

УДК 35:316.343.656:303.732.4

В. Толкованов

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто актуальні питання впровадження функціонального обстеження як дієвого інструменту модернізації діяльності публічних органів влади. На засадах аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду вироблено рекомендації щодо використання функціонального обстеження в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: функціональне обстеження, державне управління, модернізація, адміністративна реформа, органи публічної влади.

На сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної адміністративної реформи місцевого самоврядування. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від впровадження нових інструментів у державному управлінні, зокрема функціонального обстеження органів влади. Все це обумовлює необхідність детальнішого вивчення та узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду впровадження функціонального обстеження з метою вироблення відповідних рекомендацій для України.

В останні роки питанням наукового та практичного вивчення проблем впровадження функціонального обстеження в органах влади почала приділятися серйозна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, доцільно виділити Ж.-М. Бесе, А. Делькампа, Р. Кабрійяка, М. Канавець, В. Князева, І. Коліушка, Ю. Лихач, Ж. Марку, Н. Нижник, Т. Пахомову, М. Пухтинського, О. Руденко, А. Ткачука, Б. Шантебу та інших. Водночас на сьогодні є доцільним, вивчивши та узагальнивши кращі практики та досвід інших країн, виробити відповідні рекомендації щодо використання функціонального обстеження в органах влади в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Метою статті є аналіз актуальних питань впровадження функціонального обстеження в діяльність органів публічної влади в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи.

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 [1].

З кінця 80-х рр. XX ст. функціональні обстеження постійно проводяться в країнах Західної Європи, Північної Америки, Австралії та Нової Зеландії. Реформи системи публічного управління країн Центральної та Східної Європи також супроводжувалися проведенням різних типів функціональних обстежень [2].

Функціональне обстеження передбачає створення умов для модернізації діяльності органів публічної влади у довгостроковій перспективі. Як правило, для аналізу результатів діяльності органів влади застосовується системний аналіз, який визначає, що у будь-якій інституціоналізованій системі закладено прагнення до самозбереження і, відповідно,

опір радикальним змінам. Водночас зміни пріоритетів діяльності органів влади обумовлені зростанням різноманітних потреб суспільства при обмеженості ресурсного потенціалу для їх забезпечення. Це змушує удосконалювати структури відповідних органів влади, відмовлятися від одних функцій та вводити інші, підвищувати ефективність управлінської діяльності.

Стратегічним завданням функціонального обстеження є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Функціональне обстеженням – це інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури цих органів 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 [3].

Функціональне обстеження передбачає визначення доцільності збереження тих чи інших функцій як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, встановлення під визначені функції оптимальної внутрішньої структури відповідних органів влади. Доцільно 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 чи уточненням функцій, які існують. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів можна здійснити роботу з оптимізації, підвищення ефективності та результативності діяльності відповідних органів влади. Функціональний аналіз дає можливість визначити не тільки дублювання функцій, відсутність чи неналежний рівень координації діяльності між окремими органами влади, але й можливість передачі певних функцій для виконання інституціями приватного сектора або громадськими організаціями [4].

Функціональне обстеження має виявити мотиви і стимули для службовців до підвищення якості та ефективності їх діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо підвищення рівня їх професійної компетентності.

Водночас при реалізації процесу функціонального обстеження необхідно, насамперед, усвідомити послідовність певних принципів, що є основою цієї діяльності, а саме:

1. *Усунення зайвих функцій.* Будь-яка функція, що необґрунтовано виконується певним органом влади, має бути скорочена. Метою цієї діяльності повинна стати певна економія коштів, удосконалення структури того чи іншого органу влади, посилення прозорості у його діяльності.

2. *Скорочення дублюючих функцій у діяльності певних органів влади або їх окремих структурних підрозділів.* Функціональний аналіз може використовуватись для комплексного вивчення питань діяльності тих чи інших органів влади, критичного підходу щодо дублювання реалізації певних функцій та повноважень.

3. *Раціоналізація в розподілі функцій між відповідними органами влади або їх структурними підрозділами.*

Функціональні обстеження як засіб підвищення ефективності роботи органів влади можна класифікувати за їх масштабом, завданнями та способом їх проведення, а саме:

1. Повний формальний аналіз структури і функцій усієї системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування. Результатом такого обстеження є пропозиції щодо оптимізації інституційної системи та розподілу функцій між окремими органами влади без зміни ієрархічної вертикалі.

2. Повний політичний аналіз повноважень і функцій системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування. Метою такого обстеження є оцінювання політичної та соціальної ефективності діяльності органів влади, їх здатності гнучко реагувати на потреби суспільства, відповідність структури цих органів, їх повноважень і функцій основним принципам державної або муніципальної політики у тій чи іншій галузі. Проведення такого обстеження є необхідним для проведення структурних реформ і потребує залучення широкого кола експертів, тісної координації у діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Результатом такого обстеження є проведення комплексної реформи системи публічного управління.

3. Комплексний аналіз державних цільових та бюджетних програм. Такий підхід до функціонального обстеження органів влади дозволяє зосередити увагу, насамперед, на аналізі горизонтальних зв'язків, які виникають у процесі розроблення та реалізації (державних або муніципальних) цільових та бюджетних програм, розроблених для вирішення найактуальніших питань місцевого і регіонального розвитку. Метою такого функціонального обстеження є визначення відповідності організаційної структури органів влади розподілу повноважень між основними виконавцями та цілями і завданнями відповідних програм. Цей тип обстеження передбачає повну інвентаризацію усіх чинних програм, визначення їх економічної та політичної ефективності, дослідження відповідності витрачених матеріальних, фінансових та людських ресурсів визначеним цілям і завданням тощо. Результатом такого типу функціонального обстеження є пропозиції щодо удосконалення процедур розробки і впровадження відповідних (державних та муніципальних) цільових і бюджетних програм, виявлення та усунення можливих дублювань між заходами цих програм.

4. Функціональний аналіз відповідних секторів. Таке функціональне обстеження фокусується на певному секторі публічного управління (сільське господарство, освіта, соціальний захист тощо). Воно зосереджується на аналізі діяльності лише тих органів влади, які реалізують конкретні повноваження у відповідному секторі.

5. Інституційне (функціональне) обстеження, яке зосереджується на аналізі структури, функцій і процедурах діяльності окремих органів влади з метою уточнення стратегічних цілей та завдань їх діяльності, визначення відповідності структури і функцій цих органів стратегічним цілям і завданням реалізації державної політики загалом.

Як зазначають деякі дослідники [5], дуже часто відбувається поєднання різних типів функціонального обстеження, залежно від конкретного завдання чи ситуації в певній країні (або регіоні).

Описані типи аналізу можуть застосовуватися в різних поєднаннях, залежно від завдань, визначених замовником. При виборі типу аналізу враховуються наявні ресурси і можливості щодо проведення функціонального обстеження.

Методика проведення функціонального обстеження включає такі етапи:

- збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів влади;
- аналіз повноважень і функцій відповідних органів влади;
- організація і проведення опитувань працівників органів влади;
- вироблення пропозицій робочої групи щодо реалізації певних функцій органу влади;
- виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання іншим органам або інституціям [6].

Одним із способів підтвердження та/або отримання інформації, одержаної під час проведення функціонального обстеження, є анкетування/опитування працівників відповідного органу влади.

Проведення функціонального обстеження потребує утворення групи із забезпечення його ефективної реалізації. До складу такої робочої групи можуть належати як представники відповідного органу влади, так і представники наукових установ, громадських організацій, експерти тощо.

Як цілісний процес, функціональне обстеження складається з 12 етапів:

- затвердження складу робочої групи з проведення функціонального обстеження;
- визначення об'єктів для проведення функціонального обстеження, тобто створення переліку структурних підрозділів органу влади, в яких передбачається проведення функціонального обстеження;
- затвердження плану-графіка проведення функціонального обстеження;
- проведення робочих нарад у відповідних органах 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;
- проведення функціонального обстеження, до якого належить збір первинної документальної інформації про повноваження і функції органу влади, закріплені Конституцією України, законодавчими актами та іншими нормативно-правовими актами, які безпосередньо регламентують його діяльність;
- попереднє опрацювання переліку функцій та повноважень відповідного органу влади, підготовка питань для проведення співбесід із працівниками органів влади;
- проведення співбесід із працівниками органів влади;
- аналіз результатів функціонального обстеження;
- узагальнення інформації, формування звіту;
- направлення остаточного звіту до органу чи посадової особи, що приймали рішення про проведення функціонального обстеження;
- аналіз інформації, викладеної у звіті, шляхом класифікації проблемних питань, що було виявлено в процесі проведення функціонального обстеження;
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства або практики роботи відповідних органів влади (за результатами проведення функціонального обстеження).

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що проведення функціонального обстеження має спрямовуватись на удосконалення функціонування системи публічного управління, забезпечення впровадження стандартів доброго врядування (на усіх рівнях публічного управління), а також реалізації структурних реформ.

Досягнення цих завдань має передбачати скорочення витрат, зокрема на управління персоналом, внесення змін у розподіл ресурсів, удосконалення методики роботи відповідних органів влади, а також покращення їх структури [7].

З огляду на зазначене вище, ми можемо визначити такі завдання функціонального обстеження:

- спрямувати діяльність відповідного органу влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної або муніципальної політики у певній галузі;

– здійснити комплексний аналіз функцій та повноважень відповідних органів влади, а також стан їх реалізації;

– підготувати пропозиції щодо уточнення функцій відповідних органів влади, а також удосконалення їх організаційної структури.

“Замовниками” функціональних обстежень певного типу можуть бути уряд, парламент чи окремих органів влади, зацікавлений у підвищенні ефективності своєї діяльності.

Найбільш поширеними є три основні типи функціонального обстеження – вертикальне, горизонтальне та системне [8].

1. Вертикальне функціональне обстеження, що є ефективним інструментом для аналізу та оцінювання діяльності окремих органів влади (або їх сукупності) в одній сфері публічного управління. Його основним завданням є визначення відповідності структури, результатів діяльності відповідних органів їх основним завданням, визначеним у чинному законодавстві.

2. Горизонтальне функціональне обстеження, яке використовується як інструмент аналізу усієї системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування, з метою уникнення дублювання в реалізації відповідних функцій та повноважень. Таке обстеження дає змогу виявити нагальні проблеми внутрішньої організації відповідних органів влади, а також розробити пропозиції щодо удосконалення їх структури.

3. Системне обстеження спрямоване на аналіз та порівняння реалізації однієї або більше функцій у декількох органах влади. Цей інструмент дає змогу оцінити ефективність діяльності усієї системи органів державної влади або системи органів місцевого самоврядування в реалізації певних функцій (управління кадрами, організація роботи певного органу влади, формування бюджету, управління бюджетними ресурсами тощо). Основна увага під час проведення системного обстеження спрямована на порівняння якості виконання певних функцій різними органами влади.

Як вже було зазначено, з метою забезпечення ефективного проведення структурних реформ у системі публічного управління, є доцільним поєднання різних видів функціональних обстежень.

Висновки

В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на усіх рівнях. У цьому контексті функціональне обстеження є ефективним інструментом аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності відповідних органів публічної влади.

Стратегічним завданням функціонального обстеження є підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Функціональне обстеження передбачає визначення доцільності збереження різних функцій як обов’язкових, оптимального способу їх реалізації, встановлення під визначені функції оптимальної внутрішньої структури відповідних органів влади. Проведення функціонального обстеження є системним процесом та повинно відбуватись постійно, згідно зі складеним та затвердженим календарним планом.

Функціональне обстеження дає можливість визначити не тільки дублювання функцій, відсутність чи неналежний рівень координації діяльності між окремими

органами влади, але й можливість передачі певних функцій для виконання інституціями приватного сектора або громадськими організаціями. Функціональне обстеження має виявити мотиви і стимули для службовців до підвищення якості та ефективності їх діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо підвищення рівня їх професійної компетентності. Враховуючи викладене, є доцільним рекомендувати активніше використання функціонального обстеження в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Література

1. Boussaguet L. Dictionnaire des politiques publiques [Text] / L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet. — Paris : Sciences Po, 2004. — 475 p.
2. Delcamp A. La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne [Text] / A. Delcamp, J. Loughlin. — Paris : Documentation française, 2003. — 334 p.
3. De Forges J.-M. Droit administratif [Text] / J.-M. De Forges. — 6^{ème} éd. — Paris : PUF, 2002. — 391 p.
4. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] : монографія / В. Толкованов. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. — 264 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [монографія] / відп. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1997. — 448 с.
6. Chantebout B. Droit constitutionnel [Text] / B. Chantebout. — 21^{ème} éd. — Paris : Dalloz, 2004. — 592 p.
7. Gohin O. Institutions administratives [Text] / O. Gohin. — Paris : E.J.A., 2002. — 782 p.
8. Cabrillac R. Dictionnaire du vocabulaire juridique [Text] / R. Cabrillac. — Paris : Juris-Classeur, 2002. — 393 p.

B. Tolkovanov

FUNCTIONAL ANALYSIS AS AN EFFECTIVE INSTRUMENT OF MODERNIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITIES ACTIVITY

Main issues of the implementation of the functional analysis as an effective instrument of the modernization of the public authorities' activity are considered. By analysis of the international and national experience the recommendations on using functional analysis in the context of realization of the administrative reform in Ukraine are elaborated.

Key words: functional analysis, public administration, modernization, administrative reform, public authorities.