

Національне агентство України з питань державної служби

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ

органів виконавчої влади

навчальний посібник



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

«БІБЛІОТЕКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ»

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

практичний посібник
для керівників державної служби,
керівників та працівників структурних
підрозділів органів виконавчої влади,
відповідальних за організацію та
проведення функціональних обстежень

Київ

Центр адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу

2012

За загальною редакцією:

Толкованова В'ячеслава Вікторівича, Голови Нацдержслужби України, кандидата юридичних наук, доктора публічного права

Канавець Марини Володимирівни, директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, кандидата наук з державного управління

Функціональне обстеження органів виконавчої влади : практичний посібник для керівників державної служби, керівників та працівників структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за організацію та проведення функціональних обстежень / Національне агентство України з питань державної служби. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2012. — 68 с. — (серія «Бібліотека державного службовця»).

Розкрито теоретичні аспекти проведення функціональних обстежень органів виконавчої влади як інструменту постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, в контексті реформування системи державного управління. Зокрема розглянуто концептуальні підходи до формування методики функціонального обстеження, що може застосовуватись на постійній основі.

Призначений для керівників державної служби, керівників та працівників структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за організацію та проведення функціональних обстежень, навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління», інших заінтересованих осіб.

ББК 67.0(4УКР)

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

© Центр адаптації державної
служби до стандартів
Європейського Союзу, 2012

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	----------

РОЗДІЛ 1. Функціональне обстеження як інструмент реформування державного управління.....	7
---	----------

1.1. Поняття та мета функціонального обстеження	7
1.2. Завдання та цілі функціонального обстеження	8
1.3. Типологія функціональних обстежень і приклади їх проведення	10

РОЗДІЛ 2. Міжнародний досвід проведення функціональних обстежень ...	16
---	-----------

2.1. Досвід проведення функціональних обстежень у Канаді	16
2.2. Досвід проведення функціональних обстежень у Великобританії	20
2.3. Досвід проведення функціональних обстежень у США	23
2.4. Досвід проведення функціональних обстежень у Казахстані	23
2.5. Досвід проведення функціональних обстежень у Латвії	25
2.6. Досвід проведення функціональних обстежень у Новій Зеландії	26
2.7. Досвід проведення функціональних обстежень у Танзанії	27
2.8. Досвід проведення функціональних обстежень у Словаччині	28
2.9. Досвід проведення функціональних обстежень в Румунії	29
2.10. Досвід проведення функціональних обстежень в Хорватії	30

РОЗДІЛ 3. Досвід проведення функціональних обстежень в Україні ..	32
--	-----------

3.1. Аналіз досвіду проведених функціональних обстежень в Україні	32
3.2. Проведення функціонального обстеження на сучасному етапі. Правові підстави, теоретична підготовка державних службовців	36

РОЗДІЛ 4. Теоретичні засади обстеження функцій органів виконавчої влади	38
--	-----------

4.1. Функції державних органів та їх типологія	38
4.2. Особливості визначення адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій	42

РОЗДІЛ 5. Сутність функціонального обстеження діяльності органу виконавчої влади та методика його проведення	46
---	-----------

5.1. Нормативно-правові документи, що регулюють проведення функціонального обстеження	46
5.2. Методологія проведення функціонального обстеження	46
5.3. Етапи проведення функціонального обстеження	48

РОЗДІЛ 6. Техніка та організація проведення функціонального обстеження	52
---	-----------

6.1. Техніка проведення аналізу діяльності органів виконавчої влади	52
6.2. Організація проведення функціонального обстеження	56

Розділ 7. Узагальнення результатів функціонального обстеження	59
7.1. Підсумкова нарада та план реалізації результатів функціонального обстеження	59
7.2. Формування узагальненого звіту	60
7.3. Підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства за результатами проведення функціонального обстеження	61
7.4. Порядок оформлення та формування документів	62
Глосарій	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65

ВСТУП

Завданнями проголошеної адміністративної реформи зокрема є модернізація державного апарату та реформування системи державної служби. Реалізація цих завдань має ґрунтуватися на вичерпній інформації про наявний стан системи виконавчої влади, що передбачає проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади.

Як інструмент аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів світова практика пропонує аналітичну методику оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади, яка отримала назву функціональне обстеження.

З кінця 80-х років минулого століття і до сьогодні функціональні обстеження постійно проводяться в країнах Західної Європи, Північної Америки, Австралії та Нової Зеландії. Реформи системи державного управління країн Центральної та Східної Європи також супроводжувалися проведенням різних типів функціональних обстежень.

Досвід аналогічних заходів в країнах, які визначили за мету реформування державного управління шляхом перебудови структури і змісту діяльності державної інфраструктури, вказує на відсутність єдиних підходів як до проведення обстеження, так і до розуміння політичної місії такого обстеження.

В даному посібнику розглядаються методологічні підходи до проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, наводиться актуальність і принципова новизна підходу до адміністративного реформування органів державної влади на основі функціонального обстеження, розглядаються різні типи функціональних обстежень, критерії і принципи, необхідні для визначення «долі» функцій, пропонуються нові підходи, даються рекомендації на основі досвіду України та країн Європи.

Метою навчального посібника є розкриття концептуальних засад функціонального обстеження органів виконавчої влади та моніторингу ефективності їх управлінської діяльності.

Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати низку завдань:

- визначити основні завдання функціонального обстеження органів виконавчої влади;
- розкрити концептуальні підходи до класифікації функцій органів виконавчої влади як базової категорії функціонального обстеження;
- проаналізувати типи та напрями функціонального обстеження залежно від очікуваних результатів;
- визначити інструментарій проведення функціонального обстеження;
- розкрити показники моніторингу ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади
- Аналіз показників діяльності органу державної влади має дати підстави для підготовки рекомендацій щодо:
- спрямування діяльності певного органу державної влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого, ресурсного забезпеченого

результату, який відповідає пріоритетам державної політики (предмет регулювання - результативність);

- економії ресурсів, які залучаються для отримання запланованого результату (предмет регулювання - ефективність);
- оптимізації шляхів вироблення рішень (предмет регулювання - нормативи професійної діяльності державних службовців і організаційна структура вироблення та узгодження проекту рішення).

Функціональне обстеження діяльності влади державних органів проводиться з метою удосконалення їхньої структури та підвищення ефективності роботи. Результатом обстеження мають бути висновки про можливість якісно і в повному обсязі виконувати покладені на відповідний орган завдання удосконалення структури, уникнення дублювання, а також пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів, що визначають сферу управління та організаційно-правовий статус органу.

РОЗДІЛ 1. ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. *Поняття та мета функціонального обстеження*

Пошук шляхів удосконалення державної служби, як інструменту реалізації державного управління, має здійснюватися на підставі всебічного та постійного аналізу діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Аналіз показників діяльності органу державної влади проводиться шляхом функціонального обстеження.

Функціональне обстеження спрямовується на систематичні інституційні зміни та передбачає створення умов для модернізації адміністрації у напрямі більш ефективного функціонування у довгостроковій перспективі. Як правило, для аналізу багатокритеріального комплексу результатів діяльності органів виконавчої влади застосовується системний аналіз, з теорії якого випливає, що у будь-якій інституціоналізованій системі закладене прагнення до самозбереження і, відповідно, опір радикальним змінам. Водночас зміни пріоритетів діяльності органів виконавчої влади, що акумулюють суспільні зміни, обумовлені зростанням різноманітних потреб суспільства при обмеженості ресурсного потенціалу для їх забезпечення. Це змушує удосконалювати структури органів, відмовлятися від одних функцій та вводити інші, підвищувати ефективність управлінської діяльності.

Цей захід покликаний стати підставою для підвищення ефективності виконання державною службою (тобто професійним персоналом державних органів - державними службовцями) завдань і функцій держави.

Функціональне обстеження органів виконавчої влади навіть своєю назвою вже підкреслює, що мова буде йти про обстеження функцій, які здійснює той чи інший орган влади. Зосередженість на необхідності проведення функціонального обстеження зумовлена відсутністю глибокого аналізу цілей, завдань і функцій держави в даній сфері. Відтак, постає необхідність перегляду існуючих завдань і функцій з урахуванням нових реалій. Однак, за відсутності функціонального аналізу відбувається просте арифметичне накопичення функцій і обмежений потенціал міністерства (який до того ж час від часу скорочується) розпорошується для виконання всіх цих функцій. У результаті, як показує функціональне обстеження, проведене в «пілотних» міністерствах, відомство не має достатнього потенціалу для заняття основними державними завданнями, а багато функцій, якими воно займається значну частину свого часу, вже застаріли.

Під **функціональним обстеженням** можна розуміти інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Функціональне обстеження передбачає визначення доцільності збереження функцій як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, нового розподілу функцій серед урядових та інших структур, встановлення під залишені функції оптимальної внутрішньої структури організації. Слід зазначити, що проведення функціонального обстеження є системним процесом та повинно відбуватись постійно згідно зі складеним та затвердженим календарним планом.

Проведення функціонального обстеження не обмежується виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням існуючих функцій. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів може бути розгорнута робота з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності органу державної влади.

Основна мета цих обстежень була спрямована на виявлення відповідності заявлених у положеннях міністерств і адміністративних відомств функцій і реально виконуваних ними функцій, дублювання в діяльності окремих підрозділів усередині відомств або ж між відомствами, у підготовці рекомендацій щодо зміни структури та організації діяльності міністерств.

Метою обстежень функцій органів виконавчої влади є вивчення того, наскільки добре ці органи можуть вирішувати стратегічні завдання, що стоять перед державою. Функціональний аналіз дає можливість визначити дублювання функцій, відсутність координації між державними органами і можливості передачі функцій, які могли б краще виконуватися приватним сектором або громадянськими організаціями.

Слід підкреслити, що процес реформування не повинен завершитися функціональним обстеженням, це тільки перший крок. Наступним кроком повинна стати реорганізація системи державного управління. Функціональне обстеження буде результативним, якщо потім будуть проведені конкретні заходи щодо раціоналізації структури - приведення структури у відповідність з уточненими функціями, забезпеченні більшої прозорості в діяльності, економії бюджетних коштів, поліпшенню якості роботи органів державної влади.

Таким чином, кінцевою метою проведення функціонального обстеження є сприяння поліпшенню якості державного адміністрування, створення необхідних умов для підвищення ефективності діяльності органів державної влади в умовах скорочення бюджетних коштів і подальшого проведення реформ.

1.2. Завдання та цілі функціонального обстеження

Основними цілями функціонального обстеження слід вважати ліквідацію надлишкових функцій, зменшення дублювання в діяльності органів, введення функцій, яких не вистачає, раціоналізацію в їх розподілі. Досягнення цих цілей має передбачати скорочення витрат, зокрема на управління персоналом, зменшення кількості владних інституцій, внесення змін у розподіл ресурсів, "приватизацію" послуг і удосконалення методики роботи, раціоналізацію ролі органів в адміністративній системі.

Функціональні дослідження, які застосовуються з метою поліпшення діяльності у певній сфері управління, як правило, передбачають або дослідження результативності політики (в контексті стратегічного курсу щодо досягнення єдиної мети чи визначеного пріоритету діяльності), або мають своїм завданням

аналіз доцільності структурної організації (вважаючи політику даністю) суб'єкта управління і спрямовані на пошук оптимальної побудови структури інституції з метою досягнення найбільшої ефективності її діяльності.

Завдання функціонального обстеження полягають у тому щоб:

- спрямувати діяльність певного органу державної влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної політики;

- здійснити аналіз конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади;

- провести класифікацію нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами;

- підготувати пропозиції щодо уточнення функцій органів державної влади.

Функціональне обстеження має виявити мотиви та стимули для державних службовців до підвищення якості й ефективності їх професійної діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо якості й ефективності їх професійної діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо посилення мотивації працівників органів управління до підвищення свого кваліфікаційного рівня.

Функціональне обстеження спрямоване на вирішення системних та інституціональних завдань, на створення умов для модернізації адміністративного управління. Це управління повинне бути ефективним і довгостроковим. Таким чином, будь-який процес у рамках функціонального обстеження завжди забезпечує, перш за все, системну модернізацію, додатковим результатом якої і є скорочення видатків. Визначення системних цілей в кожній країні необхідно проводити ретельно у відповідності з місцевими умовами. При виборі цілей в рамках будь-якого процесу функціонального обстеження, перш за все, необхідно усвідомити послідовність логічних і нормативних принципів, що лежать в основі застосовуваного підходу.

Функціональне обстеження спрямоване на досягнення наступних чотирьох головних цілей:

1. Усунення зайвих функцій. Будь-яка функція, необґрунтовано виконувана органом, є кандидатом на скорочення. Економічне планування та економічне управління при соціалізмі були функціями держави. Часто буває так, що навіть після приватизації адміністративна система все ще виконує завдання, які не відповідають умовам нової економічної системи. Скорочення застарілих функцій може відбуватися в окремо взятому закладі або органі, а також в рамках всієї системи, наприклад, після її децентралізації. Метою скорочення функцій може бути економія коштів, поліпшення організаційної структури установи, полегшення державного тиску на приватний сектор, оптимізація внутрішньої координації та підвищення прозорості.

2. Скорочення дублювання в діяльності організацій та установ. Всі адміністративні системи являють собою продукт поступового розвитку, в них діє тенденція до множення дублюючих функцій. Часто буває так, що кілька організацій або відділів у складі однієї організації займаються розробкою політики для одного і того ж сектора або групи. У таких ситуаціях відбувається не тільки розпорощення ресурсів, але й розробка найчастіше суперечливих один одному політичних кроків, зниження рівня відповідальності та прозорості.

Функціональний аналіз може використовуватися для критичного вивчення системи, визначення в ній дублюючих функцій і їх усунення.

3. Додаток відсутніх функцій. У країнах перехідного типу часто відсутні адміністративні функції, необхідні для переходу до ринкової економіки в рамках даної адміністративної системи. У той час як деякі функції повинні бути скорочені (наприклад, планування інвестицій та управління підприємствами), на їх місці повинні бути створені нові, більш доречні функції, такі як, наприклад, регулювання ринкової діяльності.

4. Раціоналізація в розподілі функцій. Функції в установах і організаціях часто розділені по різних відділах таким чином, що це знижує ефективність діяльності і її прозорість. Наприклад, два різних відділу можуть займатися наданням послуг для одних і тих же осіб. У таких випадках потрібно об'єднувати схожі функції для поліпшення надання послуг і спрощення внутрішньої Координації. Ще однією формою раціоналізації є забезпечення єдиних і рівних стандартів для виконання різними органами схожих завдань. Наприклад, цілком нормально очікувати однакового виконання функцій управління кадрами в різних організаціях. Якщо цього не відбувається, то можуть з'явитися підстави для проведення раціоналізації в рамках даної адміністративної системи в цілому.

Досягнення цих чотирьох цілей, пов'язаних з виконанням функцій в рамках адміністративної системи саме по собі не є кінцевою метою, але повинно впливати на досягнення урядом цілей більш високого порядку. Зазвичай саме ці цілі більш високого порядку задають тон і обумовленість формування основи для проведення функціонального обстеження.

1.3. Типологія функціональних обстежень і приклади їх проведення

Функціональні обстеження як засіб підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади відрізняються між собою за масштабами, завданнями та способом проведення. Щоб краще зрозуміти цілі, завдання та методику функціонального обстеження, слід розглянути основні типи функціональних обстежень та приклади їх проведення в різних країнах.

1) Повний формальний аналіз структури і функцій системи органів виконавчої влади.

Цей тип функціонального обстеження спрямований на дослідження всієї системи органів виконавчої влади та має на меті приведення виконуваних органами виконавчої влади функцій у відповідність нормативним документам. Засади побудови й діяльності системи вважаються незаперечними. Результатом такого обстеження є пропозиції щодо оптимізації інституційної системи та *розподілу функцій між окремими органами виконавчої влади без зміни ієрархічної вертикалі*. При цьому остеронь залишаються питання доцільності й важливості виконання тих чи інших функцій для вирішення суспільних проблем, тобто політичної й соціальної ефективності.

2) Повний політичний аналіз повноважень і функцій системи виконавчої влади.

Мета такого обстеження - оцінювання політичної й соціальної ефективності діяльності органів виконавчої влади, її здатності реагувати на

потреби суспільства, відповідності її структури, повноважень і функцій основним принципам державної політики та стратегічним напрямам діяльності Уряду. Проведення такого обстеження необхідне для глибоких політичних та адміністративних реформ і потребує високого ступеня консолідації акторів державної політики, залучення широкого кола експертів, проведення референдумів тощо. Результатом такого обстеження є *зміна ієрархії та структури системи органів виконавчої влади*. До певної міри такий процес був ініційований і розпочатий у Казахстані, але про позитивні наслідки політико-адміністративного обстеження в цій країні говорити поки рано.

3) Комплексний аналіз державних цільових та бюджетних програм.

Такий підхід до функціонального обстеження органів виконавчої влади залишає осторонь рутинні адміністративні функції і зосереджує увагу передусім на *аналізі горизонтальних зв'язків, які виникають у процесі розроблення та реалізації державних цільових та бюджетних програм*, розроблених для досягнення стратегічних цілей Уряду і вирішення нагальних суспільних проблем. Метою такого функціонального обстеження є визначення відповідності інституційної системи та розподілу компетенцій між виконавцями програм та цілями і завданнями програм. Цей тип обстеження передбачає повну інвентаризацію всіх програм, визначення їх економічної та політичної ефективності, дослідження відповідності витрачених матеріальних, фінансових та людських ресурсів поставленим перед програмами цілям і завданням тощо. Результатом такого типу функціонального обстеження є пропозиції з *удосконалення процедур розробки і впровадження державних цільових і бюджетних програм*, виявлення і усунення можливих дублювань заходів цими програмами. Таке обстеження проводилося в Бразилії у 2000-2003 рр. та стосувалося 380 державних програм.

4) Секторний функціональний аналіз.

Таке функціональне обстеження фокусується на певному секторі державного управління (наприклад, на сільському господарстві, вищій освіті, пенсійному забезпеченні т. ін.) і охоплює ті органи виконавчої влади, які діють в рамках цього сектора³. Обстеження зосереджується на функціях, що прямо стосуються цього сектора (хоча ними лише не обмежуються).

5) Інституційний функціональний аналіз

Цей вид функціонального обстеження можна сприймати як проміжний для перших двох типів, розглянутих вище. Такі обстеження зосереджуються на структурі, функціях і процедурах діяльності окремих органів виконавчої влади *ізолювано від інших органів виконавчої влади* і ставить мету уточнення стратегічних цілей і завдань обстежуваного органу в світлі відповідної державної політики, визначення відповідності структури і функцій органу цим цілям і завданням, оцінка раціональності та ефективності розподілу функцій як по вертикалі, так і по горизонталі всередині обстежуваного органу та з іншими органами виконавчої влади.

Результатом такого обстеження є пропозиції стосовно оптимізації структури органу і розподілу його функцій за ступенем важливості й пріоритетності, приналежністю до політичних чи адміністративних функцій, визначення зайвих функцій і тих, які доцільно передати для виконання на нижчий рівень

державного управління або неурядовим організаціям і установам. Саме цей тип функціонального обстеження був обраний в Україні у 1999-2000 рр. для поглиблення адміністративної реформи, але з ряду причин об'єктивного та суб'єктивного характеру його наслідки не мали значних наслідків для оптимізації структури та підвищення ефективності діяльності тих міністерств і відомств, які були обстежені в той час.

Слід зауважити, що як правило відбувається поєднання різних типів функціонального обстеження залежно від конкретної мети і ситуації в тій чи іншій країні. «Замовниками» функціональних обстежень того чи іншого типу можуть виступати уряд, парламент чи окремий орган виконавчої влади, зацікавлений в підвищенні ефективності своєї діяльності.

Слід зауважити, що як правило відбувається поєднання різних типів функціонального обстеження залежно від конкретної мети і ситуації в тій чи іншій країні. «Замовниками» функціональних обстежень того чи іншого типу можуть виступати уряд, парламент чи окремий орган виконавчої влади, зацікавлений в підвищенні ефективності своєї діяльності.

Найбільш поширеними є три основні типи функціонального обстеження — вертикальне, горизонтальне та системне.

1) Вертикальне функціональне обстеження

Це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління. Під час такого обстеження співвідносяться визначені функції та задіяні ресурси.

Вертикальне обстеження спрямоване на аналіз діяльності однієї інституції. Основною його метою є визначення в якій мірі ця інституція виконує функції, необхідні для досягнення її цілей, та наскільки організаційна структура інституції відповідає (без дублювання або пробілів) вимогам щодо виконання необхідних функцій.

Обстежуваною установою може бути як центральний орган виконавчої влади так і місцеві органи виконавчої влади. Вертикальний аналіз, наприклад, міністерства може включати аналіз підпорядкованих органів, так само як і бути спрямованим на дослідження центрального апарату міністерства, або охоплювати його розукрупнення підрозділу (de-concentrated units). Основна увага в ході вертикального аналізу приділяється тому, в якій мірі даний орган виконує свої штатні функції, і в якій мірі організаційна структура даної установи логічно відповідає - без дублювання і без пробілів - вимогам виконання цих функцій. На кожному окремому етапі може проводитися одне бо декілька вертикальних аналітичних досліджень. Але вертикальний аналіз однієї установи повинен бути відділений від подібного ж аналізу іншої установи.

У 1999 році в Латвії, після проведення в 1997 році загального горизонтального обстеження, було ініційовано проведення вертикального функціонального обстеження. Воно полягало у проведенні вертикального функціонального аналізу окремих міністерств і всієї системи підпорядкованих органів. Вертикальне обстеження проводилось в Міністерстві сільського господарства, а згодом – Міністерство економіки та Міністерство юстиції. Підставою для проведення вертикального обстеження була необхідність підготовки країни до вступу до Європейського Союзу.

В ході інтеграції галузей в систему ЄС перед міністерствами були поставлені нові завдання. Це вимагало від них визначення пріоритетів та відповідного розподілу ресурсів. Вибір міністерства для проведення вертикального аналізу був погоджений трьома сторонами – Бюро по реформі державного управління, Світовим банком та самим міністерством. Світовим банком назвав критерій для вибору галузі, що підлягає аналізу. Тут повинні були поєднуватися ключова роль в економічному житті республіки і, одночасно, визначальне значення цієї галузі при інтеграції країни в європейські економічні структури.

Обстеження повинно було допомогти в розвитку інституційної бази галузі для раціональної та ефективної реалізації її функцій та належало виконати наступні завдання:

- Сформулювати завдання та стратегічні цілі міністерства та визначити пріоритетні функції;
- Визначити функції державних органів, які або мають бути збережені, або передані більш підходящим для цього органам, або усунені;
- Визначити нові функції;
- Визначити здорову (з юридичної точки зору) і ефективну організаційну структуру, яка може ефективно домагатися виконання своїх цілей.

Що стосується досвіду України в проведенні функціональних обстежень то до кінця 2000 року в програмі функціонального аналізу, розпочатої урядом України, брало участь 10 міністерств, сам аналіз залишався обмеженим - як за охопленням, так і по глибині. Дослідження зводилося до вертикального аналізу окремих міністерств. Крім того, на центральному рівні аналіз проводився в якості пілотного проекту і не мав прямого відношення до регіонального або місцевого рівня.

На загальний хід функціонального обстеження вплинув ряд негативних факторів, одним з яких була відсутність адекватної політичної підтримки і стабільності: Робоча Група з реформування центральних органів виконавчої влади була неспроможна виконати всю необхідну роботу зі збору фактів для аналізу.

Цей підхід ефективний там, де бажають досягти скорочення витрат і коли для цього існує достатній запас часу. Звичайно, істотним фактором є зацікавленість уряду, але тут можна припустити, що якщо уряд сам же і схвалив стратегію реформування органів державного управління, то, по-перше, він зацікавлений в аналізі, а по-друге, таку стратегію поділяють і всі міністерства. Цей підхід виявляється корисним і в при плануванні та / або реалізації нової схеми децентралізації та розукрупнення, і в рамках процесу галузевого інституційного розвитку в контексті інтеграції до ЄС.

2) Горизонтальне функціональне обстеження

Це інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності.

Аналіз по горизонталі (або горизонтальний аналіз) розглядає розподіл функцій між установами. Чи раціонально розподілена компетенція на рівні управління в цілому, чи немає зайвого дублювання і прогалин – таке основне питання, яке вирішується за допомогою горизонтального аналізу. Горизонтальне обстеження дозволяє також встановити, якою мірою всі міністерства слідують

подібною методикою для оптимізації відносин між центральними та територіальними підрозділами, або в якій мірі фінансові та звітні відносини між міністерствами і підпорядкованими органами можуть бути порівнянні в рамках всієї системи. Подібного роду горизонтальний аналіз проводити особливо важко, і зустрічається він порівняно рідко. Його можна використовувати не в якості окремого інструменту, а як метод отримання системних висновків в результаті поєднання вертикального і горизонтального аналізу.

Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації.

Горизонтальне обстеження сконцентроване на порівняльному аналізі однієї або більше функцій між декількома інституціями. Здебільшого це загальні або спільні функції, які здійснюються всіма інституціями (управління персоналом, внутрішнього адміністрування, фінансова або правова).

Горизонтальне обстеження може бути засноване на поєднанні різних типів аналізу. При більш скромних можливостях можна зосередитися на аналізі основних організаційних аспектів на рівні конкретної управлінської системи в цілому. Такий підхід особливо корисний при наявності дійсно сильного прагнення до проведення далекосяжних реформ – прагнення, заснованого на політичній підтримці та наявності провідного міністерства чи установи. Повний горизонтальний аналіз має низку переваг, зокрема, дозволяє уряду домагатися виконання всіх цілей на самому високому рівні. Таким чином, можна закласти основу для суттєвої реструктуризації і модернізації. Однак у такого підходу є і деякі недоліки, до яких відносяться труднощі в реалізації широкого і достатньо глибокого аналізу при обмеженні часу та ресурсів.

3) Системне обстеження

Системне обстеження – це порівняльне аналітичне дослідження однієї або більше функцій в декількох установах. Цей інструмент дозволяє оцінити здатність адміністративних органів діяти в якості єдиної інтегруючої системи. Загальні функції, наприклад, управління кадрами, внутрішнє управління, розробка законодавства і формування бюджету - виконують всі або більшість установ.

Системне обстеження однієї або більше функцій проводиться в усіх органах управління або в певній категорії, наприклад у всіх міністерствах, або у всіх підпорядкованих органах. Основна увага в ході системного обстеження направлено на порівняння якості виконання загальних функцій різними установами. Зокрема, системне обстеження дозволяє визначити ступінь порівняльності якоїсь певної функції, виконуваної різними установами. Наприклад, якщо в одній установі є відділ кадрів, а в іншому-лише невеликий відділ кадрового підрозділу в рамках іншого відділу - до якої міри можливо порівнювати ці дві структурні одиниці? Якщо є розходження в статусі підрозділу - то воно ґрунтується на відмінності масштабів установ або на різній складності виконуваних ними завдань? Обстеження дозволяє оцінити, кількісні та якісні показники діяльності співробітників, що спрямовується на виконання загальних функцій в різних установах, і яка якість фахівців, а також наскільки

однаково виконуються схожі функції у всіх відділах. Наприклад, чи всі відділи кадрів займаються діяльністю по прийому на роботу, або в окремих органах прийом на роботу є прерогативою керівництва?

Кілька видів системного обстеження можуть проводитися одночасно, але аналіз кожної функції повинен проводитися окремо від аналізу інших функцій. У ряді випадків проведення системного аналізу може дати добрі результати, якщо воно поєднується з проведенням вертикального аналізу.

Тож слід відмітити, що системне обстеження зосереджене на розподілі функцій між інституціями (системою органів виконавчої влади) з метою визначення наскільки на рівні системи, якщо розглядати її як єдине ціле, розподіл повноважень є раціональним, без надмірного дублювання та пробілів.

Основною метою обстежень є поліпшення структури органів виконавчої влади, конкретних секторів (галузей) державного управління (економічний, фінансовий, промисловий, аграрний, паливно-енергетичний сектори).

Для досягнення мети функціонального обстеження, а саме: оптимізації органів виконавчої влади, підвищення їх ефективності та впорядкування діяльності пропонується використання змішаного типу функціонального обстеження, що поєднує в собі комплексний аналіз державних цільових та бюджетних програм та інституційний функціональний аналіз.

Описані типи аналізу можуть застосовуватися в різних поєднаннях в залежності від завдань, визначених замовником. При виборі типу аналізу враховуються і здатності аналітиків, та інші наявні ресурси і можливості (зокрема, наявність політичної підтримки).

РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ОБСТЕЖЕНЬ

2.1. Досвід проведення функціональних обстежень у Канаді

В якості конкретного «продукту» програми реформ, що раніше дещо дискредитувала себе в інших сферах (Public Service 2000), у 1990 р. була висунута ідея про створення так званих «спеціальних оперативних органів» (СОО).

За їх допомогою федеральний уряд сподівався підвищити якість послуг та скоротити витрати на деякі програми. СОО дозволили провести «півакціонування» деяких напрямів діяльності відомств з реформуванням їх у господарські одиниці, що володіють більш високою управлінською гнучкістю, але належать державному сектору.

Після зміни уряду у 1993 р. і проведення обстеження програм у 1994-1995 рр. була проведена «інвентаризація» цієї ініціативи, в результаті якої одні СОО були знову включені до своїх відомств, інші – приватизовані, а більшість збереглися в рамках більш жорстких параметрів. Загальна кількість СОО – 20 - не змінилась, але багато СОО у канадських провінціях і деяких містах, особливо у Манітобі, Вінніпеге, успішно перейняли цю концепцію.

Обстеження у 1994 р. являло собою одноразову, обмежену за часом всеохоплюючу ініціативу, спрямовану на перебудову, однак за ним відбулись поточні обстеження альтернативних форм надання послуг (АФНП). На відміну від обстеження програм, для них було характерним відсутність політичної волі, координація з центру та планових показників. Якщо у Великобританії проводилась політика створення державної влади в складі відповідальних відомств, а у Новій Зеландії - політика масової комерціалізації і приватизації державних структур, то в Канаді обстеження АФНП не мали заздалегідь визначеного результату.

Відповідальність за проведення обстежень АФНП покладена на Секретаріат Казначейства Канади. Відділ АФНП розробив політику і директиви по відношенню до федеральної рамкової структури АФНП. Міністерства і відомства заохочувались за безперервне дослідження своїх програм з метою їх постійної релевантності, а також для того, щоби при їх здійсненні у максимальній степені враховувались державні цілі.

Обстеження програм здійснюється на разовій основі за погодженням з іншими центральними відомствами. Казначейство або Кабінет Міністрів пропонують кандидатів і в рамках підготовки початкового техніко-економічного обґрунтування аналізують всі можливі варіанти та обирають з них кращий. Казначейству або Кабінету Міністрів направляється пропозиція щодо реалізації обраного варіанту.

Вплив ініціативи АФНП не був послідовно оцінений у всіх органах федерального уряду. На сьогоднішній день отримані наступні результати:

- створено додаткові СОО, у тому числі шість в організації «Індастрі Канада»;

- створено три, передбачені законом служби (оподаткування, харчового інспектування і парків);
- сприяння партнерствам шляхом внесення поправок до Закону про фінансове управління;
- передача функцій управління майном від держави до недержавного сектору із прогнозованою економією 40-50 млн.долл.;
- трансформування служби цивільної повітряної навігації в некомерційну корпорацію;
- погодження шести актів передачі функцій співробітникам Національної комісії у справах столичного регіону;
- приватизація державних типографій і видавництв.

Поточний огляд АФПУ в провінції Альберта допоміг владі знайти більш економічні шляхи ведення діяльності. У програмі були використані різні варіанти надання послуг, включаючи приватизацію, підряд і передачу функцій муніципалітетам. За останні десять років уряд Альберти передав у приватний сектор ряд своїх функцій в таких областях, як інформаційні технології, ліцензування полювання та рибна ловля, електроенергетика, продаж алкогольних напоїв, вміст автомагістралей, видача номерних знаків і водійських посвідчень.

Для міністерств і відомств, зацікавлених в аутсорсингових послугах, розроблені керівництва щодо умов підряду та адміністративного управління підрядами. Встановлений порядок охоплює такі питання, як аналіз стратегічних планів, інформація про результати діяльності, варіанти надання послуг, аналіз витрат і ризику, кадрові наслідки, плани дій та стратегії зв'язку. Для того щоб не приносити якості у жертву економії, в рамках загальної оцінки альтернативних варіантів розглядаються питання, пов'язані з результативністю діяльності, фінансами, частками акціонерів, адміністративним управлінням підрядами, складністю і термінами.

Підживлює обнадійливими результатами спрощення уряду процес аутсорсингу, який швидко охопив всю територію Альберти. Було оголошено про зростання якості послуг та скорочення витрат.

У 1991 р. уряд провінції Манітоби використовував огляди АФПУ в якості нового підходу до оцінки державних програм і витрат. За сім років було створено сімнадцять СОО в дев'яти міністерствах.

Влада провінції прийняла закон на підтримку установи СОО з різними функціями регулювання та створення при Казначействі керуючого органу для фінансування та обліку діяльності СОО за межами основного уряду.

СОО являють собою служби всередині уряду, на які покладається пряма відповідальність за результати і якій надається більша управлінська гнучкість для досягнення нових рівнів результативності. Ці напівавтономні відомства утворюють організаційний «прошарок» між лінійним міністерством і державною корпорацією. Ідеальними кандидатами є ті організації, які в суспільних інтересах краще збереглися в складі уряду, але які потребують більшої свободи для того, щоб діяти на засадах, більш наближених до комерційних. Кандидатами можуть бути безпосередньо державні служби, внутрішні служби уряду, науково-технічні служби або програми регулювання і правозастосування.

Збалансований підсумок діяльності Манітобського СОО за 1999/2000 рр. свідчить про значне підвищення ефективності роботи в результаті здійснення ініціатив АФПУ:

- доходи зросли на 26 млн. дол. (33%), а річна економія витрат – на 20 млн. дол. (17%), в результаті чого вдалося ліквідувати заборгованість провінції у розмірі 11 млн. дол. і отримати надлишок коштів в обсязі 34 млн. дол.;

- було створено 208 нових робочих місць в приватному секторі, вдалося залучити 100 млн. дол. інвестицій в нову діяльність з розвитку економіки провінції;

- асортимент послуг розширився на 44%, а їх обсяг зріс на 46%, причому 90% цих послуг були надані клієнтам, чисельність яких збільшилася на 120%, своєчасно, причому 93% клієнтів залишилися задоволені якістю обслуговування, а відсоток утримання клієнтури досяг 100%.

У 1999 р. уряд провінції Нью-Брансвік схвалив порядок проведення огляду програм і послуг, покликаних давати систематичну оцінку всім державним програмам. У завдання спеціальної групи входило скоротити зайві витрати і усунути дублювання і перекривання функцій в якості основи для майбутніх політичних і фінансових пріоритетів. За основу при проведенні огляду були взяті п'ять питань, що стосуються ролі держави, відповідності провінційним цілям, конкурентоспроможності, ефективності та вартісної доступності.

Огляд включав наступні чотири етапи:

- виявлення та опис;
- функціональне згрупування;
- визначення пріоритетів;
- оцінка впливу та реалізація.

Всі етапи були ідентифіковані, докладно описані і розбиті на дванадцять горизонтальних груп більше 600 послуг. Групи послуг були піддані оцінці для розмежування суттєвих та несуттєвих програм. Останні були ліквідовані або віднесені до кандидатів на використання АФПУ. Початкові результати знайшли своє відображення в реструктуризації відомств, яка була закладена в бюджет на 2000/2001 рр. Наприклад, Міністерство фінансів передало повноваження з регулювання лотерей, виробництва і збуту алкогольних напоїв і тютюнової продукції Міністерству громадської безпечною, але зберегла за собою право визначати політику щодо лотерей.

У 1996 р. уряд провінції Онтаріо виступив з ініціативою в області АФПУ зі стандартизованим форматом та процедурою централізованого схвалення для міністерств. Новий уряд проголосив більш комерційний, заснований на результатах підходу до надання збережених за державою послуг при розширенні участі приватного сектора в наданні державних послуг. Уряд висловив намір використовувати альтернативні варіанти, такі як державно-приватні партнерства та відкриття державних структур для зовнішньої конкуренції. Ініціатива в області АФПУ була важливим елементом стратегії забезпечення міністерствам можливості здійснювати і надавати недорогі, доступні та гнучкі програми та послуги.

На впровадження ініціативи були видані роз'яснення щодо принципів і можливих критеріїв що допомагають міністерствам вибрати найбільш

альтернативний варіант реалізації тієї чи іншої програми. Обговорювані варіанти включають в себе приватизацію, партнерства, ліцензування, використання зовнішніх постачальників послуг, передачу функцій, відомства та пряме надання послуг урядом. Міністерства повинні підготувати бізнес-плани з викладенням своїх стратегій реструктуризації та пропозицій по:

- припиненню реалізації програм;
- продовженню безпосередньої реалізації переглянутих програм;
- використанню альтернативних підходів до більш ефективної та дієвої реалізації переглянутих програм.

Така рамкова структура визначає керівні принципи, схему прийняття рішень для огляду програм, критерії вибору варіанта надання послуг, вимоги підзвітності, варіанти АФПУ і порядок схвалення. Критерії визначення оптимального варіанту надання послуг враховують суспільні інтереси, незалежність у прийнятті рішень, фінансову незалежність, управлінську та адміністративну гнучкість, можливість використання ринкових механізмів і аналіз витрат.

Роз'яснення забезпечують міністерствам форму для відбору економічно ефективних варіантів надання послуг. Підготовка міністерством бізнес-плану є однією з вимог до ухвалення рішень для вибору АФПУ. Це систематичний підхід до порівняння витрат та існуючих переваг і альтернативних методів надання послуг.

Уряд провінції Квебек розробив програму створення автономних служб. За основу були взяті виконавчі відомства Великобританії і канадські СОО. Управлінням надається більше свободи і повноважень, але при цьому з них суворіше стягують за досягнуті результати. Кращі кандидати повинні брати участь у практичній діяльності, мати достатньо високі показники результативності, чітку місію, стабільну політику і тверезі підходи до фінансового управління.

За період з 1995 р. було створено п'ятнадцять автономних служб у різних сферах програм провінції. До них відносяться такі несхожі один на одного програми, як повітряний флот і транспортний парк, паркінг, наукові лабораторії, регулювання орендних відносин, екологічна експертиза, допомога учням, зайнятість, лісове господарство, охорона природи, дослідження мінеральних ресурсів, туризм та збір податків. При оцінці послуг влади Квебека також розглядають такі варіанти, як партнерство, передача функцій і підряд.

Акцентування уваги на показниках результативності діяльності, інформаційних систем та навчанні допомогло автономним службам стати ефективними і діяти більш по новаторському. Є безліч прикладів економії державних витрат, зростання продуктивності праці і підвищення якості послуг. Однак поборники автономних служб незадоволені недостатнім ресурсним забезпеченням і негнучкими допоміжними послугами, що надавались міністерствами і центральними відомствами.

На початку 1998 р. влада міста затвердила рамкову структуру для проведення індивідуальних обстежень міських послуг з метою оцінки вартості найбільш придатних механізмів для надання недорогих, гнучких і стабільних послуг. Ця рамкова структура ввела основні правила та вказівки щодо

послідовного підходу до прийняття рішень по АФПУ і намітила порядок схвалення розробки АФПУ. Місто делегувало повноваження по визначенню пріоритетів, аналізу та оцінки кандидатів комітетові по АФПУ.

Міська влада взяла на озброєння новаторський програмний пакет моделювання ділових процесів під назвою «Еталонна модель управління державними послугами» (ЕМУДП). ЕМУДП визначає напрямки діяльності, ресурси і внутрішні послуги, що підтримують державні послуги, розподіляє організаційні ролі, обов'язки, повноваження і відповідальність, і пов'язує державні послуги з результатами здійснення програм.

У 1998-1999 рр. ЕМУДП була введена у всіх муніципальних відомствах, в результаті чого була дана службова характеристика 260 дискретним державним послугам. Ця інформація дозволила міській владі відокремити основні послуги від неосновних і ввести нормативи та планові показники для послуг.

2.2. Досвід проведення функціональних обстежень у Великобританії

Починаючи з 1988 р. у Великобританії було створено більш ніж 140 виконавчих відомств, що охопили 75% державної служби. Програма «Наступні кроки» була запропонована Канцелярією прем'єр-міністра і управлялась з центру в рамках офіційного процес-відбору. Створена модель відомств включає в себе рамкові погодження, щорічні договори про результати діяльності, оплату праці за результатами діяльності, консультаційні поради і трирічні експертизи. Найвищі посадові особи підпорядковані міністру, але можуть публічно відповідати на питання і виступати у Парламенті.

Створення відомств в рамках програми «Наступні кроки» було одним з варіантів, які виникли після систематичного проведення тестування в міністерствах і відомствах у відповідності з ініціативою «Попередні варіанти». В ході тестування ставились наступні питання:

- Чи є функція, що надавалась у минулому, на теперішній час необхідною або її можливо спростити?
- Якщо функція на теперішній час є необхідною, чи повинна вона бути приватизованою, або фінансуватися державою?
- Якщо функція повинна фінансуватися державою, чи може вона бути переданою підрядникам?
- Якщо держава повинна здійснювати і фінансувати дану функцію, чи може основний уряд або виконавче відомство здійснювати її більш економічним способом?

Міжміністерська експертна група проводить обстеження «Попередні варіанти» у відповідності із загальними процедурою і методикою. Окрім контролю якості з боку центральних відомств, до участі в обстеженні задіяна консультативна група. Робочі документи, технічні завдання і повні дані публікуються. Виконавче відомство створюється після того, як відповідальний міністр відхилить всі інші варіанти.

Принципи, на підставі яких в рамках програми «Наступні кроки» створюються нові відомства, потребують щоб їх статус переглядався кожні п'ять років. Чергове обстеження «Попередні варіанти» проводиться у відповідності з

рекомендаціями Секретаріату Кабінету міністрів і погодженим графіком. В ході цих обстежень:

- розглядаються варіанти, що розглядались до створення відомства з врахуванням набутого досвіду і будь-яких змін зовнішніх та внутрішніх обставин;

- суворо перевіряється, чи існує взагалі необхідність існування даної функції відомства, чи існує можливість її приватизації, передачі підрядникам, передачі іншому органу, повернення тому органу, який здійснював її раніше, або збереження її відомчого статусу;

- проводяться широкі консультації з керівництвом і співробітниками відомства, батьківським міністерством, замовниками, зацікавленими групами і іншими поставниками подібних послуг;

- оцінюються здійснення і співвідношення вартості та віддачі кожного варіанту;

- готуються рекомендації для відповідального міністра.

Суспільство і зацікавлені сторони запрошуються до участі у цьому процесі шляхом подачі своїх зауважень, в той час, коли альтернативні поставники можуть надавати свої пропозиції в тих випадках, якщо проводяться випробування в ринкових умовах.

Мета обстежень полягає в тому, щоб передбачити показники поліпшень і визначити найкращий можливий варіант для забезпечення «максимальної віддачі». Коротко кажучи, в основі обстежень лежать наступні принципи:

- *виклик* (слід кинути виклик існуючому стану справ, задавшись питаннями, навіщо і як надається дана послуга);

- *порівняння* (слід порівняти власну діяльність з діяльністю інших по всьому спектру відповідних показників, беручи до уваги думку як користувачів послуг, так і потенційних постачальників);

- *консультації* (при визначенні нових планових показників результативності діяльності слід проконсультуватися з місцевими платниками податків, користувачами послуг та діловими колами);

- *конкуренція* (слід використовувати добросовісну конкуренцію як засіб забезпечення високої ефективності та результативності послуг).

Обстеження якості послуг охоплюють ту чи іншу конкретну послугу або частину того чи іншого відомства (наприклад, функція огляду якості персоналу), а не всією організацію. Мета кожного обстеження полягає в тому, щоб разом з споживачами знову розглянути питання про те, яка послуга необхідна, а потім виявити кращого постачальника, який зміг би з року в рік забезпечувати позитивні зрушення як в плані скорочення витрат, так і в плані підвищення якості надання послуг.

При проведенні кожного обстеження якості послуг розглядаються наступні п'ять варіантів:

- скасування;
- внутрішня реструктуризація;
- випробування в ринкових умовах;
- приватизація;
- передача стратегічним підрядникам.

Місцеві органи влади повинні розробити програму оглядів співвідношення вартості та якості послуг, а потім опублікувати план підвищення якості. Програми повинні охоплювати всі послуги та напрямки діяльності рад за 5-річний період. Державний секретар має широкі повноваження по визначенню своїм наказом не тільки графіка, але і конкретних функцій, які необхідно обстежити в зазначені фінансові роки. Державний секретар має право також в нормативному порядку розмежовувати різні органи влади.

Ради можуть вибирати порядок проведення своїх оглядів за умови, що вони повинні почати з найбільш слабких послуг. Вони можуть віддати перевагу оглядам в областях:

- які мають особливу значимість у бюджетному відношенні і де існують широкі можливості для вдосконалення;
- до яких виявляють особливий інтерес місцеві жителі;
- в яких відбуваються законодавчі зміни;
- які є об'єктами для нових державних політичних ініціатив;
- на які поширюються нові умови проведення конкурсних торгів;
- в яких бажано розвивати новаторство;
- в яких належить використовувати новий «поперечний» підхід;
- в яких належить провести повторний тендер з того чи іншого підряду.

До 1993 р. у Великобританії сфера надання послуг у значній мірі була децентралізована, а обов'язки центрального керівництва – передані виконавчим відомствам. Обстеження фундаментальних витрат були покликані служити інструментом для спрощення і перебудови міністерств.

Казначейство вибрало «спадний» підхід до проведення обстеження для вивчення довгострокових тенденцій щодо витрат, альтернативних варіантів для більш економічного і ефективного надання послуг та можливостей для відмови відразу від всіх послуг. Дані обстеження були продиктовані політичними міркуваннями, а при їх проведенні жоден елемент робочих механізмів міністерства не вважався сам собою зрозумілим. Розглядалися наступні питання:

- Навіщо надається дана послуга? Чи правильно вона надається?
- Які існують методи проведення консультацій? Які поліпшення плануються?
- Які заходи можуть бути прийняті? Наскільки результати діяльності можна порівняти з кращими прикладами?
- Які є конкурентні альтернативи? Чи повинні бути створені нові альтернативи?

В міністерствах проводились свої власні обстеження в рамках поетапної програми, яка охоплює основні області державних витрат. Прискорювані бюджетними скороченнями, в міністерствах були змушені замислитися над тим, чим їм варто займатися, а що слід передати або делегувати. Саме Казначейство провело фундаментальне обстеження своїх витрат, включаючи докладний аналіз структури вищого управління. Обстеження призвело до перегляду відомчих цілей, основних функцій, заснованих на порівняльних перевагах персоналу Казначейства, передачі решти функцій управління державної служби Секретаріату Кабінету міністрів, раціоналізації структури вищого управління, створення більш однорідної кадрової структури, більшою мірою заснованої на

розподілі ролей, і скорочення чисельності вищих посадових осіб зі 100 до 75 чол.

2.3. Досвід проведення функціональних обстежень у США

У 1993 р. президент доручив міністру оборони підготувати прогноз військових потребностей США на найближчі 10 років. При цьому необхідним було приділити увагу наступним двом фундаментальним питанням:

1. Виправдання наявності арсеналу ядерної зброї після закінчення «холодної війни».

2. Структура озброєних сил по врегулюванню регіональних конфліктів.

Суспільство сприйняло це обстеження як «захисний маневр» Міністерства оборони, що намагалось виправдати свої видатки.

2.4. Досвід проведення функціональних обстежень у Казахстані

Казахстан у рамках програми реформування державного сектору провів функціональне обстеження, прореагував тим самим на зафіксований у 1998 р. недостатній рівень доходів і необхідність в скороченні бюджетів на 1999 р. При цьому ставились наступні цілі:

- привести державні функції у відповідності до цілей ринкової економіки, конституційними зобов'язаннями і соціальними пріоритетами;
- ліквідувати будь-які надлишкові функції;
- обмежити фінансування функцій рівнем ресурсів, закладеним у бюджеті на 1999 р.

Бюджетна комісія, яку очолював перший заступник прем'єр-міністра зарекомендувала себе як надійний орган щодо нагляду за політичним процесом, що лежав в основі функціонального обстеження. Вона успішно проводила консультації і знижувала рівень напруженості. Процес, що управлявся Міністерством фінансів включав в себе:

- систематичне обстеження всіх структур, які фінансуються з бюджету з розмежуванням по функціям;
- класифікацію всіх бюджетних об'єктів із співставленням їх до функцій державного управління або комерційного обслуговування;
- підписання контрактів по виконанню деяких комерційних послуг з державними підприємствами;
- ліквідація необмежених повноважень по створенню і кадровому забезпеченню функцій комерційного обслуговування;
- внесення поправок до цивільного кодексу з метою визначення різних видів структур і сприяння акціонуванню;
- спроба включення позабюджетних доходів до бюджету;
- спеціальні механізми у сферах охорони здоров'я і освіти для сприяння конкурентній боротьбі за спірні послуги і нормування практики офіційної оплати користувачами.

За результатами проведення обстеження було запропоновано скоротити 23 762 робочих місць (25%) в апараті центральних виконавчих органів, 2 064 робочих місць в інших бюджетних державних організаціях та зняти з бюджетного фінансування 302 783 робочих місць з передачею їх 600 НГП. Влада

Казахстану планують більш чітко визначити функції, значно скоротити кількість бюджетних організацій, зменшити фонд заробітної плати, скоротити адміністративні видатки, зміцнити потенціал Міністерства фінансів в плані управління і ввести в усіх міністерствах єдині стандарти кадрового забезпечення. Даний процес вже дозволив успішно поєднати обстеження з реформуванням бюджетного процесу.

Завдяки своїм НГП Казахстан зарекомендував себе серед інших країн з економікою перехідного типу, що утворились після розпаду Радянського Союзу, як «майстер створювати відомства». Проведене обстеження підтвердило застереження у відношенні широкомасштабної передачі послуг підрядникам при відсутності достатньо розвинутого приватного сектору, інституційної інфраструктури і здатності контролювати виконання контрактів. Перед НГП ставиться задача надавати послуги, що залишились за рамками уряду. НГП використовують практику надання субсидій приватному сектору і створюють нові заборгованості у всіх випадках, коли вони діють не на основі повної самоокупності.

Незрозуміло, в якій степені їх заборгованість повинна відшкодовуватись - з державного бюджету.

Якщо механізми приведення в виконання контрактів в середині та зовні уряду слабкі, державний контроль може носити ілюзорний характер.

Всесвітній банк співпрацює з Казахстаном в напрямі надання функціональному обстеженню статусу безперервної програми на центральному рівні, поширенню методики і технічних засобів на регіональному і місцевому рівнях.

Функції держави в Казахстані зазвичай виконуються органами державного управління. Міністерства і державні комітети є основними центральними органами виконавчої влади відповідальними за проведення державної політики в різних галузях економіки і за виконання функцій держави.

Відповідно, функціональний аналіз в Казахстані було проведено у всіх міністерствах, комітетах, національних агенціях та місцевих органах виконавчої влади, а також у підвідомчих та територіальних організаціях, тобто як горизонтальних, так і вертикальних структурах адміністративних органів. Іншими словами, аналіз проводився у всій системі органів державного управління, які надає наступні послуги:

- Послуги загального характеру – в тому числі фінансових, аудиторські, планування, законотворчість, оборона, правопорядок, безпека та ін;
- Комунальні та соціальні послуги – зокрема, послуги в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення;
- Послуги уряду, пов'язані з економічною діяльністю – у сфері сільського господарства, промисловості, будівництва;
- Інші послуги, пов'язані з обслуговуванням національного боргу, урядових гарантій і підтримкою державних органів на інших рівнях адміністративної ієрархії.

2.5. Досвід проведення функціональних обстежень у Латвії

У 1999-2000 р. Латвія провела функціональне обстеження на базі міністерств сільського господарства, економіки і юстиції. Бюро з реформування державного управління мало на меті розробити методику, яка б могла використовуватись міністерствами для аналізу своїх функцій і пов'язаних з ними структур. Міністерство сільського господарства погодилося в експериментальному порядку впровадити у себе таку методику для проведення обстежень в інших секторах. Обстеженням були охоплені всі дочірні і територіальні органи центральних міністерств і сільського господарства, включаючи навчальні заклади, однак рибопромислові підприємства і державні лісничі господарства, що знаходились на самофінансуванні – обстежувались окремо.

Необхідна методика розроблялась у партнерстві з міжнародними і місцевими консультантами та робочою групою міністерства. Для виявлення існуючих функцій були проведені співбесіди з більш ніж 100 представниками сектору із використанням структурованої анкети. Для визначення ставлення до кожної функції вона була протестована за допомогою розробленої за замовленням рамкової аналітичної схеми. З метою підготовки рекомендацій, що могли б реально виконуватись, робочі пропозиції були проаналізовані на семінарі за участю керівників відомств.

За результатами проведення обстеження, були розроблені всеохоплюючі пропозиції щодо ліквідації, раціоналізації, приватизації і передачі функцій сільськогосподарського сектору разом з рекомендаціями по проведенню в середньо терміновій та довготерміновій перспективі реструктуризації нових функцій та тих, що залишились з перетворенням їх в ефективні організаційні одиниці. В доповіді було запропоновано змінити структуру центральних міністерств для забезпечення чіткого розмежування функцій стратегічного планування і підтримки політики. Крім того, було рекомендовано об'єднати функції стратегічного планування, інституційної реформи та інтеграції до Європейського Союзу для забезпечення ефективної координації галузевої політики. Закріпити слабкі механізми підзвітності дочірніх органів покликані угоди про результати діяльності, що контролюються керівниками виробничих підрозділів центральних міністерств в кожній підгалузі.

Обстеження виявило 161 різноманітну функцію, щодо 9 з яких було прийнято рішення про приватизацію, 40 – раціоналізувати, 12 – передати в інші галузі. В результаті передбачалось скоротити кількість співробітників, праця яких оплачується міністерством, з 8 280 до 3 196 осіб, а 4 891 робочих місць піддати приватизації або передати у приватний сектор. Завдяки внутрішній реорганізації кількість робочих місць, що залишились, скоротилась на 6 %. Очікується, що в результаті застосованих заходів, спроститься порядок прийняття рішень, покращиться процес формування і реалізації політики і укріпиться підзвітність в дочірніх установах.

Проведена після обстеження перевірка (István 2000) підтвердила, що процес реорганізації проводиться у суворій відповідності до рекомендацій, підготовлених за результатами обстеження і що опір реформам з боку співробітників відносно невеликий - в силу глибокого розуміння ними методики підготовки плану. Обстеження здійснило вагомий, але не визначальний вплив на

кінцеву структуру міністерства, а керівники міністерства сприйняли цю методику і стали відповідальними виконавцями більшості висновків та рекомендацій.

2.6. Досвід проведення функціональних обмежень у Новій Зеландії

У 1987 р. був підготовлений документ під назвою «Державне управління: коротке зведення для нового уряду». Його докладний аналіз наводиться в роботі. По великому рахунку, цей документ являє собою звіт про проведене під керівництвом Казначейства всеосяжне дослідження політики наступних урядів. Звіт починається з прямих тверджень про те, що державі вдається добре, а що - не дуже, і рекомендацій щодо механізмів, які державі належить використовувати для здійснення тих (небагатьох) функцій, які вона має зберегти за собою. В подальшому автори звіту пропонують провести радикальні реформи державної політики і необхідних для її проведення механізмів державного управління. Обстеження проводилося експертами в напрямку «зверху вниз» без участі лінійних відомств.

Повідомимо, що наступні реформи проводилися за такими двома основними напрямками:

- державні торговельні організації були виведені з основного державного сектора і перетворені в державні комерційні корпорації. Державні підприємства користуються значною управлінською незалежністю відповідно до укладених з міністрами договорів про результати діяльності. Закупівля, постачання та датування результатів діяльності відомств контролюється за допомогою оцінки стратегічних результатів уряду і ключових результатів відомств. Є чіткі стимули для підвищення результативності діяльності. Багато державних підприємств були приватизовані до вигоди платників податків і в інтересах державної економічної та соціальної політики;

- інші основні державні служби та системи фінансового управління піддалися реформуванню. У багатьох відомствах функції політичних консультацій були відокремлені від функцій надання послуг. Керівники уклали обмежені за часом контракти та угоди про конкретні результати діяльності з міністрами. Глибока реструктуризація в багатьох секторах призвела до скорочення державної служби на 50%. У рамках програми реформ був введений облік методом нарахування та плата за капітал, вкладений в державні організації.

Згодом було проведено огляд, за підсумками якого був підготовлений звіт про реалізацію комплексних реформ в Новій Зеландії з акцентом не на ефективності, а на підзвітності. Цей огляд також проводився силами експертів, які підпорядковуються безпосередньо одному з підкомітетів Кабінету міністрів, а контроль якості забезпечувала невелика група з управління проектом у складі представників ряду відомств. При проведенні огляду використовувалися співбесіди з міністрами, групові співбесіди та опитування вищих посадових осіб, які доповнювалися аналізом конкретних випадків.

2.7. Досвід проведення функціональних обстежень у Танзанії

У 1994 р. влада Танзанії вирішила, що для підвищення якості державних послуг одинадцять галузевих функцій повинні бути перетворені у виконавчі відомства. До них були віднесені державна печатка, центральні магазини з продажу медичних товарів, радіомовні організації, служби по електротехнічному обслуговуванню, а також бюро реєстрації підприємств. За винятком центральних магазинів з продажу медичних товарів, які отримали технічну і фінансову підтримку з боку Світового банку, жоден з кандидатів не досяг реального прогресу.

Під керівництвом Департаменту у справах державної служби та при технічному сприянні Великобританії Танзанія в 1997 р. приступила до реалізації проекту зі створення виконавчих відомств. Було визначено, що головним стримуючим чинником для успіху ініціативи 1994 р. стала відсутність чітких політичних рамок для створення і діяльності відомств. Іншими словами, уряд і відомства почали діяти, не продумавши до кінця, що ж, власне, необхідно зробити.

Перш ніж приступати до створення будь-яких відомств у відповідності зі своєю рамковою структурою зразка 1997 р., уряд вирішив розглянути процес оцінки варіантів надання послуг поряд з цілим рядом інших основоположних політичних принципів. Альтернативами відомчому статусу були ліквідація, приватизація, передача підрядникам та раціоналізація. Для визначення найкращого варіанту здійснення кожної функції-кандидата використовувалися такі критерії, як ясність, самоокупність, сучасні методи управління, задоволення потреб клієнтів і безперервне вдосконалення. Ця експертиза також забезпечила збереження за державою лише істотних функцій та відокремлення виконавчих відомств від інших форм державних або фінансованих державою структур на зразок напівдержавних організацій. Всі ці принципи були викладені в доповіді про альтернативні варіанти, що була представлена на затвердження міністерству, і для повідомлення центральних органів влади.

Уряд взяв на озброєння підхід, заснований на принципі «бачить око, та зуб не йме», який передбачає, що міністерства у сферу дії яких входять відомства повинні спостерігати за тим, як здійснює свою діяльність відомство, але не повинні втручатися в повсякденну їх діяльність. Крім того, в кожному відомстві було створено невеличку консультативну раду. Відповідно до організованої роботи до квітня 1999 р. у виконавчі відомства були перетворені три організації: управління цивільної авіації, організація, що займається греблями і буровими роботами, і національне статистичне бюро. Ще 35 організацій було охоплено оглядом і рекомендовано в якості кандидатів для перетворення у відомства.

У 1996 р. за активної фінансової підтримки з боку «донорів» уряд Танзанії ввів «огляди організацій та ефективності» для підготовки рекомендацій щодо:

- реорганізації структур державних міністерств і відомств (з метою підвищення ефективності та результативності при розгортанні персоналу та використанні ресурсів, у внутрішніх процесах прийняття рішень і системах зв'язку);

– виявленню можливостей для підвищення ефективності діяльності уряду шляхом застосування норм у галузі кадрового забезпечення та поліпшення методів роботи;

– виявлення реальних можливостей для самоокупності та поліпшення бюджетних асигнувань при наданні урядом конкретних послуг;

– вдосконалення систем управління уряду (тобто планування, складання бюджетів, державного управління, реалізації проєктів, кадрового управління).

Обстеження проводились експертною групою і першим що було зроблено – було розглянуто питання про те, як кожне міністерство і відомство має бути організовано з урахуванням його функцій. Обстеження спиралось на результати обстеження проведеного в 1992 р. у рамках проєкту, фінансованого ПРООН.

Обстеження кожного міністерства та відомства було задумане як двоетапний процес. На першому етапі передбачалося проаналізувати і розглянути роль держави і похідних від цієї ролі вимог до інституційного розвитку. Другий етап мав спиратися на процес обстеження і призвести до вироблення заходів, необхідних для створення (або відновлення) міністерства. Перший етап включав у себе:

а) огляд поточної діяльності міністерства (відомства) на центральному, регіональному та місцевому адміністративному рівнях з акцентуванням уваги на доречності, обсязі та рівні наданої послуги і на ефективності діяльності;

б) аналіз головних питань і їх політичного і стратегічного значення;

в) визначення ролі держави у відповідності з поточною політикою економічної лібералізації та скорочення функцій державного сектора при наданні економічних послуг;

г) дослідження можливостей і масштабів розподілу витрат і підвищення самоокупності послуг, які як і раніше повинні надаватися державою.

2.8. Досвід проведення функціональних обстежень у Словаччині

У 2004 році для Міністерства фінансів Словачької Республіки в Центральному державному бюджетному органі та інших, пов'язаних з ним установах, було проведене функціональне обстеження щодо процесу формування бюджету.

Функціональне обстеження було направлене на чітке визначення стратегії надання допомоги для поліпшення бюджетного процесу, а також, на перегляд бюджетних процедур щодо впровадження середньострокових фінансних рамок. Для покращення бюджетного процесу в міністерствах потрібно було оцінити:

- Як практика формування бюджету на загальному рівні (зокрема Уряд і Міністерство фінансів) впливає на бюджетний процес галузевих міністерств?

- Як галузеві міністерства формують фінансовий кошторис в рамках свого внутрішнього бюджетного процесу?

- Як ці два рівні пов'язані між собою в рамках спільного бюджетного процесу. Оцінка діяльності робилась шляхом порівняння Словачьких установ з ідеальною практикою з інституційної точки зору?

Рівень бюджетної системи оцінювався по трьох «бюджетних результатах»:

- бюджетна дисципліна;
- ефективність розподілу ресурсів;
- сприяння ефективному наданню послуг.

Аналізуючи висновки функціонального обстеження слід відмітити, що для покращення бюджетного процесу, потрібно наступне:

1. Активна участь Кабінету Міністрів в управлінні державними фінансами:

- Сприяння використанню електронного уряду та технологічної підтримки в секторі управління державними фінансами;
- Встановлення пріоритетів, пов'язаних з розподілом ресурсів для розробки багаторічного бюджету.

2. Розробка надійної структури для планування бюджету:

- Впровадження кращих методів калькуляції витрат;
- Прямий зв'язок системи середньострокових витрат з річним бюджетом.

3. Підвищення фінансової культури, частково через зміни в законодавстві:

- Кращий розподіл повноважень по управлінню бюджетом на всіх рівнях.
- Розширення бюджетних зобов'язань шляхом розподілу асигнувань.

4. Залучення кваліфікованих людських ресурсів:

- Істотне покращення рівня освіти для спеціалістів в сфері державних фінансів.

2.9. Досвід проведення функціональних обстежень в Румунії

У 2011-2012 роках на замовлення Генерального Секретаріату Уряду Румунії в центральних державних адміністраціях було проведено функціональне обстеження сектору вищої освіти.

Функціональне обстеження сектору вищої освіти в Румунії було частиною більш широкого функціонального аналізу державного управління в країні та здійснювалось Світовим банком на запит уряду Румунії та Європейської Комісії. Згідно зі стратегічними планами Румунія приділяє багато уваги поліпшенню системи освіти і навчання. Кваліфікована робоча сила сьогодні має вирішальне значення для розвитку і конкурентоспроможності країни. Але з впровадженням нових технологій постає питання щодо пошуку нових підходів управління та моніторингу в секторі вищої освіти.

Мета функціонального обстеження полягала в розробці плану дій для підвищення ефективності праці в секторі освіти в короткостроковій і середньостроковій перспективі.

Для оцінки діяльності у сфері вищої освіти необхідно було проаналізувати питання: чи отримують студенти відповідні навички під час навчання, чи легко випускникам знайти роботу та чи проводяться дослідження щодо якості освіти?

З висновків функціонального обстеження, сектор вищої освіти зіткнувся з наступними проблемами, які потребують нагального вирішення:

- недостатність ресурсів;

- деякі установи, особливо приватні, залишаються без належного контролю за якістю впровадження освіти;
- недостатня кількість інформації щодо успішності навчання студентів;
- відсутність даних щодо працевлаштування випускників;
- недостатність обміну міжнародним досвідом серед студентів;
- студенти з низьким матеріальним становищем значно відстають від своїх більш забезпечених однолітків.

Загальні рекомендації за результатами функціонального обстеження:

- Запровадити параметри, які б могли оцінити рівень компетенції студентів, набутий під час навчання та дослідити, чи легко випускникам знайти роботу.
- Зробити фінансування вищої освіти не дискреційним, а більш орієнтовним не впроваджувальну політику
- Запровадити звітність щодо якості освіти
- Удосконалити розподіл спеціалізації в секторі
- Зміцнити потужність та потенціал приватного сектору вищої освіти
- Поліпшити потенціал ключових посередницьких організацій
- Зміцнити інтернаціоналізацію освіти

2.10. Досвід проведення функціональних обстежень в Хорватії

Функціональне обстеження було впроваджене в таких центральних органах державного управління як: Міністерство фінансів; Міністерство юстиції; Міністерство економіки, праці та підприємництва, Міністерство з питань моря, транспорту та інфраструктури (замість Міністерства з питань моря, туризму, транспорту та розвитку); Міністерство охорони довкілля, територіального планування і будівництва; Міністерство науки, освіти та спорту; Міністерство культури; Міністерство у справах сім'ї, ветеранів та солідарності між поколіннями; Центральне державне адміністративне управління; державна інспекція.

Метою функціонального обстеження в Хорватії було:

- реформування структури державного управління відповідно до погоджених Урядом функцій в державних органах управління з метою підвищення ефективності праці та економії;
- перерозподіл державних функцій та поліпшення контролю за виробничими процесами в органах державного управління;
- координація організаційних структур центральних органів державного управління, державних установ і державних адміністрацій в країнах зі стратегічними і делегованими завданнями, та відповідними обов'язками;
- гармонізація державної адміністрації з європейськими стандартами з метою створення передумов для інтеграції в європейський адміністративний простір і успішного запровадження європейського законодавства *acquis communautaire*;
- поліпшення координації діяльності органів державного управління.

З метою раціоналізації організаційних структур органів державного управління були проведені наступні заходи:

- аналіз даних установ та інших суб'єктів права (державних установ при міністерствах), щоб розробити типологію існуючих установ на основі їх функцій, підзвітності, правового статусу, фінансування та інших показників;
- застосування принципів функціонального обстеження в десяти обраних центральних органах державного управління і п'ятих державно-адміністративних управліннях в округах;
- аналіз та перегляд організаційної структури та функцій в окремих органах державного управління та підвідомчих установах для чіткого визначення повноважень і уникнення дублювання функцій;
- проведення вертикального функціонального аналізу в двох окремих секторах - охорона довкілля, територіальне планування і будівництво;
- надання рекомендацій, щодо функцій і заходів, які повинні бути проведені в державному управлінні, а також функції та заходи, які є непотрібними, але які можуть бути раціоналізовані і проведені незалежними установами на основі ринкових принципів;
- подання пропозицій щодо програми раціоналізації організаційних структур органів державного управління, в яких було проведено функціональне дослідження на основі результатів функціонального обстеження.

За результатами проведення функціонального обстеження було презентовано програму раціоналізації організаційних структур органів державного управління, в яких було проведено функціональне дослідження і проект рекомендацій з загальних принципів внутрішньої організації в органах державної адміністрації Республіки Хорватія. А також, було подано фінальний звіт з запропонованою програмою раціоналізації організаційних структур і остаточний варіант рекомендацій з загальних принципів внутрішньої організації в державних органах управління.

РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ОБСТЕЖЕНЬ В УКРАЇНІ

3.1. Аналіз досвіду проведених функціональних обстежень в Україні

Метою функціонального обстеження, що проводилося в 1999-2000 рр. було посилення ролі міністра як політичного діяча та забезпечення провідної ролі міністерства у виробленні та здійсненні державної політики шляхом оптимізації організаційної структури органів виконавчої влади в межах відповідного сектору державного управління. Методологія функціонального обстеження була запропонована експертами Міжнародного банку реконструкції та розвитку і доопрацьована членами робочої групи, що проводила обстеження.

Методологія передбачала такі завдання:

- Визначити мету (місію) міністерства/сектора в системі органів виконавчої влади, сформулювати на основі нормативних документів цілі та завдання діяльності відповідного міністерства. Цілі та завдання повинні містити критерії й показники успішності їх реалізації.
- Розподілити цілі та завдання за пріоритетністю.
- Визначити критерії оцінки очікуваних результатів діяльності міністерства, якості виконання ним своїх завдань (досягнення поставлених цілей).
- Запровадити вимірювані показники для моніторингу прогресу міністерства у підвищенні ефективності своєї діяльності.

Функціональне обстеження передбачало збір інформації про функції, що виконувалися в міністерстві на момент обстеження, та їх аналіз на відповідність головним цілям і завданням діяльності міністерства. Після складання переліку всіх виявлених функцій відбувалася їх класифікація за підрозділами, які могли б найефективніше. Одночасно переглядалася організаційна структура міністерства, виявлялися її недоліки, визначалися шляхи їх усунення.

Протягом 1999-2000 рр. були обстежені Міністерство освіти і науки України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України. За результатами функціональних обстежень були розроблені рекомендації стосовно змін у структурі міністерств і розподілі їх функцій. Зокрема, це стосувалося тих функцій, пріоритет яких у діяльності міністерства слід підвищити, тих, які варто усунути, і тих, які доцільно передати нижчим ланкам управління або взагалі скоротити.

Під час функціонального обстеження було проведено опитування серед керівників структурних підрозділів у відповідних міністерствах для збору наступної попередньої інформації:

- визначення точки зору керівників щодо основних завдань підрозділу, зазначених в ході першої зустрічі;
- визначення всіх функцій, виконуваних кожним структурним підрозділом і їх характеристика;
- визначення підлеглих структур та штатної укомплектованості підрозділів.

Більшість опитаних були членами галузевої робочої групи і таким чином,

були знайомі з основними завданнями та принципами організації процесу функціонального обстеження. Опитування зайняло, в середньому, близько двох годин на кожного опитуваного. В результаті співбесід, учасники групи управління процесом функціонального обстеження прискорили підготовку списків завдань і функцій відповідних міністерств. Під час наступних зустрічей з членами галузевої робочої групи, було проведено обговорення завдань і функцій підрозділу узагальнених після співбесід.

Зважаючи на значну кількість учасників, важко було домогтися консенсусу у відношенні списку функцій безпосередньо під час таких зустрічей, але в більшості випадків було оформлено протокол затверджених і узгоджених завдань. Список функцій був остаточно доопрацьований під час другого раунду опитувань з учасниками тих же груп. Після того, як був визначений і погоджений список функцій, учасникам тих же груп, які брали участь у попередніх опитуваннях, були роздані два різних опитувальника.

Протягом усього цього часу, взаємодія між групою управління та іншими групами здійснювалась в телефонному режимі та за рахунок індивідуальних зустрічей. Восени 2000 року, група управління змінила свій підхід до ведення процесу у зв'язку з недостатньою якістю інформації, що отримується за допомогою копитників від членів груп. Було прийнято рішення про проведення окремої співбесіди з кожним керівником департаменту при використанні раніше визначених питань. Далі, обговорення з членами груп були розширені за рамки лише списку функцій, але з включенням питань, пов'язаних з найпростішими даними, що відносяться до кожної функції. Цей процес також наполовину скоротив час необхідний для збору всієї інформації. Після збору всієї необхідної інформації, група управління була залучена до аналізу даних в цілях уточнення списку функцій міністерства. На цій основі, стало можливим робити висновки про необхідність кожної окремої функції.

Після визначення списку нових функцій, група управління стала працювати з членами галузевої робочої групи для підготовки проекту нової організаційної структури міністерства та оцінки потреб у персоналі. В цілому, структурні зміни наштовхнулися на опір з боку українських міністерств, свідками чого стали представники підпорядкованих підрозділів. У спробі подолати дане явище і прискорити процес реалізації запропонованих рекомендацій, група управління використовувала наступний підхід:

- презентація цілей функціонального аналізу, методології роботи та очікуваних результатів співробітникам кожного міністерства на якомога більш ранньому етапі ;

- враховуючи складність процесу , група управління запропонувала перехідну структуру в якості проміжного етапу між існуючою і майбутньою структурою міністерства;

- увімкнення навчальних заходів в цілях скорочення прогалів у рівні компетенції серед співробітників кожного міністерства;

- отримання технічної допомоги від донорів з метою підтримки процесу реалізації рекомендованих змін в міністерстві і в галузі (по можливості).

Слід відмітити, що проведене функціональне обстеження не мало тих позитивних наслідків, які очікувались, насамперед через часті зміни керівників

органів виконавчої влади і їх особисту незацікавленість у використанні результатів обстеження, відсутність концептуального бачення перспектив розвитку системи органів виконавчої влади, а також обмеженість лише апаратами центральних органів.

Протягом березня 2006 року – липня 2007 року було проведено функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади в Україні. Функціональним обстеженням було охоплено *50 центральних органів виконавчої влади*, яке проводилось спеціально утвореними для цього робочими групами під керівництвом перших заступників або заступників керівників органів, відповідальних за організацію роботи апарату.

За підсумками проведеного протягом січня – липня 2007 року функціонального обстеження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади було зроблено *висновки про ступінь відповідності фактичної діяльності обстежених центральних органів виконавчої влади та їх організаційної структури нормативно закріпленим за ними повноваженням (завданням і функціям)*.

Серед системних проблем функціонування центральних органів виконавчої влади були виявлені наступні:

1) *Неефективна організація діяльності міністерств:*

- переобтяженість міністрів та міністерств адміністративними питаннями;
- не сконцентрованість на питаннях вироблення державної політики;
- нерозмежованість політичних та адміністративних функцій;
- надмірна організаційна залежність урядових органів виконавчої влади від міністерств.

2) *Нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні:*

- розбалансована система центральних органів виконавчої влади;
- відсутні критерії обґрунтованого утворення, ліквідації або реорганізації органів виконавчої влади;
- часто спостерігається «механічна» зміна статусу органів виконавчої влади без зміни функціональних повноважень
- низький рівень координації між міністерствами.

Серед типових проблем, виявлених під час проведення функціонального обстеження, можна зазначити наступні:

- спостерігається дисбаланс функцій певних типологічних груп у положеннях про органи (зокрема, низька частка політично-програмних функцій міністерств);

- виконання певних функцій органу не закріплено у положеннях жодного його структурного підрозділу, а деякі функції здійснюються усіма без винятку структурними підрозділами;

- деякі функції органу мають двох головних виконавців, а по деяких – не виявлено жодного виконавця;

- потреба кадрового та фінансового забезпечення виконання функцій стоїть майже в усіх органах (але не всі органи обґрунтовують її реальною картиною виконання функцій);

- спостерігається дублювання функцій як в межах одного органу, так і між органами виконавчої влади;

- наявні функції, які фактично виконуються структурними підрозділами органів, але не закріплені у положеннях;
- існують фактично не виконувані функції;
- нечітко сформульовані функції у положеннях про органи та їх структурні підрозділи;
- надто деталізовано прописані функції у положеннях про деякі структурні підрозділи органів.

Застосування типу вертикального (внутрішньовідомчого) типу функціонального обстеження дозволило робочим групам центральних органів виконавчої влади зробити *попередні пропозиції щодо підвищення ефективності управлінської діяльності обстежених органів та їх структурних підрозділів, зокрема пропозиції стосовно:*

- внесення відповідних функціональних змін до положень про органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи;
- необхідних структурних змін;
- удосконалення кадрового забезпечення виконання функцій.

Вагомим внеском у проведення адміністративної реформи стало усунення дублювання функцій різними органами, вироблення політики у відповідній сфері, підставою якого були результати проведених протягом 2010 – 2011 років функціональних обстежень.

Так, у січні-березні 2011 року з метою забезпечення належного виконання Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 та «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 року № 1199/2010, у Нацдержслужбі України були створені робочі групи, якими були підготовлені рекомендації щодо розподілу функцій та оптимізації повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема рекомендації щодо підготовки положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

З 31 січня 2010 року по 12 лютого 2011 року було проведено функціональне обстеження Полтавської та Івано-Франківської обласних державних адміністрацій, відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та 8 районів у Полтавській та Івано-Франківській областях. За результатами проведеного функціонального обстеження були підготовлені пропозиції з оптимізації системи органів виконавчої влади на територіальному рівні, які були розглянуті на нараді в Адміністрації Президента України, що відбулась 16 лютого 2011 року.

3.2. Проведення функціонального обстеження на сучасному етапі. Правові підстави, теоретична підготовка державних службовців

У 2012 році на виконання Указу Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», підпункту 2 пункту 1 розділу 1 Додатку 2 до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240, у період з серпня 2012 р. по листопад 2012 р. проведені функціональні обстеження державних органів.

Функціональним обстеженням, яке проводилось спеціально утвореними для цього робочими групами та комісіями під керівництвом перших заступників або заступників керівників органів, відповідальних за організацію роботи апарату, охоплено:

- на центральному рівні: 16 міністерств, 55 центральних органів виконавчої влади та 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- на регіональному (місцевому) рівні: 24 обласні державні адміністрації, Автономна Республіка Крим, 490 районних державних адміністрацій, міста Київ та Севастополь.

Головною *метою* функціонального обстеження державних органів у 2012 році визначено підготовку пропозицій щодо розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій при поєднанні їх в одному державному органі та виявлення функцій і посад працівників державних органів, що виконують функції з обслуговування.

Завданнями функціонального обстеження стали:

- здійснення аналізу конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади;
- проведення класифікації нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами;
- підготовка пропозицій щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального обстеження.

З метою забезпечення експертно-консультаційного та методичного супроводу проведення функціонального обстеження органів державної влади Нацдержслужбою України виконано наступні заходи:

- розроблено Методичні рекомендації щодо проведення функціонального обстеження органів державної влади, затверджені наказом Нацдержслужби України від 27 липня 2012 р. № 155 (далі – методичні рекомендації);
- організовано проведення виїзних навчальних семінарів для 24 обласних державних адміністрацій та 75 центральних органів виконавчої влади;
- розроблено та затверджено програму тематичного семінару «Методика проведення функціонального обстеження діяльності державних органів».

Проведене функціональне обстеження сприяло вивченню особливостей чинної на цей час організаційної структури органів виконавчої влади, завдань, повноважень і функцій органів виконавчої влади як на центральному так і

регіональному (місцевому) рівнях, а також визначило основні напрями оптимізації функціональної та організаційної структур, удосконалило діяльність структурних підрозділів та служб, підвищило рівень відповідальності працівників за виконанням покладених на них службових обов'язків.

Одночасно слід зазначити, що проведення функціонального обстеження не обмежилось виявленням поєднання контрольно-наглядових (інспекційний) функцій та функцій з надання адміністративних послуг, також були виявлені надмірні, дублюючі функції і уточнені існуючі функції.

Разом з тим, в рамках проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні» міжнародними експертами здійснено організаційний аналіз Нацдержслужби України, її та підвідомчих установ та територіальних органів.

Аналіз, який проводився в період з червня по вересень 2012 року, здійснив оцінку сучасної інституційної спроможності Нацдержслужби України, визначивши її сильні та слабкі сторони. В ході аналізу були використані різні методології для вивчення сучасного стану розвитку Нацдержслужби України та запропонована низка рекомендацій, на його основі.

РОЗДІЛ 4. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОБСТЕЖЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

4.1. Функції державних органів та їх типологія

У правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій та їх компетенції.

Як відомо, функції становлять найважливішу складову управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління, складають змістову характеристику діяльності. Компетенція, у свою чергу, є проявом діяльності органу держави, що спирається на владні повноваження. Тому, на нашу думку, цілком виправданим буде умовне виділення у структурі нормативно-правових актів, у яких ідеться про діяльність того чи іншого органу державної влади, двох структурних блоків: функціонального (рольового) і компетенційного (владного). Водночас зазначимо, що функціональний та компетенційний блоки не вичерпують всієї багатоманітності структури нормативно-правового акту.

Досліджуючи функціональний блок статусу органу виконавчої влади, звернімо увагу на те, що «функціональний аналіз є найбільш глибоким за ступенем проникнення у зміст і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспект дослідження державного управління». Його застосування створить можливість для з'ясування задач та ролі держави, а також її окремо взятих органів.

Нагадаємо, що слово «функція» походить від латинського «functio – відправлення, діяльність» і має таке значення: «роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи, залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами». У деяких джерелах поряд зі словом «функція» у дужках зазначають: «роль».

Найчастіше термін «функція» у науковій літературі використовується як назва та/або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

На думку В.Б.Авер'янова, «поняття функцій, у його загальносоціологічному змісті, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності». «Функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта», – зазначає Ю.О.Тихомиров.

Діяльність держави проявляється у певних напрямках. Кожен з них є функцією. Варто погодитися з тим, що «визначення змісту функцій будь-якого феномена є передумовою розуміння головного й визначального у цьому феномені, виявлення його соціального значення». Саме тому напрямки діяльності держави дають можливість визначити цілі та завдання її діяльності на певному історичному етапі розвитку суспільства.

Взаємозв'язок функцій органів держави з функціями держави виступає не у вигляді лінійного причинного ряду, а у вигляді своєрідного замкнутого кола,

всередині якої кожна частина є умовою другої та обумовлена нею. Функції державних органів є результатом змістової подільності державного впливу на суспільство. Функції держави є результатом інтегративних властивостей функцій державних органів. Дроблячи за певною класифікаційною ознакою функції держави, отримаємо певну систему функцій державних органів.

Державний орган бере участь у виконанні всіх функцій держави, але переважно зайнятий тими з них, які прямо витікають з його призначення. Через «покладення» державою на свій одиничний (конкретний) орган певного «набору» (комплексу) функцій досягається спеціалізація державної діяльності, виділяються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних відносин, певним родовим або видовим об'єктом державного управління. Саме у такий спосіб можна встановити, що забезпечує конкретний орган, чим він займається, за що несуть відповідальність його посадові особи.

Кожна держава виконує політичні, соціальні, міжнародні та економічні функції та ін. У цьому сенсі кожен з державних органів спрямовує свою діяльність у межах повноважень на певний сектор державного управління з метою задовольнити потреби всього суспільства насамперед у безпеці, легітимації (визнанні) у світі, підтримці повсякденної життєдіяльності, комунікації, духовному й культурному розвитку. Водночас економічний розвиток є матеріальною запорукою задоволення багатьох потреб суспільства.

Політичні функції будь-якої держави полягають у забезпеченні цілісності й збереження суспільства, формою якого є дана держава, у створенні умов для його розвитку. В сучасному світі прийнято концепцію *сталого розвитку*, отже, політика розвинених держав спрямовується на сталий розвиток суспільства. Слід визнати, що в Україні політичне орієнтування державного управління на сталий розвиток лише започатковується.

Міжнародні (зовнішні) функції держави пов'язані з підтримкою свободи, суверенітету та історичного існування народів конкретної країни в рамках світового співтовариства. Зовнішня політика має враховувати геополітичні обставини, які визначають долю народів, а також одвічні національні інтереси. Держава повинна налагоджувати нормальні відносини з іншими країнами вздовж своїх кордонів, зберігати й зміцнювати співробітництво з якомога більшою кількістю держав, допомагати розвитку міжнародних організацій. Сприятливе міжнародне становище створює умови для конструктивного розвитку будь-якої країни. Сьогоднішнє міжнародне становище України не можна назвати остаточно визначеним. Отже, залишаються не задоволеними потреби суспільства в легітимації й комунікації як між частинами суспільства, так і з народами інших країн.

Соціальні функції держави покликані забезпечувати на всій території країни права і свободи кожної людини. Свобода людини реалізується в суспільстві, у спілкуванні та співпраці з іншими людьми. При цьому тільки державна влада може бути гарантом захисту прав і свобод. Виконання соціальної функції передбачає: створення державою умов для відтворення й розвитку людини (демографічна політика, освіта, виховання тощо); формування соціокультурного простору, сприятливого для самореалізації кожної людини; стимулювання творчого зростання людини; утілення в життя принципів соціальної

справедливості тощо.

Економічні функції держави - створення передумов, необхідних для ефективної економічної діяльності суспільства. Вважається, що економічна функція є найважливішою, оскільки брак належного економічного потенціалу або низька ефективність його використання перешкоджають реалізації інших суспільних функцій, адже всі функції держави тісно взаємопов'язані.

Завдання підвищення ефективності надання державних послуг стоять перед державою на найвищих управлінських щаблях; вони можуть виконуватися лише поступово, у процесі демократизації життєдіяльності українського суспільства в цілому. Сьогодні можна констатувати, що для України характерна системна недостатність задоволення потреб людини, організацій, громад та суспільства в цілому.

Для проведення аналізу діяльності органів виконавчої влади суттєвим є питання впорядкування класифікації функцій органу виконавчої влади. Це питання вивчали такі вчені, як В.Авер'янов, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, І.Бачило, К.Бельський, В.Вишняков, Ю.Козлов, Б.Курашвілі, Б.Лазарев, Н.Нижник, М.Піскотін, Ц.Ямпольська та ін.

На сьогодні в юридичній науці переважає точка зору, згідно з якою функціями державних органів є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави.

Отже, *функція державного органу (органу виконавчої влади)* - постійні або регулярні (періодичні) обов'язки, виконувані органом виконавчої влади, його підрозділами, підпорядкованими установами та організаціями, окремими працівниками для досягнення цілей і реалізації завдань, визначених нормативними документами. Для функції характерна спрямованість на кінцевий продукт, прямо пов'язаний з загальними цілями органів виконавчої влади.

Серед відомих класифікацій функцій заслуговує на увагу та, яка спирається на такий поділ функцій: основні та допоміжні (інструментальні); основні, регулятивні й допоміжні; загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі); внутрішні й зовнішні, загальні й специфічні; стратегічні й оперативні; об'єктні й технологічні; орієнтування системи, забезпечення системи, оперативного управління системою; загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні тощо.

Найбільш поширеними видами функції органів виконавчої влади, на наш погляд, є такі: загальні (основні) функції, які є спільними для всіх органів при здійсненні ними будь-якого управлінського процесу; спеціальні (спеціалізовані) функції, що відображають специфіку здійснення управлінського процесу в певній сфері або за конкретних умов; допоміжні (обслуговуючі) функції, які сприяють виконанню загальних і спеціальних функцій.

Зазначені види функцій характеризують найбільш універсальні напрями діяльності апарату державного управління. Вони тією чи іншою мірою здійснюються у кожній управлінській ланці. Так, загальні функції - це функції,

які виконуються кожним органом виконавчої влади та спрямовані на досягнення їх основних завдань. Зокрема це функції з управління персоналом, розподілу бюджетних коштів, розробки нормативно-правових актів та фінансового контролю.

Найбільш стабільною частиною органу виконавчої влади є підрозділи секретаріату, де державні службовці забезпечують єдність і послідовність політики, яку проводить орган, наступність при зміні уряду. На наш погляд, ця частина апарату мусить мати однакову структуру в усіх органах виконавчої влади. Друга частина - це функціональні підрозділи, які залежать від «мандату» керівника органу виконавчої влади, пріоритетів державної політики та потреб суспільства, що можуть змінюватися, їх структура має визначатися на основі аналізу специфічних функцій, закріплених у положенні про орган виконавчої влади.

Дослідження питань класифікації функцій органів виконавчої влади можна умовно звести до двох найбільш типових підходів: матричного та лінійного, авторами яких є, відповідно, І. Бачило та Б. Лазарєв.

Зокрема І. Бачило, застосовувши так званий матричний підхід до аналізу функцій органів виконавчої влади, подає у табличній формі розподіл функцій на підфункції, дії та операції, які відображають зміст основних видів діяльності органу виконавчої влади. Вона класифікує функції органу за такими критеріями: методи управління; предмет регулювання; організаційно-правова форма управлінського впливу; характер діяльності; предмет діяльності. Зокрема, за предметом діяльності автор виділяє такі функції: організація системи і процесу управління (загальні питання); управління у сферах розвитку економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, соціального розвитку та культури, фінансів, кредиту та цін, оплати праці та заробітної плати, безпеки та обороноздатності країни тощо.

У межах так званого лінійного підходу до аналізу функцій органів виконавчої влади Б. Лазарєв виділяє: збір, обробку та аналіз інформації, передачу інформації іншим органам; прогнозування; організацію; регулювання; керівництво; координацію; планування; стимулювання; контроль; облік.

Сучасні науковці поділяють переважно один з цих підходів, базуючи на ньому своє бачення класифікації функцій органу виконавчої влади.

Так, В.Бакуменко з метою системного відображення середовища, у зв'язку з яким існує певна соціальна система, поділяє функції на такі страти: процесу діяльності (операційного); планування; організації; мотивації; контролю; прийняття рішень та комунікації.

В.Авер'янов функції органу державного управління класифікує за такими типологічними групами: участь у виробленні політики, тобто розробка рішень стосовно формування політики в тій чи іншій галузі (сфері); нормотворча діяльність, тобто підготовка проектів та видання нормативно-правових актів з питань регулювання, що здійснюється як у межах органу, так і поза ним; встановлення стандартів (правил), яких мають дотримуватись інші органи та об'єкти управління; здійснення контролю та нагляду щодо діяльності певних суб'єктів у межах відповідної галузі або поза ними; здійснення юрисдикційного нагляду, тобто нагляду, пов'язаного із застосуванням заходів юридичної

відповідальності до правопорушників у межах компетенції конкретного органу; надання послуг іншим органам або населенню; розгляд заяв та скарг громадян та вжиття заходів за його результатами; здійснення керівництва підпорядкованими організаціями; інші функції, тобто ті, що не співпадають з наведеними. До обслуговуючих функцій органу державного управління автор відносить функції, які забезпечують виконання зазначених функцій органу, а саме: аналіз, прогнозування, планування, організацію, контроль, облік тощо.

Парісон та Манінг запропонували ще один підхід до класифікації функцій органів виконавчої влади, впроваджений Bannock Consulting за результатами проведення функціонального обстеження Міністерства аграрної політики Латвії:

- політичні функції (стратегічне планування, розроблення проектів нормативно-правових актів, розробка контрактів щодо результатів діяльності, мінімальних стандартів та норм, аналіз та оцінка державної політики, прогнозування);
- функції координації, нагляду та моніторингу результатів діяльності (координація відносин між різними органами, моніторинг результатів діяльності підпорядкованих підприємств, установ та організацій);
- функції надання державно-управлінських послуг внутрішнім (іншим державним органам) чи зовнішнім (фермерам, працівникам сільського, лісового, рибного господарства) клієнтам;
- допоміжні (обслуговуючі) функції (фінансове управління, кадрове управління, інформаційні системи, інфраструктура, підготовка кадрів, аналіз ефективності, аудит, дорадчі послуги);
- функції регулювання (ліцензування, сертифікація, видача дозволів, акредитація тощо).

Ми вважаємо, що проведення класифікації функцій органів виконавчої влади за типологічними групами на етапі уточнення функцій у ході функціонального обстеження показує не тільки ступінь регламентації функцій, а й дає можливість визначити типи споживачів, показники результату та організаційну структуру її виконання.

Таким чином, уточнення функцій органу виконавчої влади в процесі функціонального обстеження полягає в їх перевірці на відповідність «функціональній формулі», що наводиться на рис.1:

Рис.1

Орган виконавчої влади (виконавець/співвикона- вець) функції	Організаційно- правова форма реалізації функції	Результат виконання функції	Споживачі результату виконання функції
--	--	-----------------------------------	---

Якщо функція не вкладається у «функціональну формулу», то вона є принципом, декларацією, політичною заявою, але не функцією державного органу

4.2. Особливості визначення адміністративних послуг та контрольних наглядових функцій

Співвідношення понять «державні функції» і «державні послуги» впливає з дихотомії «функціональна (внутрішня)» і «соціальна (зовнішня) ефективність

організації». Вона підкреслює якісну відмінність понять «державні послуги» і «державні функції». Функції належать до *технологічних, організаційно-операційних категорій*, які дають уявлення про механізм, точніше про *ролі* відповідних організацій, підрозділів, фахівців в процесі генерування і надання послуг. Тобто маємо різні (соціальні і технологічні) ролі одних і тих самих органів, їх підрозділів, фахівців.

Під функціями з контролю і нагляду (інспекційними) розуміється діяльність державного органу, що здійснюється у формі перевірок, ревізій, інспектування та пов'язана з встановленням відповідності діяльності органів державної влади вимогам закону.

Для цілей обстеження та функціонального аналізу діяльності органів державної влади фахівці Світового банку вважають за доцільне користуватися таким переліком функцій:

- функції, необхідні для охорони громадської безпеки;
- функції, у наданні яких є гостра необхідність;
- функції, які підтримують інші державні пріоритети;
- функції, які встановлені національним чи міжнародним законодавством;
- функції, що пов'язані з державними пріоритетами, які не можуть бути реалізовані через регулювання, податки, трансферти місцевій владі та субсидії.

Застосовуючи цей підхід в інтересах адміністративної реформи і оптимізації загальнодержавної системи управління, в процесі обстеження дослідник визначає спектр функцій державного управління, від яких неможливо відмовитись.

Проте розмаїття визначень і підходів до функцій і повноважень дає підстави для появи досить широкого спектра класифікацій послуг. Так, наведені такі класифікації послуг:

- 1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:
 - видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;
 - реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);
 - легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);
 - соціальні послуги - визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);
- 2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:
 - адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);
 - адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів

місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

– адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли водночас здійснюється централізоване та локальне регулювання);

3) за предметом (характером) питань, за вирішенням яких звертаються особи до адміністративних органів: підприємницькі (або господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові та ін.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

До адміністративних послуг належить:

видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень

реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);

інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безплатній основі.

Плата за надання таких послуг справляється у розмірах та порядку, що визначені законодавчими актами, а в разі, коли це не передбачено законодавчими актами, - актами Кабінету Міністрів України. Розміри плати за надання адміністративних послуг встановлюються з урахуванням економічно обґрунтованих витрат і Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Підприємства, установи та організації можуть залучатися суб'єктом до виконання окремих етапів надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законами України або актами Кабінету Міністрів України, та у разі неможливості виконання таких етапів самостійно. Оплата роботи залучених підприємств, установ та організацій проводиться на рівні її собівартості, яка визначається відповідно до Методики, передбаченої в абзаці третьому цього пункту.

Слід розрізняти типи державних (і, до речі, муніципальних послуг) від їх видів за споживчими якостями (змістом). Типологізувати державні послуги доцільно за *способом надання* (центральною органами влади, їх місцевими підрозділами, органами місцевого самоврядування), *джерелами фінансування* витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди та ін.), *рівнем гарантування* (захищені або незахищені статті бюджету), *способом регламентування* (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або

місцеве чи корпоративне), *способом оплати послуг* з боку кінцевого споживача (платні, у т.ч. в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові). Тобто основ для типології послуг не так багато, як і, власне, типів за кожною класифікацією.

Натомість кількість *видів* державних послуг обмежується лише фінансовою і організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Саме видам послуг як елементарним класифікаційним одиницям надаються вищенаведені типологічні ознаки (тобто вони групуються за типами). Крім того, їх доцільно групувати за узагальненими споживчими якостями - *сферами надання послуг*, які визначають тематичний зміст і характер послуги.

РОЗДІЛ 5. СУТНІСТЬ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ОБСТЕЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МЕТОДИКА ЙОГО ПРОВЕДЕННЯ

5.1. Нормативно-правові документи, що регулюють проведення функціонального обстеження

- Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Указом Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 «Питання управління державною службою в Україні»;
- Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 04 червня 2008 р. № 528 «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби»;
- Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203 «Про адміністративні послуги»;
- Наказ Голодержслужби України від 30 березня 2010 року № 84 «Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади»;
- Наказ Нацдрежслужби України від 27 липня 2012 року № 155 «Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році».

5.2. Методологія проведення функціонального обстеження

Яка інформація повинна бути зібрана і яким чином вона повинна бути зібрана? Як повинен проводитись аналіз цієї інформації для вироблення ефективних рекомендацій та проведення організаційних змін? Ці питання мають життєво важливе значення для успішного проведення функціонального обстеження. Тому матеріал висвітлений в даному розділі матиме технічний характер і буде присвячений технічним деталям проведення функціонального обстеження.

Незважаючи на важливість і необхідність вивчення основ функціонального обстеження, існують деякі попередні питання, які повинні бути розглянуті ще до початку обстеження. До них відносяться, наприклад, рамки запланованого аналізу, форма, яку прийме обстеження, хто буде стежити за ходом виконання і завершенням аналізу, і яким чином будуть вирішуватися всі завдання в ході обстеження.

З самого початку необхідно чітко визначити рамки обстеження. Не можна охопити аналізом весь комплекс органів державного управління. Це призвело б до розпорошення ресурсів і зниження ефективності дослідження. Визначення меж аналізу чітко обмежує і той простір, з якого будуть зібрані дані і те, яким чином вони будуть оброблятися. Необхідно також прийняти рішення про проведення обстеження «зверху вниз» або «знизу вгору». Наприклад: при поетапному проведенні аналізу – чи повинна робота починатися з центральних міністерств та відомств, або на рівні сектора? І хто буде проводити цю роботу?

У різних країнах застосовувалися різні підходи до проведення функціонального обстеження. У Словаччині аналіз починався з центральних органів, але потім був зроблений крок до того, щоб дати можливість окремим міністерствам виконати рекомендації у власних галузях, у той час як проведення горизонтальних реформ залишалось централізованим. У цьому, власне, і проявився політичний мандат на проведення аналізу.

В Україні обстеження починалось з пілотних проектів в ряді галузевих міністерств. Рішення про те, хто буде керувати процесом обстеження і безпосередньо проводити його, має важливе значення для застосування засобів і організації роботи. Робота, проведена здебільшого силами конкретно визначених співробітників на обов'язки яких покладено аналіз нормативної бази відповідно до якої здійснюється діяльність органу виконавчої влади стає найбільш проблематичною на стадії формування інформації про орган, в той час як аналіз, здійснений внутрішньою групою фахівців, дозволяє досягти найбільш об'єктивних результатів.

Проведення функціонального обстеження доцільно організувати шляхом аналізу документальної бази та через інтерв'ю, що фіксують інформацію про діяльність органу через роботу з нормативними та іншими матеріалами, що визначають діяльність органу.

Структурно методика проведення функціонального обстеження включає в себе наступні етапи, які визначають процес функціонального аналізу, а саме:

- збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів державної влади;
- нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади, які конституційно та законодавчо закріплені за ними;
- організація і проведення опитування працівників органів державної влади;
- пропозиції робочої групи щодо функцій органу державної влади;
- виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання аутсорсеру.

У результаті має бути отриманий список функцій, які повинні виконуватися безпосередньо органом державної влади, а також функцій, які можуть бути перерозподілені між органами влади, передані громадським організаціям, на аутсорсинг або ліквідовані.

Одним із способів підтвердження та/або отримання інформації отриманої під час проведення функціонального обстеження є анкетування/опитування працівників обстежуваного органу виконавчої влади. Анкетування/опитування проходить шляхом формування опитувальних листів. Важливо, щоб всі варіанти опитувальних листів, що застосовуються у ході анкетування або опитування виготовлялися в одному форматі і, бажано, єдиному дизайні, що полегшить збір та обробку даних.

Щоб звести до мінімуму ймовірність похибки можна віддрукувати такі бланки на яких буде достатньо просто поставити (або не поставити) галочку в спеціально відведеному місці. Одночасно, на опитувальному листі може бути залишене місце і для розгорнутих відповідей. При ретельній розробці форми опитувального листа було б корисним закласти в саму структуру запитань механізм для перехресної перевірки даних зібраних на попередньому етапі.

В анкетуванні, як інструменту отримання інформації, є й недоліки, деякі працівники, можливо, вперше заповнюють подібні анкети і відчувають певні сумніви та вагання. Для отримання чесних і щирих відповідей необхідно усунути можливі ризики, наприклад, форма опитувального листа може бути спочатку затверджена керівництвом підрозділу, а потім вже роздана учасникам опитування. Можна також забезпечити сувору конфіденційність опитування.

Відповідно виникає питання: хто повинен брати участь у співбесідах / опитуваннях? Для отримання об'єктивної і найбільш повної інформації доцільно організувати опитування працівників усіх структурних підрозділів обстежуваного органу у відсотковому еквіваленті.

Проведення функціонального обстеження може і не бути обмежене виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням існуючих функцій. Як правило, його проведення дає змогу отримувати полісемантичні результати, які виступають основою для цілого класу нових рішень у практиці публічного (державного або муніципального) управління. Таким чином, на основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів може бути розгорнута робота з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності органу державної влади, перш за все в частині реалізації контрольно-наглядових функцій і надання державних послуг.

Функціональне обстеження, як процес потребує координації та управління і тому і пропонується два найважливіших елементи управління процесом функціонального обстеження. Перший – робоча група, яка проводить обстеження. Другий – робоча група, яка здійснює управління, відповідальна за прийняття рішень, пов'язаних з проведенням обстеження, зокрема, рішень про цілі, терміни, координації з обстежуваними органами та звітністю. У деяких випадках робоча група і група, що здійснює координацію обстеження складається з одних і тих же осіб, а в інших випадках ці групи - різні. Однак, необхідність передачі відповідальності за проведення обстеження на більш високий міністерський рівень (одному міністру або комітету) існує завжди. Робоча група, яка проводить функціональне обстеження, може формуватися з представників обстежуваного органу та експертів компетентних у вирішенні завдань поставлених перед обстеженням.

5.3. Етапи проведення функціонального обстеження

Як цілісний процес функціональне обстеження складається з 12 етапів. Структурно зазначені етапи доцільно об'єднати в наступні блоки:

Блок I. Організаційні заходи з підготовки до проведення функціонального обстеження

Етап 1. Затвердження складу робочої групи.

Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження та відповідно до його мети пропонується створити робочі групи. У Національному агентстві України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України) – з метою надання консультативно-методичної допомоги, загальної координації та оперативного вирішення питань, що виникають у ході функціонального обстеження, в кожному органі державної

влади – з метою обстеження діяльності органу, методологічного супроводження процесу функціонального обстеження, узагальнення його результатів.

З метою безпосереднього проведення обстеження, що включає збір, аналіз та узагальнення інформації щодо функціональної діяльності структурних підрозділів – у кожному органі державної влади створюється робоча група.

Слід зауважити, що створення робочої групи обов’язково супроводжується видачею наказу про її затвердження. Дана процедура є необхідною, не тільки для визначення складу групи та розподілу обов’язків, а і в першу чергу, для легітимності прийнятих нею рішень.

Етап 2. Визначення об’єктів для проведення функціонального обстеження.

Етап передбачає створення переліку структурних підрозділів органу державної влади в яких передбачається проведення функціонального обстеження. Перелік об’єктів затверджується наказом.

Етап 3. Затвердження плану-графіку проведення функціонального обстеження.

План-графік проведення функціонального обстеження в органах виконавчої влади розробляється відповідно до плану-графіка Нацдержслужби України з урахуванням часових строків та передбачених заходів. План-графік обов’язково затверджується наказом.

Етап 4. Проведення робочих нарад в органах державної влади, визначених як об’єкти для проведення функціонального обстеження, щодо роз’яснення цілей та методики обстеження вирішення питань, які можуть виникнути в процесі проведення функціонального обстеження.

Передбачає собою розподіл обов’язків та аналіз методичних рекомендацій. Робочі наради можуть проводитись у формі семінарів та тренінгів із залученням фахівців, компетентних у питаннях віднесених до функціонального обстеження, і які не увійшли до складу робочої групи.

Блок II. Проведення функціонального обстеження

Етап 5. Проведення функціонального обстеження, що включає збір первинної документальної інформації.

Метою цього етапу є збір первинної документальної інформації про повноваження і функції органу державної влади, закріплені Конституцією України, законодавчими актами та іншими нормативно-правовими актами, які безпосередньо регламентують його діяльність.

При організації функціонального обстеження обласної та районних державних адміністрацій аналізуються положення про підрозділи апарату та самостійні структурні підрозділи відповідної адміністрації.

Посадовими особами органів державної влади, визначених як об’єкти для проведення функціонального обстеження, збираються та подаються працівнику управління Нацдержслужби України, відповідальному за організацію проведення функціонального обстеження, такі документи:

- перелік нормативно-правових актів, що визначають повноваження органу державної влади (із зазначенням реквізитів);

- закони України;
- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- організаційно-розпорядчі акти центральних органів виконавчої влади;
- рішення обласних (районних, районних у містах) рад;
- положення органу державної влади та регламент його роботи (за наявності);
- положення про структурні підрозділи органу державної влади, затверджені розпорядженнями (наказами) відповідного керівника органу;
- структура органу державної влади та його структурних підрозділів.

Інформація подається у паперовій формі - копіях, завірених печаткою органу за підписом відповідального працівника державного органу та електронній формі – на магнітних носіях (паперовий варіант подається із супровідним листом керівника відповідного державного органу).

Ця інформація є базовою для заповнення форм 1-2, передбачених Методичними рекомендаціями проведення функціонального обстеження.

Етап 6. Попереднє опрацювання переліків функцій, підготовка питань для співбесід з працівниками органів державної влади

На основі зібраної первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження, робочою групою здійснюється попередній нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади з метою виявлення функцій, якими наділений орган державної влади. Інформація щодо предмету функціонального обстеження описується формулюванням, що передбачено нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність органу.

Під час вказування відомостей про предмет функціонального обстеження обов'язковим є зазначення нормативно-правового акта, дати його прийняття та номеру, а також реквізитів норми (статті, пункту, абзацу), яка вказує на відомості про предмет.

Етап 7. Проведення співбесід з працівниками органів державної влади

Організація функціонального обстеження органів державної влади передбачає отримання відповідей на ряд принципових питань відповідно до завдань передбачених функціональним обстеженням. Відповіді на поставлені питання дозволяють визначити основні напрямки вирішення завдань поставлених функціональним обстеженням органів державної влади. Кількість питань може бути різною. Ставитись вони повинні у ході опитування керівників та працівників структурних підрозділів органів державної влади (у кількості осіб, виходячи із доцільності). Наближений перелік питань наведений у додатку.

З метою забезпечення максимальної довіри респондентів, заохочення їх до відвертого, щирого спілкування та отримання на цій основі об'єктивної інформації, анкетування доцільно проводити анонімно, а саме: анкети заповнювати в електронному вигляді, збір анкет здійснювати за допомогою електронної пошти через осіб, які були не задіяні в опитуванні.

Етап 8. Аналіз результатів функціонального обстеження

На основі зібраної первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження, та з урахуванням результатів попереднього опрацювання переліку функцій робочою групою здійснюється нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади.

Під час вказування відомостей про предмет функціонального обстеження обов'язковим є зазначення нормативно-правового акта, дати його прийняття та номеру, а також реквізитів норми (статті, пункту, абзацу), яка вказує на відомості про предмет. Під час аналізу результатів функціонального обстеження обов'язково враховуються результати співбесід з працівниками органів державної влади.

Етап 9. Узагальнення інформації, формування звіту.

Робоча група в органах державної влади аналізує результати функціонального обстеження органу, звіти структурних підрозділів та на підставі отриманих даних формує узагальнений звіт по органу та передає його робочій групі Нацдержслужби України з організації та проведення функціонального обстеження органів державної влади.

Звіт про результати проведення функціонального обстеження органу державної влади має включати такі обов'язкові розділи:

1. Вступ.
2. Методологія та етапи (збір інформації, нормативний аналіз, фактичний аналіз, формування звітності).
3. Основні проблеми, виявлені за результатами функціонального обстеження.
4. Пропозиції робочих груп органів державної влади.
5. Додатки

Етап 10. Направлення остаточних звітів до Нацдержслужби України.

Звіти органів державної влади визначених як об'єкти проведення функціонального обстеження направляються до Нацдержслужби України в електронному та паперовому видах у строки передбачені календарним планом.

Блок III. Підведення підсумків функціонального обстеження

Етап 11. Аналіз отриманих звітів

Аналіз отриманих звітів від органів державної влади робочою групою Нацдержслужби України здійснюється шляхом групування проблемних питань виявлених в процесі здійснення функціонального обстеження та класифікації пропозицій наданих робочими групами органів державної влади.

Етап 12. Підготовка остаточного звіту та подання пропозицій Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до законодавства за результатами функціонального обстеження.

Пропозиції формуються на основі узагальненої інформації отриманої від робочих груп органів державної влади. Отримані проблемні питання та пропозиції структуруються у текстовому або табличному варіантах направляються до Кабінету Міністрів України у строки передбачені нормативними документами відповідно до яких проводиться функціональне обстеження.

РОЗДІЛ 6. ТЕХНІКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ОБСТЕЖЕННЯ

6.1. Техніка проведення аналізу діяльності органів виконавчої влади

Функції центрального органу виконавчої влади і його самостійних підрозділів та підпорядкованих йому установ формально описані в нормативних документах і підзаконних актах. Проте для проведення функціонального обстеження та подальшої організаційної реформи ці визначення функцій не є достатніми.

Вимоги до виключення або переформулювання функцій:

- Не описуючі конкретних дій.
- Описуючі дію виконувану не державним службовцем даного органу або підрозділу.

- Описуючі дію що не має конкретного результату.

- Описуючі дію що не має користувача результату або використовується виключно самим органом або підрозділом при виконанні ін.. функцій

- Виключення слів паразитів «організовує» «забезпечує» «координує» «в межах компетенції» «належним чином» «сприяє».

В результаті проведення аналізу (аналіз правових актів, внутрішньої організації, інформації про орган влади, проведення інтерв'ю з керівництвом органу влади та керівництвом структурних підрозділів та проведення анкетування) діяльності органів влади формується кінцевий перелік функцій органу влади, який проходить перевірку на наявність функцій, що потребують заміни, спрощення або передачі на аутсорсинг також функція може бути залишена без змін. Функції оцінюються за певними критеріями та характером.

При складанні переліку функцій слід враховувати, що в реальності часто можуть не співпадати:

1. Об'єктивно необхідні функції, тобто такі, які зумовлені реальними потребами об'єктів діяльності обстежуваного органу або фактично існуючими суспільними проблемами;

2. Нормативно встановлені функції, формально визначені в нормативних (статутних) документах;

3. Функції, які фактично виконуються суб'єктами виконавчої влади.

Таким чином, джерелами відомостей про функції, здійснювані обстежуваним органом виконавчої влади, мають бути:

- нормативні документи і підзаконні акти, інструкції та положення про обстежуваний орган, його підрозділи та підпорядковані установи й організації;

- посадові інструкції працівників обстежуваного органу;

- усні характеристики своєї діяльності, дані працівниками обстежуваного органу;

- думки і бачення функцій обстежуваного органу з боку об'єктів його адміністративної діяльності - підприємств, організацій, суспільних груп, окремих представників населення.

Відповідно, робоча група збирає інформацію з усіх цих джерел і аналізує її,

співставляючи між собою різні формулювання одних і тих же функцій для визначення їх суті й фактичних процедур здійснення. В разі необхідності у плані функціонального обстеження передбачається проведення досліджень в регіонах, а також серед цільових груп населення, на адміністративне обслуговування яких спрямована діяльність обстежуваного органу.

Під час складання переліку функцій необхідно розглядати кожну функцію в таких аспектах:

1. Чи виконання функції є необхідним для досягнення визначених мети, цілей і завдань обстежуваного органу?
2. Чи є дублювання функцій як між структурними підрозділами обстежуваного органу, між центральним органом і підпорядкованими йому
3. установами/організаціями всередині галузі/сектора, так і між різними центральними органами виконавчої влади?
4. Чи є можливості повного або часткового скасування (скорочення) функції, що аналізується, або передачі її виконання іншим органам виконавчої влади або органам управління нижчого рівня (регіональним або місцевого самоврядування)?
5. Чи існують такі функції, виконання яких необхідне для досягнення цілей обстежуваного органу, але які досі не виконувались або виконувались опосередковано через інші центральні органи виконавчої влади?
6. Чи є такі функції, виконання яких варто залишити за обстежуваним органом лише на перехідному етапі? Які умови потрібно створити, щоб згодом скасувати виконання таких функцій на рівні центрального органу?

Збирання інформації про функції, виконувані підрозділами обстежуваного органу, супроводжується їх аналізом відповідно до наведених вище аспектів і розподілом функцій за пріоритетністю й відповідністю до мети, цілей і завдань обстежуваного органу.

Переліки функцій, розподіляються:

а) за пріоритетністю і відповідністю меті, цілям та завданням обстежуваного органу;

б) за характером функцій (розробка пропозицій стосовно зміни чи вдосконалення державної політики; розробка державних/урядових/галузових програм і стратегічних планів для реалізації відповідної державної політики; координація, нагляд і контроль за виконанням заходів державної політики, державних/урядових/галузових програм і стратегічних планів; надання адміністративних послуг; підтримка планових і позапланових коригуючих заходів; регулювання стосунків і процедур всередині галузі/сектора);

в) за оптимальністю здійснення (притаманні виключно центральним органам виконавчої влади; такі, що можуть виконуватися органами управління нижчих рівнів, або бути децентралізованими; такі, що можуть виконуватися приватним/недержавним сектором, в тому числі на засадах контрактів; виконувані обстежуваним органом спільно з іншими центральними органами виконавчої влади або для інших органів виконавчої влади).

Функції, пов'язані з виконанням державних/бюджетних/урядових програм, на етапі збирання інформації вказуються в загальному переліку функцій.

На вступному семінарі керівник обстежуваного органу виконавчої влади дає керівникам підрозділів і провідним працівникам органу завдання підготувати переліки функцій, що виконуються (термін, як правило, не перевищує 1 тижня). Отримані переліки функцій обговорюються робочою групою і в разі потреби уточнюються за допомогою співбесід або інтерв'ю з працівниками, що виконують їх.

Особливої уваги з боку робочої групи потребують функції з розробки пропозицій щодо державної політики та розробки заходів для реалізації затвердженої політики. Для оцінки їх важливості та якості їх виконання необхідно знайти відповіді на такі запитання:

а) наскільки «політичні» функції відповідають характеру попередньої діяльності працівника/підрозділу?

б) які процедури підготовки пропозицій до державної політики?

в) як пов'язані між собою «політичні» та «адміністративні» або «контрольні» функції в роботі підрозділу (заважають, стимулюють, доповнюють, не перетинаються)?

г) з якими іншими підрозділами обстежуваного органу та з якими іншими органами виконавчої влади взаємодіє цей підрозділ при виконанні «політичних» функцій?

Важливо детально описати процедури введення нових і скасування чинних функцій в разі потреби. Знання цих процедур допоможе виробити заходи пом'якшення негативних наслідків структурної й функціональної перебудови обстежуваного органу.

Отримана й оброблена таким способом інформація є основою для прийняття рішення стосовно кожної функції.

Зібрана й оброблена таким чином інформація про здійснювані функції співставляється зі структурою обстежуваного органу для виявлення можливої невідповідності фактично виконуваних завдань з інституційно закріпленими обов'язками структурних одиниць. Доцільно на основі цієї інформації розробити модель виконання функцій обстежуваним органом, в якій була б відображена вертикальна адміністративна ієрархія функцій всередині обстежуваного органу, горизонтальні зв'язки, необхідні для виконання функцій (інформаційне, консультативне, матеріальне обслуговування з боку інших підрозділів); місце основних функцій у загальній вертикальній ієрархії органів виконавчої влади; зв'язки з іншими органами виконавчої влади, необхідні для виконання функцій; зв'язки з позаурядовими органами, необхідні для виконання функцій.

Аналогічна модель з використанням рішень, будується для системи функцій з урахуванням їх перерозподілу, скасування й передачі іншим органам, що може стати основою для розробки нової структури обстежуваного органу.

Дослідження кадрової ефективності виконання функцій

Не можна виключати того, що важливі й пріоритетні функції часто виконуються неналежним чином. Причинами цього можуть бути недостатня увага до виконання таких функцій з боку працівників або керівників підрозділів, невідповідність працівників до виконання функцій, нестача часу через необхідність виконання інших завдань. Тому робоча група, виділивши пріоритетні (перш за все, «політичні») функції, проводить глибинні інтерв'ю з

працівниками, які їх виконують. Важливо з'ясувати їх бачення процедур та умов здійснення цих функцій, отримати їх пропозиції щодо організації своєї діяльності та забезпечення її необхідними інформаційними й матеріальними ресурсами.

Необхідно звернути особливу увагу на те, що для того, щоб ці інтерв'ю дали бажаний ефект, вони повинні бути анонімними, тобто їх мають проводити незалежні експерти, не розголошуючи думок конкретного працівника. Це потрібно для забезпечення максимально відвертої та повної інформації про функціонування обстежуваного органу. В кінцевому підсумку така інформація принесе користь керівникам обстежуваного органу, оскільки допоможе підвищити ефективність роботи працівників і відповідно добитися кращих результатів своєї діяльності.

Дослідження економічної ефективності виконання функцій

Вдосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади передбачає в тому числі підвищення їх економічної ефективності, що дозволить вивільнити державні кошти на розвиток цих органів або на інші цілі, пов'язані з оптимізацією державного управління. Зазвичай ефективність розраховується як відношення отриманого прибутку до затрачених коштів (відомий в економіці метод витрат і прибутків).

Оскільки в абсолютній більшості випадків дуже важко подати результати діяльності органів виконавчої влади в монетарному вигляді, застосування методу витрат і прибутків буде недоцільним.

Зручним методом для дослідження економічної ефективності є *метод витрат і ефективності*. Цей метод полягає у визначенні ефективності за результатами, вираженими в немонетарних одиницях. У випадку обстеження органів виконавчої влади за результат можна взяти кількість пріоритетних функцій загальнодержавного значення, а в знаменнику формули розрахунку ефективності використати обсяг фінансування цих органів.

Метод витрат і ефективності корисний при співставленні функцій, регулярно виконуваних органом виконавчої влади, з функціями, що пов'язані з виконанням бюджетних програм, оскільки в багатьох випадках ці програми є додатковим навантаженням на органи виконавчої влади. У такому випадку потрібно окремо оцінити «вартість» виконання регулярних і додаткових функцій працівниками обстежуваного органу.

Дослідження суспільної ефективності виконання функцій

Частина органів виконавчої влади спрямовують свою діяльність безпосередньо на населення (наприклад, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту тощо), і оцінка ефективності й доцільності виконання ряду пріоритетних функцій буде неповною без виявлення ставлення до цих функцій з боку «споживачів» адміністративних послуг. Тому в ряді випадків до заходів з функціонального обстеження необхідно включити проведення опитувань, інтерв'ю та інших форм дослідження серед представників цільових груп населення. Ці дослідження вимагають визначення конкретних груп респондентів, організації роботи з ними включно з виїздами в регіони.

Споживачами адміністративних послуг можуть бути не лише фізичні, але й

юридичні особи - підприємницькі структури, громадські та неурядові організації тощо, і у відповідних випадках дослідницька група організовує роботу з ними для визначення їх ставлення до тих функцій обстежуваного органу, які їх стосуються.

Виявлення ставлень і думок населення допоможе при розподілі функцій по пріоритетах, виявленні тих функцій, які необхідно змінити, скасувати або передати іншим виконавцям для більш ефективного їх здійснення, і відповідно дасть додаткову інформацію при реформуванні структури і процедур діяльності обстежуваного органу.

6.2. Організація проведення функціонального обстеження

Правильна організація функціонального обстеження надзвичайно важлива. Рішення про те, які цілі мають бути досягнуті, є першим критерієм при виборі типу проведеного обстеження та необхідної системи управління. Друге питання – на отримання яких результатів розраховане обстеження? Ми розглядаємо найважливіші обставини, які слід враховувати при організації функціонального обстеження, і спробуємо відповісти на питання: які цілі повинні бути досягнуті за допомогою функціонального обстеження, якого типу обстеження можна провести, яким чином можна керувати процесом обстеження і, нарешті, які кроки слід зробити безпосередньо після проведення обстеження?

Функціональне обстеження за своїм змістом є визначеним механізмом збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів державної влади. Його метою є усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг, виявлення функцій з надання адміністративних послуг та виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання іншій організації будь-якої форми власності.

Відповідно до Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженому Наказом Головного управління державної служби України від 30 березня 2010 року № 84, для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження, органи виконавчої влади утворюють робочі групи та розробляють план-графік роботи, який затверджується наказом керівника органу виконавчої влади.

Робочу групу очолює заступник керівника органу виконавчої влади, відповідальний за організацію роботи його апарату.

До складу робочої групи входять:

- керівники структурних підрозділів з питань організаційної роботи, фінансів, кадрової та юридичної служб, інших самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади, залучених до проведення функціонального обстеження;
- представники інших органів виконавчої влади, а також незалежні експерти, у тому числі іноземні, науковці, фахівці з державного управління та з питань, що належать до сфери управління органу виконавчої влади (за їх згодою).

Робочою групою здійснюється детальний аналіз відповідності завдань і функцій, виконання яких закріплено за органами виконавчої влади чинному законодавству, результатів їх виконання, горизонтальні та вертикальні зв'язки

між структурними підрозділами та іншими органами виконавчої влади при їх виконанні, ресурсне забезпечення виконання функцій.

За результатами функціонального обстеження робоча група органу виконавчої влади складає підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження, що затверджується наказом керівника органу виконавчої влади.

Орієнтовний календарний план заходів щодо проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади у 2012 році

№ з/п	Захід	Дата	Відповідальні
I. Організаційні заходи з підготовки до проведення функціонального обстеження			
1.	Затвердження складу робочої групи		
2.	Визначення переліку структурних одиниць ЦОВВ як об'єктів для проведення функціонального обстеження		
3.	Затвердження плану-графіку проведення функціонального обстеження в ЦОВВ		
4.	Проведення робочих нарад в органах державної влади, визначених як об'єкти для проведення функціонального обстеження, щодо роз'яснення цілей та методики обстеження вирішення питань, які можуть виникнути в процесі проведення функціонального обстеження		
II. Проведення функціонального обстеження			
5.	Проведення функціонального обстеження в ЦОВВ, що включає збір, аналіз та узагальнення інформації щодо функціональної діяльності державного органу		
6.	Попереднє опрацювання переліків функцій, підготовка питань для співбесід з працівниками органів державної влади		
7.	Проведення співбесід з працівниками ЦОВВ з метою уточнення результатів обстеження		
8.	Аналіз пропозицій за результатами функціонального обстеження в ЦОВВ		
9.	Узагальнення пропозицій, формування звіту про результати функціонального обстеження		
10.	Направлення остаточних звітів до Нацдержслужби України		
III. Підведення підсумків функціонального обстеження			
11.	Аналіз отриманих звітів від ЦОВВ		
12.	Підведення підсумків та обговорення результатів функціонального обстеження		
13.	Підготовка остаточного звіту та подання пропозицій Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до законодавства за результатами функціонального обстеження.		

Після формування складу робочої групи її керівник спільно з незалежними експертами проводять вступний семінар за участю керівників та провідних працівників обстежуваного органу. Враховуючи велике значення вступного семінару для успіху всього функціонального обстеження, слід забезпечити активну участь заступників міністра та керівників структурних підрозділів обстежуваного органу протягом всього семінару. Цього можна досягти, проводячи семінар у вихідний день з певним заохоченням учасників.

Метою вступного семінару є представлення теоретичних засад функціонального обстеження, міркувань, покладених в основу обстеження органу виконавчої влади, перспектив та очікуваних результатів обстеження з тим, щоб досягти свідомої підтримки обстеження з боку керівників і працівників обстежуваного органу.

На семінарі обговорюються мета, цілі та завдання функціонального обстеження, узгоджується план його проведення в міністерстві та вирішуються пов'язані з ним організаційні питання.

Вступний семінар можна використати також для формулювання місії обстежуваного органу, уточнення формальних і фактичних цілей і завдань його діяльності, бачення їх керівниками й працівниками органу.

Підготовка вступного семінару вимагає глибокого *аналізу нормативних документів*, якими офіційно встановлюється мета, цілі та завдання обстежуваного органу (законів, постанов Верховної Ради, рішень Кабінету Міністрів, статуту або положення про обстежуваний орган тощо). Доцільно, щоб формулювання мети, цілей і завдань виявлялося працівниками обстежуваного органу та незалежними

Практика показує, що розуміння мети, цілей і завдань органу виконавчої влади сприймається різними працівниками по-різному. Тому важливо на вступному семінарі досягти певної згоди між працівниками обстежуваного органу щодо цих категорій з тим, щоб створити спільну основу для подальшої діяльності.

Орієнтовний порядок денний вступного семінару може бути таким:

1. Вступне слово керівника обстежуваного органу (наприклад, міністра чи уповноваженої ним особи).

2. Наукове обґрунтування необхідності й порядок проведення функціонального обстеження (незалежний експерт).

3. Вихідні положення функціонального обстеження: нормативно встановлені мета, цілі та завдання обстежуваного органу виконавчої влади (співдоповідь одного з незалежних експертів та працівника обстежуваного органу).

4. Обговорення доповідей учасниками семінару.

5. Структуроване обговорення фактичної мети, цілей і завдань обстежуваного органу виконавчої влади (в режимі фокус-групи або ділової гри, проводить фахівець з соціологічних досліджень).

6. Підведення підсумків семінару.

РОЗДІЛ 7. УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ОБСТЕЖЕННЯ

7.1. Підсумкова нарада та план реалізації результатів функціонального обстеження

По завершенні функціонального обстеження його результати і пропозиції стосовно змін, які доцільно здійснити, виносяться на обговорення підсумкової наради керівників і провідних працівників обстежуваного органу. На цю нараду подається проект плану реалізації пропозицій за результатами обстеження.

Проведення наради

Для успіху наради важливо, щоб її вів керівник обстежуваного органу або один з його заступників. Учасників наради необхідно ознайомити з проектом плану заздалегідь, щоб ініціювати його широке обговорення. Важливо сформулювати позитивне ставлення більшості працівників до проведення функціонального обстеження та впровадження його результатів. Для цього план реалізації результатів функціонального обстеження повинен бути максимально прозорим і зрозумілим. Обговорення слід побудувати навколо питання «ЯК?», а не «ЧИ?» здійснити зміни в діяльності обстежуваного органу для оптимізації його функцій і досягнення максимальної адміністративної, економічної й соціальної ефективності в його роботі.

Форма і зміст плану реалізації

Розділ 1. Стислий огляд результатів функціонального обстеження. Цей розділ містить висновки щодо відповідності виконуваних функцій структурі обстежуваного органу, розподілу функцій по пріоритетах (з коротким обґрунтуванням) і ефективності їх здійснення в рамках існуючої структури.

Розділ 2. Пропозиції щодо змін у розподілі функцій державного органу. Пропозиції стосуються скорочення чи делегування частини функцій іншим виконавцям і відповідної реструктуризації обстежуваного органу.

Пропозиції структуруються за такими видами:

- *фінансові (бюджетні)* - якими будуть витрати, пов'язані з реструктуризацією (консультативна допомога, підготовка/перепідготовка кадрів, інформаційні технології) і яка буде економія коштів (якщо вона очікується);
- *юридичні* - які зміни необхідно внести в законодавство чи підзаконні акти;
- *кадрові* - яких фахівців і на яких умовах необхідно залучити для проведення реструктуризації;
- *моніторингові* - яким чином організовується моніторинг і контроль за здійсненням реструктуризації, за якими критеріями можна оцінювати ступінь успішності здійснюваних перетворень.

До плану додається кошторис поточних і перспективних витрат на проведення реструктуризації, а також календарний план здійснення заходів з реструктуризації обстежуваного органу.

7.2. Формування узагальненого звіту

Узагальнений звіт повинен складатися за результатами заповнення і аналізу кожної форми у відповідності до Методичних рекомендацій щодо проведення функціонального обстеження.

Звіт про результати проведення державного органу має включати такі обов'язкові розділи:

1. Вступ.
2. Методологія та етапи (збір інформації, нормативний аналіз, фактичний аналіз, формування звітності).
3. Основні проблеми, виявлені за результатами функціонального обстеження.
4. Пропозиції робочих груп державних органів.
5. Додатки.

У вступі викладаються підстави, мотиви і завдання щодо проведення функціонального обстеження. Перераховуються організаційно-розпорядчі документи, на підставі яких воно проводилося, робляться посилання на методичні рекомендації, які використовувалися у ході цієї роботи. Вказати кількість структурних підрозділів, у яких проводилося функціональне обстеження. Зазначається період і тривалість проведення.

Висвітлюючи методологію та етапи проведення функціонального обстеження, необхідно вказати, які були здійснені організаційні заходи (видано розпорядження, наказ, створено робочі групи, визначені відповідальні особи тощо). У цій частині звіту варто вказати джерела збору первинної документальної інформації (збірники нормативних актів, «Ліга-закон», типові положення, регламенти тощо).

Необхідно повідомити про те, яку і звідки отримували методично-консультативну допомогу (семінари-тренінги, консультації тощо).

Основний розділ узагальненого звіту – це висвітлення основних проблем, невідповідностей та причини їх виникнення. За результатами проведеного функціонального обстеження у цьому розділі повинна міститися інформація:

- 1) про оцінювання функцій за їх призначенням, дієвістю, відповідністю до чинного законодавства;
- 2) кількісний і якісний аналіз типологічних груп функцій;
- 3) про виявлені недоліки у текстах положень, наприклад, відсутність повноважень, завдань, нечіткий розподіл між завданнями і функціями, невідповідність функцій структурних підрозділів функціям державного органу;
- 4) про надлишкові і невластивні функції, про дублювання або перетинання повноважень (завдань), функцій;
- 5) зробити інші висновки за результатами функціонального обстеження в державних органах.

У цьому розділі необхідно також зауважити про вжиті оперативні заходи щодо усунення невідповідностей та наміри щодо удосконалення правової та організаційно-кадрової роботи в майбутньому.

7.3. Підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства за результатами проведення функціонального обстеження

За результатами нормативного аналізу повноважень і функцій державних органів на основі аналізу законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують діяльність цих органів, при наявності невідповідностей робоча група повинна сформувати пропозиції щодо необхідності урегулювання окремих положень чинного законодавства.

За результатами класифікації функцій державних органів за типологічними групами сформувати пропозиції щодо внесення до нормативного переліку тих функцій, які взагалі не були представлені у типологічних групах функцій.

Якщо дії, формально закріплені в переліку функцій, є іншими характеристиками діяльності державного органу (наприклад, правами чи обов'язками), відкоригувати ці питання.

При встановленні значної розгалуженості або надмірної концентрації виконання функції підрозділами державного органу запропонувати шляхи урегулювання цих питань з метою встановлення чітких міжструктурних зв'язків при виконанні повноважень і функцій, покладених на державний орган.

Якщо були виявлені функції, які не враховані в положеннях про підрозділи, або закріплені лише за якимось одним підрозділом, але виконуються усіма структурним підрозділами, запропонувати механізми урегулювання цих питань.

Нормативно передбачити участь структурних підрозділів у виконанні функцій, які є об'єктивно обов'язковими для усіх без винятку підрозділів;

При встановленні співвідношень між повноваженнями і функціями територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями, запропонувати вирішення проблемних питань щодо уникнення дублювання, механізмів організації спільного виконання функцій, переформулювання функцій з нечітким розподілом повноважень і відповідальності, вилучення невластивих функцій тощо.

Узагальнюючи результати заповнення форм, визначених, висловити свої пропозиції щодо вирішення таких питань:

- чи потрібна взагалі кожна з повноважень та функцій для виконання основних завдань діяльності державного органу;
- чи може цю функцію виконувати інший орган державної влади;
- які можливі наслідки, якщо цю функцію виконувати частково;
- які можливі наслідки, якщо цю функцію взагалі не виконувати;
- чи можна цю функцію поєднати з іншою? якщо так, то з якою;
- чи можна цю функцію передати на виконання до приватного сектору;
- чи достатнє кадрове забезпечення цієї функції? якщо ні, то яких заходів необхідно вжити;
- чи потребує виконання цієї функції додаткових організаційно-технічних чи інформаційних ресурсів;
- чи можна покладати на громадян оплату витрат на виконання цієї функції;
- чи можна отримати потрібний результат від виконання функції з меншими затратами? якщо так, то в який спосіб.

Необхідно також повідомити про інші можливі функціональні та структурні зміни, які потрібно здійснити за результатами функціонального обстеження.

7.4. Порядок оформлення та формування документів

За результатами проведення функціонального обстеження місцевого органу виконавчої влади, робоча група складає такі документи:

1. Титульний аркуш, в якому зазначається повна офіційна назва організації, поштова та електронна адреси; тема: «Функціональне обстеження державних органів»; прізвище, ім'я, по батькові керівника та відповідальних за проведення функціонального обстеження, телефони, назва населеного пункту, рік.

2. Узагальнений звіт (текст друкується на офіційному бланку для листів).

3. Заповнені форми.

4. Завірена копія Положення про державний орган (крім облдержадміністрації та райдержадміністрацій).

5. Затверджена структура (копія останньої редакції)

6. Затверджений штатний розпис (копія останньої редакції)

Оформлені належним чином (на паперових та електронних носіях) в окремих папках та дисках (дискетах) документи передаються:

Структурними підрозділами райдержадміністрації та облдержадміністрації:

Пропозиції до узагальненого звіту результатів функціонального обстеження та по одному повному комплекту усіх документів та додатків апарату і структурних підрозділів – до робочої групи райдержадміністрації та облдержадміністрації відповідно.

Райдержадміністраціями:

Один примірник текстового та електронного узагальненого результатів функціонального обстеження райдержадміністрації – до робочої групи облдержадміністрації для узагальнення інформації;

Облдержадміністрацією:

Один примірник текстового та електронного узагальненого звіту результатів функціонального обстеження облдержадміністрації та райдержадміністрацій – до робочої групи Нацдержслужби України з організації та проведення функціонального обстеження органів державної влади.

Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади:

Один примірник текстового та електронного узагальненого звіту результатів функціонального обстеження територіального підрозділу – до територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

ПРИМІТКА:

звіти, заповнені форми та інші документи структурних підрозділів апарату, управлінь, служб райдержадміністрацій залишаються у райдержадміністраціях для вжиття відповідних заходів з удосконалення діяльності;

звіти, заповнені форми та інші документи відділів, секторів головних управлінь, управлінь та інших підрозділів структурних підрозділів облдержадміністрації та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади залишаються у цих підрозділах для вжиття відповідних заходів з удосконалення діяльності.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Аутсорсер – будь-яка організація (державна або недержавна), на виконання якій передається функція органу державної влади.

Аутсорсинг – передача окремих державних функцій органа державної влади на виконання організації будь-якої форми власності при збереженні державного контролю за реалізацією переданих функцій.

Вертикальне функціональне обстеження – це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління.

Горизонтальне функціональне обстеження – це інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності.

Дублюючі функції - функції, які за смисловим змістом є однаковими, а дії, здійснювані для їх виконання аналогічні (функція реалізується декількома структурними підрозділами органу виконавчої влади, різними органами виконавчої влади).

Завдання органу виконавчої влади – комплекс заходів, які впливають із мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу і становлять цільову функцію структурного підрозділу.

Керівник державної служби – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті.

Мета органу виконавчої влади – забезпечення формування та реалізації державної політики, або виконання окремих функцій з реалізації державної політики в одній чи декількох сферах.

Місцевий орган виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (включаючи територіальні підрозділи їх урядових органів державного управління) на відповідній території.

Надлишкові функції – функції, які не відповідають меті і завданням, передбаченими нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність органу виконавчої влади, або ті функції, для виконання яких правові підстави відсутні.

Системне обстеження – це порівняльне аналітичне дослідження однієї або більше функцій в декількох установах.

Функціональне обстеження – інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Функція контролю і нагляду – діяльність державного органу, що здійснюється у формі перевірок, ревізій, інспектування та пов'язана з встановленням відповідності діяльності органів державної влади вимогам закону.

Функція органу виконавчої влади - це діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади - систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI «Про державну службу».
2. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затверджений Указом Президента України № 187/2012.
3. Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження державної програми щодо запобігання та протидії корупції на 2011 – 2015 роки».
5. Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Указом Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 «Питання управління державною службою в Україні».
6. Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 04 червня 2008 р. № 528 «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби».
7. Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203 «Про адміністративні послуги».
8. Наказ Голодержслужби України від 30 березня 2010 року № 84 «Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади».
9. Наказ Нацдрежслужби України від 27 липня 2012 року № 155 «Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році».
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 9 21. - С. 32.
11. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право - К.: Ін-Юре, 2002. - 668 с.
12. Авер'янов В.Б. Державне управління: Теорія і практика. -К.: Юрінком-Інтер, 1998. -432 с.
13. Авер'янов В.Б. Державне управління: Проблеми адміністративно-правової теорії та практики - К.: Факт, 2003. - 384 с.
14. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
15. Бачило И. Л. Функции органов управления : правовые проблемы оформления и организации. - М.: Юридическая л-ра, 1976. - 198 с.
16. Загвойська О. Концептуальні засади функціонального обстеження органів виконавчої влади: стаття // Вісник державної служби України. — 2006. — № 2.

17. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. - М.: Юридическая л-ра, 1972. - 280 с.
18. Місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – с.
19. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: Международный опыт/Пер. сангл. - М.: Весь мир, 2003. - 495 с.
20. Перестройка государственных структур: методы и подходы. Посткоммунистические страны в переходный период // Информационно-просветительские материалы ПРООН/RBES. - 2002. - 96 с.
21. Тихомиров Ю.А. Проблемы зффективности работы управленческих органов - М.: Наука, 1973. -440 с.
22. Функциональные обзоры деятельности органов исполнительной власти с целью реорганизации структуры органов, оценки целесообразности исполнения и ресурсоемкости функций. - Режим доступа: [http: //www.pro-gramma.ru](http://www.pro-gramma.ru).

Серія «Бібліотека державного службовця»

Науково-практичне видання

**ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**практичний посібник для керівників державної служби, керівників
та працівників структурних підрозділів органів виконавчої влади,
відповідальних за організацію та проведення функціональних обстежень**

За загальною редакцією *В. Толкованова, М. Канавець*

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

При підготовці матеріалів використано публікації органів державної влади
та громадських організацій, наявні у вільному доступі у мережі Інтернет

Здано в набір 26.09.12. Підписано до друку 11.12.12. Формат 60х84/16.
Друк офсет. Папір офсет. Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 3,95. Обл.-вид. арк. 4,14. Тираж 500 прим. Зам. №

**Національне агентство України
з питань державної служби**

Центр адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601
тел. (044) 278 36 44, 278 36 50
www.center.gov.ua
publication@center.gov.ua
