

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)



№ 3, 2014

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351/354

А. В. Соколов,
к. держ. упр., завідувач кафедри управління персоналом і економіки праці,
Запорізький національний технічний університет

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ОСОБЛИВОСТІ ЯК ПОСТАЧАЛЬНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

A. V. Sokolov,
candidate of sciences in public administration, head of the Department of personnel management and labor Economics,
Zaporizhzhya National Technical University

FUNCTIONS OF EXECUTIVE POWER AND FEATURES AS AVAILABLE PUBLIC SERVICES

У статті розглянуто функції органів виконавчої влади з урахуванням їх особливостей як постачальників державних послуг. Проаналізовано співвідношення та розглянуто сутність понять державного управління та виконавчої влади. Виокремлено ключові особливості державного управління як управлінського процесу. Розглянуто особливості органів виконавчої влади як об'єктів і суб'єктів управління в системі управлінських стосунків. Запропоновано визначення категорії «державна послуга». Узагальнено різноманітні групування функцій органів виконавчої влади. Визначено функції органів виконавчої влади з урахуванням громадських потреб, орієнтації на задоволення потреб в громадських благах і послугах. Виокремлено критерії для класифікації державних послуг з метою аналізу практики надання державних послуг та розробки нових стандартів надання державних послуг. Розглянуто процес надання композитної послуги побудований з урахуванням специфіки організаційної структури органів державного управління.

The article deals with the functions of the executive power based on their osoblyvostuy as providers of public services. Correlation of concepts and the essence of public administration and the executive. Thesis there is determined the key features of the government as the management process. Features executive bodies as objects and subjects of control system management relations. A definition of the "public service". Overview grouping various functions of the executive. The functions of executive authorities on the basis of social needs, targeting the needs in public goods and services. Thesis there is determined the criteria for classification of public services in order to analyze the practice of providing public services and the development of new standards for the provision of public services. The process of providing composite services built with the specific organizational structure of government.

Ключові слова: державне управління, виконавча влада, державні послуги, функції органів виконавчої влади.

Key words: public administration, executive, functions of the executive, public services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Розвиток процесів державотворення в Україні значною мірою пов'язаний з удосконаленням діяльності органів виконавчої влади як однієї з визначальних складових суспільної взаємодії окремої людини, територіальної громади та держави. Основними недоліками чинної моделі діяльності органів виконавчої влади є недостатня прозорість у їх діяльності, обмежене та нерациональне фінансування потреб громади, недотримання принципу субсидіарності, слабкість громадянського суспільства і недостатня політична відповідальність територіальних громад.

Наслідком зазначених проблем є і сучасний стан діяльності органів виконавчої влади у різноманітних сферах надання послуг, який не відповідає потребам територіальних громад, про що свідчать кризові явища як на місцевому та регіональному рівнях, так і населення України загалом, соціальна нерівність щодо доступності державних послуг, нерациональна інфраструктура їх надання, низька якість послуг тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З метою наукового осмислення теми дослідження використовувалися праці В.Д.Бакуменка, В.М.Вакуленка, О.С.Ігнатенка, В.М.Князева, О.Ю.Лебединської, В.В.Мамонової, В.П.Трошинського, в яких наведено результати досліджень методологічних засад державного управління та місцевого самоврядування. Вагомий внесок у розв'язання теоретичних та методологічних проблем реформування органів виконавчої влади здійснили В.Б.Авер'янов, Т.В.Маматова, О.Обеленський, В.М.Сороко, Н.Ходорівська, В.П.Удовиченко, І.І.Хожило та ін.

Незважаючи на інтерес науковців до багатьох проблем у цій сфері, відчувається брак комплексних досліджень з питань відповідної класифікації функцій органів виконавчої влади з урахуванням їх особливостей як постачальників державних послуг, державного моніторингу і контролю в цій сфері. Все ще належно не висвітлюються в наукових вітчизняних джерелах, особливо в галузі науки державного управління, підходи щодо адаптації зарубіжного досвіду становлення і розвитку публічних послуг органів державної влади до реалій України.

Метою даної публікації є аналіз функцій органів виконавчої влади та їх особливостей як постачальників державних послуг.

Основні результати дослідження. Поняття виконавчої влади тісно взаємозв'язане з поняттям державного управління. Через поняття державного управління визначається діяльність органів виконавчої влади в літературі і законодавстві багатьох країн.

Державне управління можна характеризувати як цілеспрямовану організуючо-регулюючу дію органів державної влади на розвиток різних сфер громадського життя з урахуванням економічних, політичних і соціальних характеристик держави на певних етапах його історичного розвитку [1].

У широкому розумінні, державне управління є регулююча діяльність держави в цілому (діяльність усіх трьох гілок влади - виконавчої, законодавчої і судової). Розділення державної влади на три гілки переслідує мету забезпечення демократії і ефективності державного управління, а різноманітні і численні функції держави обумовлюють наявність як спеціальних органів держави, так і вживаних ними спеціальних форм і методів впливу на суспільство, на саму державу, на організації, і, кінцево кінцем, на громадян, благополуччя і безпека яких складають основну мету державної діяльності.

Виконавча влада є підсистемою, гілкою державної влади, вираженою системою органів виконавчої влади на трьох рівнях управління, здійснюючою виконавчо-розпорядчу діяльність в цілях управління в певних сферах (предметах) ведення шляхом реалізації державно-владних повноважень методами і засобами публічного і

переважно адміністративного права [1].

У науковій літературі поняття державне управління часто отождено з діяльністю органів виконавчої влади, що відповідає вузькому трактуванню терміну державне управління. Державне управління, що розуміється у вузькому сенсі, реалізується через систему органів виконавчої влади, яка є сукупністю таких державних органів, які формуються на основі конституційних положень про державний устрій і наділяються державою владними, виконавчо-розпорядчими, організаційно-управлінськими повноваженнями. Вони діють на основі прийнятих положень, що встановлюють їх правовий статус, і здійснюють компетенцію, що належить їм, в області економіки, господарства, соціального життя, культури, адміністративно-політичної діяльності, використовуючи при цьому оптимальні форми і методи управління.

З організаційної точки зору, державне управління - ця владна упорядковувача дія суб'єкта управління (держави і його спеціальних органів або посадовців) на об'єкти управління (суспільство, громадян, організації та ін.). Таким чином, державне управління є суттю виконавчої влади, формою її здійснення.

Можна виділити три ключові особливості державного управління як управлінського процесу, що реалізовується органами виконавчої влади: управлінська дія спирається на силу державної влади, здійснюється під контролем інших гілок влади; поширеність державного управління на усе суспільство (його загальність); системність.

Первинне значення має виділення в системі органів виконавчої влади окремих структурних одиниць і розгляд їх в якості постачальників державних послуг. Під органом виконавчої влади розумітимемо засновану в системі виконавчої влади в установленому порядку, окрему, відносно самостійну організаційну структуру державної влади, що характеризується певними завданнями, функціями, структурними особливостями і спеціальною компетенцією. Органи виконавчої влади мають статус юридичної особи, утворюються, як правило, в організаційно-правовій формі установ і на практиці мають безліч назв - комітети, управління, інспекції, комісії, палати, адміністрації і так далі. Органи виконавчої влади можуть створювати державні установи і державні підприємства для виконання окремих функцій або вирішення окремих завдань.

Загальні принципи побудови системи органів виконавчої влади закріплюються в Конституції країни, а специфіка систем органів виконавчої влади на різних рівнях управління (центральному, регіональному або місцевому) регламентується окремими нормативно-правовими актами відповідних рівнів.

Можна виділити істотну особливість органів виконавчої влади як об'єктів і суб'єктів управління в системі управлінських стосунків, що виникають в державному управлінні. З одного боку органи виконавчої влади є суб'єктами державного управління (реалізують цілеспрямовану дію на об'єкти управління - громадян і організації), а з іншої - самі є об'єктом управління (з боку інших гілок влади, а також вищестоящих органів виконавчої влади). Таким чином, органи виконавчої влади з одного боку є відносно самостійними структурними одиницями, з іншою - є частиною більшої організації - держави і реалізують функції за її дорученням.

Функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є частиною функцій державного управління в цілому і визначаються спільними цілями державного управління, такими як підвищення громадського добробуту, задоволення соціальних потреб і інтересів, забезпечення правопорядку і безпеки і так далі.

У науковій літературі і нормативно-правових актах зустрічаються різні групування функцій органів виконавчої влади. Так, наприклад, існує класифікація функцій державного управління на внутрішні (управління усередині державної системи, що управляє) і зовнішні (дія державних органів на керовані об'єкти), на загальні (що реалізуються усіма органами) і специфічні (визначувані специфікою функціональної області) [2].

Функції органів виконавчої влади реалізуються у рамках різних функціональних областей (напрямів діяльності). Так, наприклад, в Канаді виділяється 23 функціональних області (напрями) діяльності органів виконавчої влади, 12 з яких відносяться до зовнішніх - соціально-економічний розвиток, наука і генерація знань, природні ресурси, захист довкілля, охорона здоров'я, правоохоронна, демократичні права і права людини, соціальна політика, культура, освіта, громадська безпека, судова система, національна безпека і оборона.

Необхідно підкреслити, що для цілей визначення результатів діяльності органів виконавчої влади аналіз функцій, що реалізуються органами виконавчої влади, має цілий ряд обмежень, що пов'язано, по-перше, з неоднозначністю трактування самого поняття функція (чи функціональна область), по-друге, зі значною кількістю варіантів рівнів узагальненості у визначенні конкретних функцій. Крім того, функціональний підхід більшою мірою відповідає внутрішньому погляду державних структур на свою діяльність.

Оскільки сучасні підходи до аналізу і оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади в основу ставлять якість державних або публічних послуг, що надаються органами державного управління різним групам споживачів і міра задоволеності споживачів, зупинимось детальніше на розгляді категорії «державна послуга».

У сучасній вітчизняній і зарубіжній літературі досі немає загального підходу до визначення державних послуг. У українській практиці термін «державна послуга» був введений зовсім нещодавно у зв'язку з початком адміністративної реформи.

У найширшому сенсі послуги органів державного управління є наданням користувачам виходів функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання перед громадянами країни [3]. Використання такого широкого визначення дозволяє включити в перелік державних послуг широкий спектр дій органів державного управління - від вироблення бюджету країни (регіону, муніципалітету), до призначення і видачі державної пенсії конкретному громадянину. При цьому під виходом (послугою) розуміється продукт (матеріальний або інформаційний), зроблений органом державного управління безпосередньо (бюджет, звіт статистичного органу, оформлений документ, виданий паспорт) або замовлений на ринку, але що надається державою (будівництво доріг, житло потерпілим від катастроф і так далі).

У вузькому сенсі під державною послугою розуміється нормативно встановлений спосіб забезпечення прав і свобод, а також законних інтересів громадян і організацій державними органами влади, здійснюваний у взаємодії фізичної або юридичної особи (користувача) з органом виконавчої влади або державним службовцем.

Важливо відмітити, що виробництво послуг безпосередньо органами державного управління не відноситься до критерію виділення державних послуг.

На основі узагальнення різних визначень пропонується наступне визначення категорії «державна послуга». Державна послуга - нормативно встановлений спосіб забезпечення прав і свобод, а також законних інтересів громадян і організацій через надання органами виконавчої влади споживачам виходів здійснюваних ними функцій, безпосередньо або через підвідомчі їм державні установи або інші організації безоплатно або по регульованих органами державної влади цінам.

Повертаючись до класифікації функцій органів виконавчої влади необхідно відмітити, що, з урахуванням запропонованого вище визначення, державні послуги можуть надаватися у рамках усіх перелічених груп функцій (а не тільки у рамках функцій за поданням державних послуг). Так, наприклад, до державних послуг у рамках функцій по нормотворчості можна віднести інформування населення про зміни в процедурах і регламентах, у рамках функцій по управлінню державним майном - здачу в оренду приміщень, у рамках функцій по контролю і нагляду - видачу дозволів і ліцензій, і, нарешті, у рамках функцій за наданням державних послуг - послуги в області охорони здоров'я або освіти.

Державні послуги мають усі загальні для сфери послуг властивості. До них відносять: невідчутність, невід'ємність від людини (людей), що надає послугу, одномоментність процесів виробництва і споживання, незбережність, а також неможливість передати послугу у власність. Наявність перерахованих властивостей державних послуг вимагає рішення тих же проблем їх надання, які виникають в приватному секторі послуг. Серед таких проблем особливо виділяються проблеми якості послуг (визначення і підтримка стандартів якості, їх моніторингу і оцінки).

У демократичних державах функції органів виконавчої влади (напрями діяльності) визначаються з урахуванням громадських потреб (громадських цінностей), орієнтовані на задоволення потреб в громадських благах і послугах цільових груп (більшого або меншого охоплення) і реалізуються через надання державних послуг. Функції органів державного управління, що реалізуються через надання державних послуг, призводять до результатів, які сприймаються цільовими групами і суспільством в цілому і оцінюються з точки зору їх вкладу в задоволення громадських потреб [4].

Державні послуги вносять безпосередній вклад в реалізацію функцій державного управління. В процесі їх надання можуть створюватися як приватні, так і громадські блага. В зв'язку з цим, на основі широкого підходу до визначення державних послуг виділимо два основні типи державних послуг:

По-перше, державні послуги, що носять індивідуалізований характер. Процес їх надання припускає безпосередню взаємодію державних органів виконавчої влади із споживачами. Послуги цього типу вносять вклад в загальні результати діяльності органів державного управління. Прикладами таких послуг є, наприклад, видача ліцензій, оформлення паспорта або пенсії.

По-друге, державні послуги, що носять колективний характер (громадські блага). Не припускають взаємодії органів виконавчої влади з окремими споживачами, найчастіше оцінюються з точки зору результатів, до яких призводять. Прикладами таких послуг можуть служити планування і реалізація цільових програм розвитку, інформування населення про якість послуг організацій охорони здоров'я, освіти, і так далі.

Серед інших критеріїв для класифікацій державних послуг (індивідуалізованих і колективних) можна відмітити:

- платність (платні і безкоштовні державні послуги);
- галузева приналежність (послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і так далі);
- рівень системи державного управління, відповідальний за надання послуги;
- джерело відшкодування вартості надання послуг;
- організаційно-правовий статус постачальника державних послуг (що надаються державними органами, державними установами, державними або приватними організаціями);
- організаційно-правовий статус споживача державних послуг (юридичні або фізичні особи);
- складність процесів, що забезпечують реалізацію державної послуги (елементарні державні послуги - виявляються у рамках взаємодії споживача з одним відомством; композитні державні послуги - двох і більше відомств);
- тип результату надання державної послуги;
- форма надання послуги (наприклад, за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів зв'язку або при безпосередньому контакті).

Перераховані класифікаційні ознаки можуть бути використані для аналізу існуючої практики надання державних послуг, а також при розробці нових стандартів надання державних послуг. Особливе значення при цьому має вибір найбільш оптимальних форм організації надання державних послуг з урахуванням специфіки цільових груп споживачів.

Результати діяльності органів виконавчої влади, опосередковані наданням державних послуг, роблять безпосередній вплив на рівень реалізації існуючих потреб і міру задоволеності споживачів.

Підводячи підсумок сказаному вище, необхідно підкреслити, що концепція державних послуг - не функціональна концепція, а концепція надання певної цінності споживачам. Принципи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади, засновані на функціональному підході, припускають опис, перерозподіл між відомствами, збільшення або зменшення числа функцій, як правило, виявляються мало результативними з точки зору підвищення якості державних послуг і міри задоволеності споживачів. Концепція державних послуг дозволяє використати процесний підхід для опису діяльності органів виконавчої влади, і, як і в приватному секторі, дає можливість точніше виділяти результати діяльності, здійснювати моніторинг ефективності процесу і якості результатів, проводити їх оцінку з точки зору кінцевого споживача.

На базі концепції державних послуг можуть бути розроблені нові, ефективніші моделі надання державних послуг (у тому числі із залученням приватного сектора), що включають різні форми організації їх виробництва, фінансування і взаємодії із споживачами.

Виділимо особливості державних послуг, їх постачальників і споживачів і сформулюємо основні управлінські проблеми, що виникають при взаємодії постачальника і споживача.

Діяльність органів державного управління (і її результати) є громадським благом, що породжує проблеми визначення попиту на державні послуги, оптимального обсягу їх випуску.

Органи виконавчої влади реалізують функції державного управління за дорученням і від імені держави. В основі державної влади і управління лежить громадський договір. Як наслідок, у взаємодії органів виконавчої влади із споживачами (платниками податків) виникає проблема принципала - агента і пов'язані з нею проблеми ефективності і довіри. Традиційна для бюрократичної моделі державного управління закритість процесу надання послуг, відсутність розвинених систем підзвітності і залучення споживачів в управлінські процеси ускладнює орієнтацію діяльності органів виконавчої влади на реальні громадські потреби [5].

Публічність інтересів і багатозадачність діяльності органів виконавчої влади визначають складність оцінки кінцевих результатів і вибору показників ефективності їх діяльності.

Органи виконавчої влади і послуги, що надаються ними, є об'єктами законодавчої регламентації і регулювання. На відміну від приватного сектора, де попит визначає об'єм і якісні параметри пропозиції, органи виконавчої влади мають можливість встановлення стандартів якості послуг виходячи виключно з власних інтересів. Наслідком необхідності законодавчої регламентації є також низька швидкість змін і адаптації органів виконавчої влади і державних послуг, що надаються ними, до зовнішнього середовища, що змінюється.

Монополія органів державного управління на надання державних послуг і відсутність ринкових стимулів визначають відсутність мотивації до підвищення стандартів їх якості, викликають проблеми консервативності державних структур, недостатньої їх гнучкості.

Використання владного ресурсу при здійсненні державних функцій і наданні державних послуг викликає ризик розвитку корупції і пов'язаних з нею проблем економічної неефективності і громадської недовіри.

Державне фінансування діяльності за наданням державних послуг означає, що навіть у разі безкоштовної державної послуги, її витрати оплачуються платниками податків. В даному випадку виникають такі проблеми як роз'єднання витрат і вигод та завищення витрат.

Більшість державних послуг є виходом реалізації функцій двох і більше органів державного управління і вимагають вертикальної і горизонтальної взаємодії державних структур. Як наслідок, визначення постачальника державної послуги часто розмите, що зводить до мінімуму можливості оцінки результатів діяльності конкретних органів. Складність самої системи органів виконавчої влади може бути причиною запутаності регламентів і процесів, викликати дублювання функцій.

Процес надання композитної послуги побудований з урахуванням специфіки організаційної структури органів державного управління, і орієнтований, передусім, на потреби самих органів. В даному випадку постачальник державної послуги - орган виконавчої влади, відповідальний за видачу конкретного результату (наприклад, ліцензії). Регламент надання послуги припускає необхідність взаємодії споживача з різними відомствами, реалізація функцій яких є обов'язковим компонентом для отримання цієї послуги.

Попит на різні державні послуги варіює і залежить від великого числа чинників (соціально-економічний розвиток, демографічні, соціокультурні характеристики споживачів і так далі).

Серед державних послуг особливе місце займають послуги, пов'язані з забезпеченням демократичних прав і свобод, попит на які багато в чому визначається мірою розвитку громадянського суспільства в країні.

Різноманіття цільових груп споживачів державних послуг зумовлює складність створення універсального механізму для систематичного вивчення очікувань і переваг споживачів, а також аналізу міри їх задоволеності. В умовах бюрократичної моделі державного управління ця проблема посилюється слабким розвитком (або навіть відсутністю) засобів забезпечення зворотного зв'язку із споживачем (зворотний зв'язок реалізується виключно за допомогою обробки скарг).

У приватному секторі ефективність діяльності організації і задоволеність клієнтів конвертується в показники доходності і ринкової капіталізації. Органи виконавчої влади як постачальники послуг не мають таких скалярних показників діяльності, які формалізуються.

Природа змін (трансформацій) органів виконавчої влади спрямованих на підвищення ефективності їх діяльності не аналогічна природі змін що відбуваються у бізнесі. Потрібна політична воля, законодавче оформлення. У державному секторі немає аналогічного існуючому в приватному секторі механізму вибору оптимальних рішень відносно методів і форм необхідних змін, немає таких же однозначних як в приватному секторі індикаторів ефективності перетворень.

Висновки. Аналіз принципів функціонування органів виконавчої влади і їх особливостей як постачальників послуг дозволяє з одного боку проводити аналогію з організаціями приватного сектора по спектру виникаючих управлінських проблем. До таких проблем можна віднести проблеми підвищення міри задоволеності споживачів, розробки стандартів якості послуг і критеріїв їх підвищення, визначення показників ефективності діяльності, вибір інструментів її підвищення. З іншого боку, специфіка органів виконавчої влади (передусім, монополія на надання послуг, а також наявність владного ресурсу і можливість використання права примусу)

зводять до мінімуму мотивацію для вирішення названих управлінських проблем.

Оцінка діяльності органів виконавчої влади з точки зору якості послуг, що надаються, дозволяє точніше визначати результати діяльності органів виконавчої влади, які можуть мати більшу або меншу сферу охоплення і цінність для споживачів, а також використати зовнішню оцінку ефективності взаємодії органів виконавчої влади із споживачами державних послуг, що надає змогу визначати істотні з точки зору споживача показники і параметри якості послуг і розробити з їх урахуванням напрями підвищення ефективності діяльності.

Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної [Текст] / О. В. Хоменко // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого". - Х.: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. - Вип. 118. - С. 3-11.
3. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин ; за наук. ред. канд. філос. наук Ю. А. Привалова. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 180 с.
4. Кульчий І. О. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті реформування системи державного управління [електронний ресурс] / І. О. Кульчий // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 8. – режим доступу до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
5. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / В. Я. Малиновський; Чернів. нац. ун-т ім. Ю.Федьковича. — Чернівці, 2002. — 24 с.

References.

1. Surmin, Y Bakumenko, V and Myhnenko, A. (2010), *Encyclopedic Dictionary of governance*, NAPA, Kyiv, Ukraine, p.820.
2. Khomenko, O. (2012), "Features and functions as the executive branch of state", *Problems of legality*, vol. 118, pp. 3-11.
3. Soroko, V. (2007), *Activities of the public administration to provide services to Ukrainian society*, NAPA, Kyiv, Ukraine, p.180 .
4. Kulchiy, I. (2012), "Optimization functions of executive power in the context of public administration reform", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 8, available at :<http://www.dy.nayka.com.ua>.
5. Malinovsky, V. (2002), *Optimization functions of executive power of Ukraine: theoretical and methodological basis*, Chernivtsi nat. University of Y. Fedkovych, Chernivtsi, Ukraine, p.24.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"