

УДК 342.518

*І. О. Кульчій,*  
к.н.держ.упр., старший викладач кафедри правових дисциплін  
Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка

## ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджено механізм оптимізації функцій органів виконавчої влади в контексті реформування системи державного управління України та запропоновано розробити методу формування переліку функцій органів виконавчої влади.*

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, оптимізація, функція, перелік функцій, система державного управління, реформування.

*The article is dedicated to the mechanism of optimization of the state administration functions in the context of the state administration system reformation in Ukraine. It is also proposed to work out methods of forming the list of executive body functions.*

**Key words:** executive body, optimization, function, list of functions, state administration system, reformation.

**Вступ.** Доступність, прозорість та якість державної влади є метою реформування державної служби й виконавчої влади. Органи виконавчої влади покликані надавати адміністративні послуги, здійснювати державний нагляд (контроль), проводити управління об'єктами державної власності, тощо. Все перераховане вимагає чіткого розподілу функцій та повноважень між різними рівнями виконавчої влади. В Україні для покращення роботи органів виконавчої влади втілювалися різнопланові перетворення, вдосконалення існуючих елементів, водночас система державного управління вимагає і донині комплексних реформ.

Реформування, означеної системи має проводитися, орієнтуючись і гарантуючи підтримку цілісності держави і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Цілісність системи органів виконавчої влади досягається з допомогою таких функцій управління як організація, планування, регулювання, контроль, координація. Однак, досягти системності в процесі реформування органів влади дуже непросто в силу складності їх функцій, що забезпечують організаційні структури (органи і посадові особи, державні службовці).

Проблеми, існуючі в системі виконавчої влади, і заходи щодо їх подолання розглядалися в працях В. Авер'янова, Р. Войтович, І. Грицька, Н. Нижник, В. Цветкова та інших. Рекомендації щодо реалізації окремих аспектів реформування органів влади знаходимо у публікаціях російських дослідників Г. Атаманчука, І. Василенка, Ю. Козлова, Ю. Тихомирова, В. Чиркіна.

**Постановка задачі.** Незважаючи на усвідомлення науковцями необхідності розв'язання проблем реформування органів виконавчої влади, нині немає єдиного підходу щодо стратегії та тактики розподілу функцій між різними рівнями виконавчої влади, відсутній механізм ефективного контролю громадськості за виконанням функцій державних органів, потребують подальшого вдосконалення організаційні виміри безпосередньої реалізації перетворень, особливо на місцевому рівні. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність аналізу функцій органів виконавчої влади України в контексті реформування системи державного управління.

Метою дослідження є напрацювання механізму систематизації функцій органів виконавчої влади, задля ефективного перерозподілу предметів відання та повноважень між різними рівнями та структурами системи державного управління.

**Результати.** Реформи системи державного управління є складовою частиною модернізації української держави. За останні три роки створено робочу групу з питань оптимізації системи органів виконавчої влади; Координаційний центр з впровадження економічних реформ при Президентіві України; щороку в Національному плані дій щодо впровадження Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначається детальний перелік завдань та заходів реформи державного управління, а також строки їх виконання. Відбулася структурна реорганізація органів виконавчої влади на центральному рівні, визначена необхідність розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними управліннями центральних органів виконавчої влади. Тобто, варто продовжувати пошук теоретико-методологічних, організаційних механізмів перерозподілу функцій в системі органів виконавчої влади та подальшого впровадження реформ в системі державного управління.

Крім того, в цьому процесі домінуючими для визнання певних сукупностей органів виконавчої влади у якості системи або підсистеми повинні бути наступні ознаки: функціональна спільність: єдність цілей, завдань, що реалізуються в різних варіаціях, і багатогранність конкретних повноважень; стійкі організаційні та інші подібні відносини і зв'язки; діяльність систем (підсистем) як самостійних утворень.

Щоб продовжувати реформи, варто охарактеризувати систему органів виконавчої влади в цілому, визначивши наступні параметри: назва системи, її складові частини (елементи); ознаки і призначення системи. На основі зазначеного, відмітимо, що система органів виконавчої влади, перш за все, є складовою частиною (підсистемою) єдиної державної влади в Україні і виконує відповідні суспільні функції держави. Не виникає сумніву, що функції органів виконавчої влади тісно пов'язані із суспільними функціями держави. На різних етапах розвитку держави змінюються підходи до функцій держави. Це пояснюється декількома загальнозрозумілими факторами: зміною умов функціонування держави і вимогах до неї зі сторони суспільства, з переходом до нової фази їх життєвого циклу; змінами в економічному і соціально-політичному устрої; кризовими періодами, що вимагають посилення урядової регламентації; розвитком наукового пізнання закономірностей циклічної динаміки держави і права та інше.

Своєрідним різновидом способу дослідження виконавчих органів є їх розгляд крізь призму функцій управління. Такий підхід дозволяє більш точно встановити причинно-наслідкові зв'язки суб'єкта і об'єкта в різних системах управління. Функції виконавчих органів розглядаються в якості їх управлінських

впливів, які забезпечують об'єкти управління цільовою орієнтацією, ресурсами і сприяють досягненню ним цих цілей. В свою чергу вони поділяються на підфункції, дії і операції, які можливо класифікувати за різними критеріями [7, 56-57]. Кожна функція виконавчої влади характеризується самостійністю, однорідністю і повторюваністю. Кожна функція має свою сферу дії і здійснюється певними методами [1, 15].

Структурна складність і особливості органів виконавчої влади спонукають нас до висновку про необхідність постійної оптимізації функціонування системи виконавчої влади. Адже діяльність органів виконавчої влади покликана служити громадянському суспільству, створювати умови для суспільного саморозвитку із застосуванням при необхідності засобів державного примусу, правозахисних засобів тощо. Органи виконавчої влади діють постійно, цілеспрямовано, в різних сферах суспільного життя. Практичні, організуючі, координуючі, контролюючі і інші дії вказаних органів покликані виконувати прямі функції держави незалежно від будь-яких обставин та ситуацій.

Одним із головних негативних факторів на шляху перетворення України в сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін в суспільному житті держави, нових економічних і політичних відносин. Низька ефективність управління в державі обумовлена і тим, що система виконавчої влади до нинішнього часу залишається недореформованою. Несумісність такої системи виконавчої влади і нових реалій життя обумовлює відчутну втрату ефективності управління державою. Це стосується нечіткості у визначенні функцій і сфер відповідальності різних управлінських елементів, непрозорості функціонування державного апарату, недооцінки сучасних інструментів планування і аналізу діяльності, використання не правових механізмів прийняття управлінських рішень, нерационального використання коштів і матеріальних ресурсів. Крім того, не повністю вирішене питання структурно-функціональної характеристики органів виконавчої влади. Його вирішення тісно пов'язане з проблемою розмежування повноважень у цій системі. Наслідком цього є обмежена здатність системи до виконання функцій державного управління і надання суспільних послуг.

Тому в рамках реформування державного управління необхідно:

- проаналізувати різні аспекти функціонування органів виконавчої влади: структурні, процесуальні, інформаційні, кадрові, матеріально-фінансові і т. д.;
- врахувати взаємодію органів виконавчої влади і певних структур громадянського суспільства;
- прорахувати співвідношення центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- всі оцінки цих явищ мають вестися з точки зору соціально ефективного здійснення виконавчої влади, тобто реального і позитивного впливу на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей.

Головним завданням реформ в системі органів виконавчої влади є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні і внесення ясності щодо владних повноважень кожного елемента системи, а також виявлення і правильне вирішення основних практичних проблем, що виникають між інститутами управління всіх рівнів, і, відповідно, їх чіткого фінансового, правового, організаційного забезпечення.

Процес удосконалення законодавчої бази в системі державного управління триває. Необхідна розробка нових, а також подальше доопрацювання прийнятих законів та підзаконних нормативно-правових актів. Вирішення організаційних проблем має відбуватися також на рівні законодавчих актів, в першу чергу для забезпечення стабільності механізму втілення перетворень в системі державного управління.

Аналізуючи функції органів виконавчої влади, варто визначитися на яких принципах здійснювати розмежування їх предметів відання і повноважень. Як побудувати таку систему відносин, в межах якої на кожному рівні управління органи виконавчої влади чітко дотримувалися б законодавства, і не втручалися в компетенцію один одного. При цьому принципово важливо установити практичні механізми узгодженого функціонування і злагодженої роботи управлінських органів.

У зв'язку з цим необхідно встановити загальні підходи щодо розмежування повноважень і предметів відання, а саме:

- нормативні акти, що приймаються на всіх рівнях влади, мають відповідати Конституції України;
- при розподілі повноважень має враховуватися економічне, географічне, фінансове становище органів виконавчої влади (зокрема, це стосується областей, районів, міст);
- повноваження по предметах спільного відання, з приводу яких виникає зіткнення різних інтересів, необхідно розділити на більш конкретні, віднесені до повноважень лише певного органу виконавчої влади.

При здійсненні розподілу предметів відання і повноважень між різними рівнями, необхідно слідувати принципу деконцентрації, відповідно до якого, питання мають бути віднесені до компетенції того рівня управління, на якому вони вирішуються найбільш ефективно [3, 45]. Необхідно враховувати здатність (можливість) виконавчих органів влади того чи іншого рівня ефективно вирішувати конкретні завдання. Адже будь-який орган виконавчої влади представляє себе в якості організації, що реалізує задані йому цілі в певній системі суспільних відносин. Мета створення органу вже передбачає ті головні області суспільних відносин, в яких належить йому діяти. В інтересах правильного і нормального функціонування державного апарату кожний орган держави повинен діяти в певних областях або сферах суспільних відносин, тобто спеціалізовано і диференційовано.

Ще в 1970 р. в Інституті держави і права АН СРСР був розроблений класифікатор функцій, основне призначення якого полягало в тому, щоб з допомогою матричного аналізу можливо було вивчати та систематизувати матеріал про функції конкретного органу або системи органів управління на діючих нормативних актах. Класифікатор дозволяє простежувати динаміку змін функцій органу управління, характер цих змін у часі; дає можливість намітити шляхи подальшого вдосконалення статусу даного органу.

Практичне застосування класифікатора дає можливість більш точно співвіднести функції. Класифікатор функцій у своєму розвитку проходить три етапи:

- 1-ий – виявлення функцій на основі проектів і діючих нормативних актів;
- 2-ий – виявлення і співставлення фактично виконуваних функцій з нормативно закріпленими;
- 3-ій – установлення оптимального набору функцій з урахуванням усіх можливих факторів на даний момент [2, 56].

З допомогою цього класифікатора можливо отримати дані про фактичну роботу органу виконавчої влади, коректувати структуру апарату з урахуванням функціонального навантаження. Доки завдання уряду були простими і чітко визначеними, не виникало проблем із їх ефективним виконанням. Але в умовах широкомасштабного розширення функцій органів виконавчої влади, вони отримують велику частину національного прибутку і виникає потреба в здійсненні державних завдань при найменших витратах. Для формування сприятливих умов щодо реформування системи органів виконавчої влади необхідно вживати наступні заходи: мислити стратегічно – пам'ятаючи про кінцевий результат, створювати організацію, в якій люди знали б мету органу виконавчої влади і були б готові її досягати; постійно вдосконалювати її знання, адже формування мети має тенденцію до змін [6, 47].

Для уточнення завдань і функцій органів виконавчої влади в процесі реформування системи державного управління необхідно використання механізмів управління по цілях і формулювання завдань і функцій за принципом декомпозиції. Такий принцип схематично можна розглянути наступним чином: основна мета державного управління (життєзабезпечення) – головна мета системи органів виконавчої влади (забезпечення функціонування і розвитку системи органів виконавчої влади) – мета конкретного спеціалізованого органу (забезпечення діяльності виконавчої влади) – загальне завдання конкретного спеціалізованого органу виконавчої влади (інформаційно-аналітичне забезпечення органу виконавчої влади) – завдання конкретного спеціалізованого органу виконавчої влади (здійснення моніторингу в системі органів виконавчої влади) – функція моніторингу в системі органів виконавчої влади.

За даним принципом необхідно сформулювати або переформулювати всі функції в системі органів виконавчої влади, отримавши об'єктивну картину можливо буде переходити до подальшої реалізації реформ. Тому слід сформулювати систематизований перелік функцій органів виконавчої влади. Особливо, якщо враховувати той факт, що в процесі реформування зникають та з'являються нові органи та структури, і це повинно бути обгрунтоване цілями державного управління.

У 2005-2009 роках Головне управління державної служби України (нині Національне агентство з питань державної служби) проводило функціональне обстеження органів виконавчої влади, в результаті якого виявлено дублюючі та надлишкові функції [4; 5]. Водночас у 2012 році в процесі реформування центральних органів виконавчої влади таке обстеження не проводиться, хоча його доцільність була б виправдана, особливо задля формування нової моделі територіальної організації влади із визначеними повноваженнями органів місцевого самоврядування районів та областей.

Тому, вважаємо за доцільне створити звід функцій системи органів виконавчої влади – це систематизований перелік функцій Кабінету Міністрів, міністерств, служб, агентств, інспекцій та інших владних органів як функціональних підсистем і напрямків діяльності. Звід функцій має оформлюватися як база даних про всі реальні і потенційні управлінські впливи і взаємодії, здійснювані системою органів виконавчої влади. Джерелом даних для зводу функцій виступають виявлені напрямки діяльності в результаті декомпозиції основних цілей державного управління.

Насамперед варто визначити особливості його формування. Перелік функцій або звід спрямований сприяти підвищенню соціальної значимості держави. Він створюється для оптимізації управлінської діяльності в органах виконавчої влади. Формується на основі декомпозиції базових цілей державного управління, і поступового руху від загальних цілей до конкретних функцій. Першооснова формування функцій – це мета управлінської діяльності, а не відповідний орган, що здатний здійснювати ці функції. Включення в звід функцій того чи іншого напрямку діяльності визначається його необхідністю, а не бажанням державного апарату отримати чи позбутися функцій. Перелік функцій обов'язково має утверджуватися законом або підзаконним нормативно-правовим актом.

Крім того, всі функції в переліку мають формувати систему діяльності держави, взаємодоповнювати та відповідати один одному. Модернізація і поповнення зводу повинні бути передбачені та реалізовуватися уповноваженими органами влади. В формуванні функцій обов'язково повинні брати участь інститути громадянського суспільства з метою розвитку держави на принципах соціального партнерства. Управління переліком функцій повинно здійснюватися під суспільним контролем інститутів громадянського суспільства. Реалізація функцій, що будуть представлені у зводі, має здійснюватися на принципах програмно-цільового управління, постійно оновлюватися у відповідності до змін умов середовища та втілених інновацій.

**Висновки.** На сьогодні важливо розробити методіку формування переліку функцій органів виконавчої влади, орієнтуючись на попередній досвід України та держав світу. Розглядаючи функціональну природу діяльності органів виконавчої влади, варто проводити постійний моніторинг соціально-економічної і політичної ситуації в державі. Механізм моніторингу соціально-економічної і політичної ситуації являє собою комплекс заходів щодо формування об'єктивної бази та забезпечення оперативного і інформаційного реагування.

Отже, кожний із органів виконавчої влади володіє значними функціональними особливостями, а також специфікою організаційної будови, форм і методів діяльності. Між усіма органами виконавчої влади поряд із загальними рисами і ознаками є вельми специфічна різниця як по місцю і ролі в системі державних органів, так і по організаційній структурі і формах діяльності (способами і формами організації своєї роботи, специфікою виданих даними органами правових актів). Лише скоординованість у роботі різних елементів системи, забезпечення їх стійкої взаємодії дає можливість говорити про позитивні наслідки реформування української держави.

#### Список використаної літератури:

1. Бельський К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – №3. – С. 15
2. Бондаренко А.С. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы : дис. на соиск. уч. степ. к. ю. н.: спец. 12.00.14 – административное, финансовое, информационное право / А.С. Бондаренко; Институт государства и права Российской академии наук – М., 2006. – 205 с.
3. Грицяк І.А. Державне управління: централізація і децентралізація / І.А. Грицяк – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
4. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : Наказ Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 р., № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 2005.
5. Про затвердження порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : Наказ Головного управління державної служби України від 30 березня 2010 р., № 84 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 35. – Ст. 1216.
6. Современное управление. Энциклопедический справочник. – М.: «Издат. центр», 1997. – 584 с.
7. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции – М.: Юринформцентр, 2001. – 352 с.

*Стаття надійшла до редакції 07.08.2012 р.*



ТОВ "ДКС Центр"