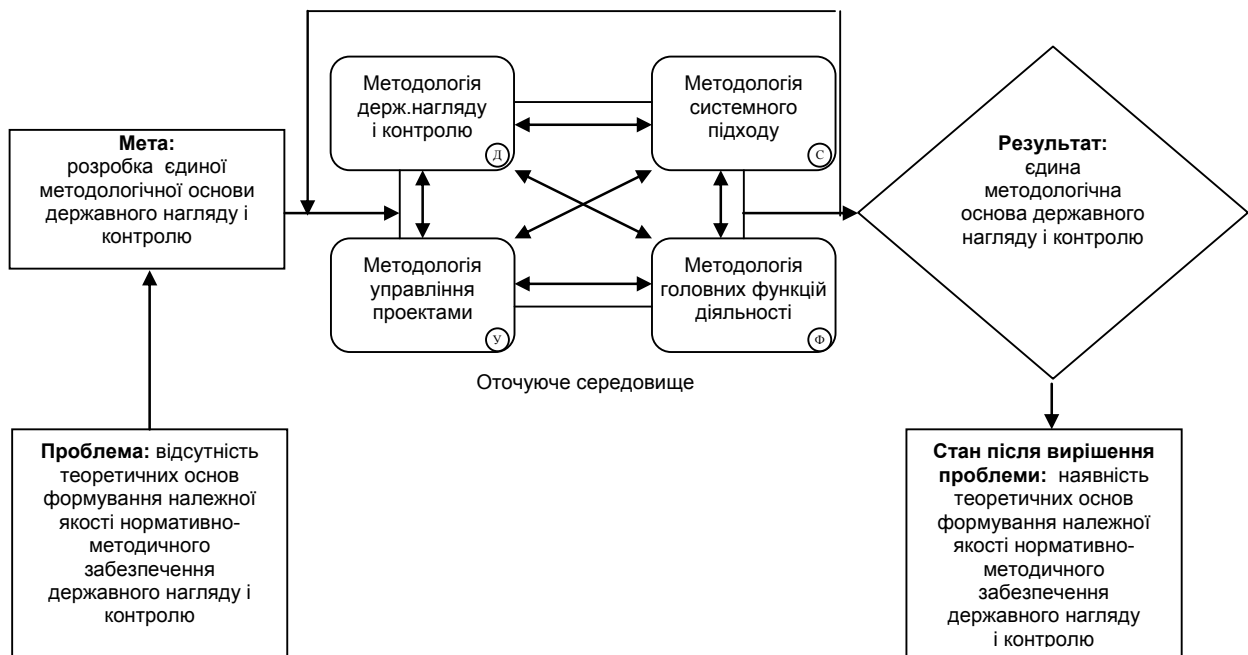


Рис. 1. Системна модель методології реалізації державного нагляду і контролю

Зв'язок між елементами «Д» та «С» системи реалізується на основі поєднання принципів системного підходу та змістовних принципів державного нагляду і контролю. Таке поєднання на основі системних виявлених фактів реалізації державного нагляду і контролю на регіональному рівні здійснено в роботі [13] на підставі доведеної відсутності протиріч між ними.

Сутність зв'язку елементів системи «Д» та «У» полягає у реалізації діяльності з державного нагляду і контролю як проектної. Можливість цього доведена на основі порівняльного аналізу суттєвих ознак проекту [16] та заходу з державного нагляду і контролю [6] (табл. 1).

Порівняння відповідних визначень здійснено за семантичним (змістовним) параметром. Для цього використано оціночну шкалу, побудовану експертним методом на основі положень теорії нечітких множин [18] з можливими значеннями показника відповідності «дуже висока», «висока», «середня», «низька», «дуже низька». З восьми основних суттєвих ознак проекту чотири одержали оцінку «дуже висока», три – «висока», і лише одна ознака, яка характеризується параметром унікальності, має середню відповідність.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз суттєвих ознак проекту та заходу з державного нагляду і контролю

№ п/п	Проект		Захід з державного нагляду і контролю	Семантична відповідність
	Основні суттєві ознаки	Параметр, який впливає з ознаки, для порівняння		
1	2	3	4	5
1	Тимчасовий захід, що здійснюється для створення унікального продукту (послуги).	Визначення	Плановий та позаплановий захід, який здійснюється шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій [6, ст. 1]	Дуже висока
2	Наявність певного початку і кінця. Початок проекту пов'язується з початком затрат зусиль і коштів на ініціювання проекту, кінцем вважається час, коли цілі проекту досягнуті або коли стає ясним, що вони не будуть або не можуть бути досягнуті.	Тимчасовість	Строк здійснення планового заходу не може перевищувати п'ятнадцяти робочих днів, а для суб'єктів малого підприємництва – п'яти робочих днів (якщо інше не передбачено законом). Строк здійснення позапланового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а для суб'єктів малого підприємництва – двох робочих днів (якщо інше не передбачено законом). Продовження строку здійснення заходів не допускається [6, Ст. 5, п. 5, ст. 6, п. 4].	Дуже висока

1	2	3	4	5
3	Розроблення нового продукту (послуги) в своєрідних, притаманних лише йому певних умовах оточення.	Унікальність	Орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. Залежно від ступеня ризику визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються наказом [6, Ст. 5, п. 2]. Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу [6, ст. 6, п. 1].	Середня
4	Ресурси завжди пов'язані з бюджетом проекту, отже, обмежені.	Обмеженість в ресурсах	Планові заходи здійснюються відповідно до річних або квартальних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю) до 1 грудня року, що передує плановому, або до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому [6, ст. 5, п. 1].	Висока
5	Мета проекту пов'язує цілі всіх зацікавлених сторін проекту. Результатом проекту є задоволення (незадоволення) замовника якістю продукту проекту.	Наявність мети і результату	Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених органів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього середовища [6, ст. 1].	Дуже висока
6	Можливість виникнення в ході реалізації проекту несприятливих ситуацій (наслідком яких є збитки) чи сприятливих ситуацій (для збереження ресурсів проекту).	Ризикованість	За невиконання вимог законодавства, а також завдання неправомірними діями збитків суб'єкту господарювання орган державного нагляду (контролю), його посадові особи несуть відповідальність згідно із законом [6, ст. 8, п. 2]. Невиконання обов'язків суб'єктом господарювання тягне за собою застосування до нього штрафних санкцій у порядку, встановленому законом [6, ст. 12]. Суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органів державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо вони не пред'явили необхідних документів [6, ст. 7, п. 5].	Висока
7	Комплексність – врахування всіх внутрішніх та зовнішніх факторів. Розмежування – чітко визначені рамки предметної області проекту. <i>Це дозволяє розглядати проект як цілісну систему.</i>	Комплексність та розмежування	Державний нагляд (контроль) реалізується у сфері господарської діяльності (за виключенням інших видів спеціального державного контролю) уповноваженими органами в межах їх повноважень [6, ст. 1, 2]; може здійснюватись комплексно кількома органами державного нагляду (контролю) за спільним рішенням їх керівників [6, ст. 4, п. 2].	Висока

контролю дозволив довести, що між елементами «С» та «У» системи існує повне співпадання (табл. 2).

З'ясування відсутності протиріч між елементами «Д» та «Ф» системи здійснено в роботі [5]. В ній на основі моделі піраміди «ЗМ» визначено сутність реалізації приписаної діяльності на конкретному робочому місці (АУ) як послідовного виконання шести головних функцій: інформаційної, планування, технологічної, персоналу, організаційної, управління.

Таблиця 2

Розкриття сутності принципів системної реалізації державного нагляду і контролю в компонентах проекту

Принципи системної реалізації державного нагляду і контролю	Сутність принципу	Через які компоненти проекту розкривається сутність принципів системної реалізації державного нагляду і контролю
1. Принцип комплексності	Для реалізації наглядово-контрольних заходів до взаємодії залучаються компетентні державні установи у відповідності до необхідного та достатнього комплексу напрямів перевірки суб'єкта господарської діяльності	Комплексність проекту. Зацікавлені сторони. Мета та результат проекту. Управління інтеграцією.
2. Принцип цілісності	Досягнення мети наглядово-контрольної діяльності можливо лише за рахунок взаємодії відповідних державних регіональних установ	Зацікавлені сторони. Мета та результат проекту. Управління інтеграцією, змістом, комунікаціями проекту.
3. Принцип узгодженості	Цілі всіх зацікавлених сторін наглядово-контрольної діяльності, стратегічні цілі регіону та держави узгоджені та сумісні	Зацікавлені сторони. Мета та результат проекту.
4. Принцип єдиної основи	Взаємодія регіональних державних установ реалізується на основі єдиної мови – сукупності міжгалузевих понять та визначень, які мають однакову трактовку для всіх зацікавлених сторін та системних рівнів.	Управління інтеграцією, комунікаціями проекту.
5. Принцип безперервності та взаємодоповнення	Впродовж реалізації наглядово-контрольної діяльності на регіональному рівні безперервно відслідковується досягнення її мети в реальних умовах, при необхідності мета коригується	Процеси управління проектом. Управління змістом, строками, якістю, вартістю, людськими ресурсами, комунікаціями, поставками, ризиками проекту.
6. Принцип розділення понять «якість» та «безпека» продукції	Вимоги до якості формують безпосередньо споживачі, а вимоги до безпеки – компетентні державні установи	Управління якістю, поставками проекту.

Таблиця 3

Порівняльний аналіз змісту та завдань головних функцій діяльності та основних фаз життєвого циклу проекту

Головні функції діяльності		Фази життєвого циклу проекту			
		Передінвестиційна	Розробки	Реалізації	Експлуатації та закриття
		Прийняття рішення про інвестиції, бізнес-планування, аналіз інвестиційних можливостей, розробка концепції проекту	Планування, розробка документації, бюджету, підрядні торги, укладання контрактів	Організаційна форма та учасники проекту, детальний план робіт, система контролю та оперативного управління	Завершення інвестиційної фази, ремонт та модернізація, реконструкція
Інформаційна	Пошук, збір, обробка, адаптація, зберігання інформації для цілей діяльності	✓			
Планова	Складання, розробка, корегування, оптимізація планів діяльності для досягнення цілей		✓		
Технологічна	Вибір, дослідження, розробка способів та засобів реалізації планів, які забезпечують досягнення цілей діяльності		✓		
Персоналу	Підбір, навчання, підготовка, виховання персоналу відповідно до обраних способів та засобів діяльності		✓		
Організаційна	Створення стану готовності до виконання дій			✓	✓
Управління	Підтримка діяльності в межах заданих параметрів, передбачення та недопущення збоїв, аварій			✓	✓

Зв'язок між елементами системи «С» та «Ф» реалізується за тими самими закономірностями, що і попередній, з тією лише різницею, що до уваги береться виконання в кожній з головних функцій діяльності принципів системного підходу.

Семантичний порівняльний аналіз змісту та завдань головних функцій діяльності та основних фаз життєвого циклу проекту дозволив розкрити зв'язок між елементами системи «У» та «Ф» (табл. 3). Так, передінвестиційна фаза проекту пов'язується з виконанням інформаційної функції; фаза розробки – планової, технологічної, персоналу; фази реалізації, експлуатації та закриття проекту – організаційної та функцією управління.

Для більш чіткого розуміння взаємозв'язків між всіма елементами системи методології реалізації державного нагляду і контролю доцільно їх розглянути в рамках єдиної матричної моделі, наведеної на рис. 2. Це дозволило фази життєвого циклу заходу з державного нагляду і контролю як проекту відобразити через виконання відповідних головних функцій діяльності, кожна з яких розкриває певні принципи системного підходу, яким, в свою чергу, відповідають змістовні принципи реалізації державного нагляду і контролю, зафіксовані у законодавстві.

Штрих пунктирні трикутники на полі матриці розташовані умовно, оскільки на сьогодні відсутня достатня інформаційна база про найбільший вплив кожного з принципів на ту або іншу головну функцію діяльності. Це є одним із завдань наступних досліджень.

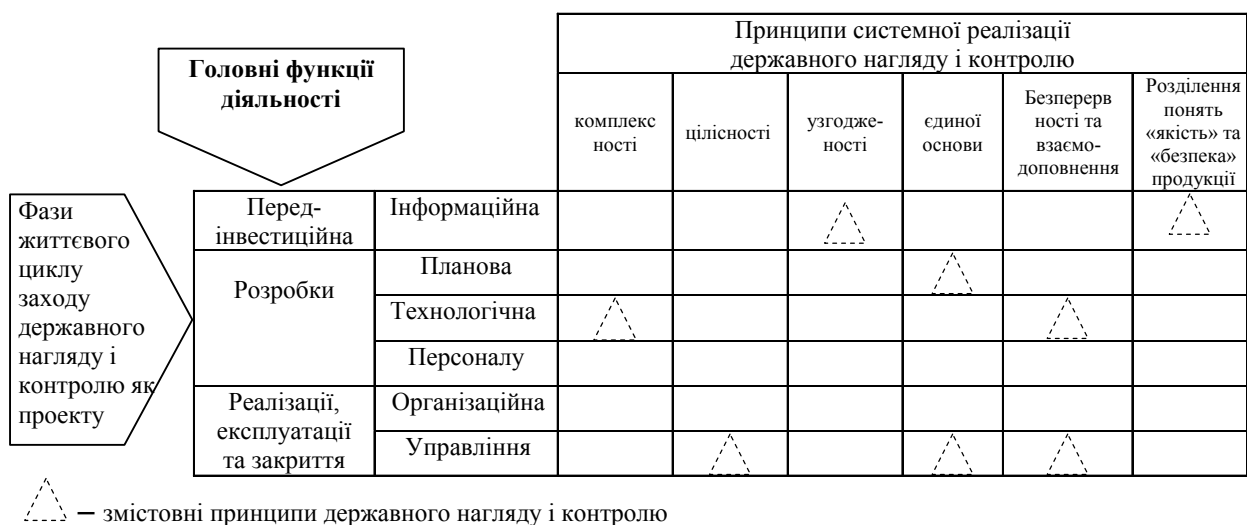


Рис. 2. Матрична модель реалізації державного нагляду і контролю як проектної діяльності

Таким чином, одержано методологічний інструмент для подальшого визначення структури, вимог до повноти та правильності змісту, змістовного наповнення та лінгвістичного оформлення стандарту системної реалізації державного нагляду і контролю регіональними установами як основного нормативного документа, а також методичної документації для виконання цієї діяльності на конкретному робочому місці як проектної.

Література

1. Хімичева Г.І. Наукові основи проектування інтегрованих систем управління якістю продукції (послуг) на базі міжнародних стандартів: Автореф. докт. техн. наук: 05.01.02 / Київський національний університет технологій та дизайну. – С. 1– 9.
2. World Trade Organization. WTO: 2008 Press Releases Press/511, 5 February 2008. WTO welcomes Ukraine as a new member. – Access technique: <http://www.wto.org>.
3. ДСТУ 1.1: 2001. Національна стандартизація. Стандартизація та суміжні види діяльності. Терміни та визначення основних понять. – К.: Держстандарт України, 2003. – С. 29– 30.
4. ДСТУ 1.5: 2003. Національна стандартизація. Правила побудови, викладання, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів. – К.: Держстандарт України, 2003. – С. 40.
5. Рач В.А., Качанов С.А., Россошанская О.В. Основные положения количественной оценки выполнения юридическими лицами нормативно-правовых документов в условиях реализации методологии управления качеством и управления проектами // Управление проектами та розвиток виробництва: Збірник наукових праць – 2006. – № 2 (18). – С.53– 61.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 01.12.2005 р. № 3164-IV. // <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Про стандартизацію: Закон України від 17.05.2001 р. № 2408-III. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 11.02.1998 р. № 113/98-ВР. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про підтвердження відповідності: Закон України від 17.05.2001 р. № 2406-III. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14.01.2000 р. № 1393-XIV. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про захист прав споживачів: Закон України від 31.12.2005 р. № 3161.15. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Качанов С.О. Механізм системної реалізації наглядово-контрольної діяльності державних органів на регіональному рівні // Управління проектами та розвиток виробництва: Збірник наукових праць – 2007. – № 2 (22). – С. 117– 121.
14. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: Учеб. пособие для вузов. – М.: Высш. шк., 1989. – 367 с.
15. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: Учебное пособие. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2004. – 664 с.
16. Руководство к Своду знаний по управлению проектами. – 3-е изд. (Руководство РМВОК). – Project Management Institute, Inc., 2004. – 402 с.
17. Россошанская О.В. Особенности планирования проектов на основе системной модели // Управління проектами та розвиток виробництва: Збірник наукових праць – 2000. – № 1. – С. 57– 62.
18. Рыжов А.П. Элементы теории нечетких множеств и измерения нечеткости. – М.: Диалог-МГУ, 1998. – 81 с.

Надійшла 15.1.2009 р.