



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В. І. Пила,

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

Е. В. Щепанський,

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

УДК 342(477)+338.48

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Присвячена визначенню актуальних напрямів оптимізації функцій державного управління на сучасному етапі державотворення України. Проведено аналіз наукових поглядів, нормативно-правової бази та практики реформування системи органів виконавчої влади, в тому числі в розрізі функцій державного управління та побудови організаційної структури апарату державного управління. Запропоновано оптимізаційну схему управлінських функцій місцевих органів виконавчої влади та схему оптимізації органів виконавчої влади на місцях в економічній сфері.

Ключові слова: функція, функція управління, державне управління, виконавча влада, оптимізація, адміністративна реформа, система органів виконавчої влади, апарат державного управління.

Проблема комплексного розгляду підходів до оптимізації управлінських функцій, виходячи із суперечливих реалій державного будівництва України як суверенної держави, є однією з найактуальніших як у теоретико-методологічному, так і в практичному аспекті. Основною особливістю цієї проблеми є численність і неоднорідність завдань, що стоять перед органами виконавчої влади на сучасному етапі державотворення, різноманітність суб'єктів і об'єктів управління та зв'язків між ними, неможливість у багатьох випадках однозначно визначити критерії



оптимальності, а також високий ступінь динамізму в державно-політичній сфері. Необхідність проведення дослідження проблематики оптимізації функцій органів виконавчої влади викликана нагальною потребою консолідації або модернізації органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів за ознакою спорідненості завдань та функцій; деконцентрації та дерегуляції повноважень центральних органів виконавчої влади, що є основою проведення адміністративної реформи в Україні. Серед об'єктивних причин такого стану слід назвати найбільш суттєві:

- незавершеність процесу формування теоретичної бази вітчизняної науки державного управління;
- нерозробленість понятійного апарату проблеми, оцінок і визначень поняття “функція управління”;
- багатоаспектність явища, тісний взаємозв'язок відносин, що охоплюються управлінськими функціями в реальній практиці державного управління;
- недостатність втілення теоретичних і методологічних напрацювань з цієї проблематики у практику діяльності органів виконавчої влади;
- незавершеність процесу реформування системи органів виконавчої влади у зв'язку із проведенням адміністративної реформи в Україні;
- недосконалість законодавчої бази, яка регулює функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Питання аналізу проблем реформування системи органів виконавчої влади в Україні досліджували видатні вітчизняні науковці. Найбільш вагомий вклад у розробку положень адміністративної реформи зробили вчені О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, В. І. Луговий, В. М. Олуйко. Серед науковців, які займаються дослідженням функцій управління, можна виділити французького дослідника Б. Гурне, американського вченого Г. Райта, українських авторів В. Авер'янова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Коваля, О. Машкова, Н. Нижник. Проте новітній етап розвитку адміністративної реформи в Україні вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення, в тому числі щодо оптимізації функцій державного управління.

Метою статті є визначення напрямів оптимізації функцій державного управління на сучасному етапі державотворення України.

Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, яка ґрунтується на таких аспектах розуміння системи органів виконавчої влади, які раніше мали назву “органи державного управління”. Так, перший з них відповідно до ст. 6 Основного Закону пов'язаний із відокремленістю органів виконавчої влади від інших видів державних органів законодавчої та судової влади [1]. Виконавча влада забезпечена системою спеціально створюваних суб'єктів (органів виконавчої влади) різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, за посередництвом яких здійснюється державне управління, виконавча і розпорядча діяльність.

Щодо другого із зазначених аспектів, то він виявляється у встановленні чітких засад діяльності всіх ієрархічних рівнів органів виконавчої влади (вищого, центрального, місцевого), закріплених у VI розділі Конституції України [1].

Особливістю третього аспекту є створення дійової “вертикалі” органів виконавчої влади, яка здійснюється на засадах чіткої субординаційної ієрархії, що дає право вищим органам не лише спрямовувати діяльність нижчих рівнів, а й безпосередньо зобов'язувати їх діяти відповідним чином. Без такої системи організації функціонування виконавча влада не змогла б реалізовувати поставлену мету та діяти ефективно.

У функціях органів виконавчої влади виражається зміст відносно відокремленої частини державної діяльності, яка здійснюється цими органами за допомогою притаманних їм форм і методів, відмінних від інших відносно самостійних частин цієї діяльності (законотворення, правосуддя). Однак, як зазначає В. Борденюк, державне управління всіма сферами державного і суспільного життя не є виключною функцією органів виконавчої влади [2, с. 210]. Відповідно робиться висновок про



те, що функції органів виконавчої влади повністю не співпадають з функціями державного управління через те, що, по-перше, певний внесок у реалізацію останніх вносять й інші суб'єкти, які за Конституцією України не належать до органів виконавчої влади: органи місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій та недержавні інституції (громадські органи, організації третього сектору тощо) і, по-друге, не всі дії, що виконуються апаратом державного управління, можна віднести до управлінських, наприклад, внутрішню адміністративну діяльність в органах державної виконавчої влади (рішення про відпустки, відрядження тощо).

У науці є загальновизнаною думка, що зміст державного управління найбільш виразно проявляється в його функціях [3, с. 26]. У цілому під функцією розуміють:

1. Стійкий спосіб активної взаємодії речей, при якому зміна одних об'єктів призводить до зміни інших.

2. Роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні мети та інтересів соціальних груп і класів.

3. Залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних.

4. Стандартизована соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [4, с. 397].

В управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою — запланованим результатом. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети.

Впровадження в Україні міжнародних статистичних класифікацій видів економічної діяльності суттєво змінює підходи до розгляду функцій державного управління. Згідно з цією класифікацією державне управління належить до галузей людської діяльності, що надають послуги [5, с. 219], тобто зміст державного управління, а звідси — й управлінські функції змінюються, створюючи нову систему державно-управлінських відносин [6, с. 170]. Роздержавлення і демонополізація економіки, запровадження ринкового механізму не звільняють державу від виконання багатогранних економічних, соціальних, гуманітарних та інших основних функцій.

Функції управління, будучи відносно самостійними та однорідними частинами змісту державного управління, є водночас сутнісною категорією. Так, за визначенням Г. Атаманчука, функція — це "... реальний вплив, унаслідок якого керований компонент набуває стійкості, зберігається в певному стані або перетворюється у нову якість" [7, с. 73]. Н. Нижник функцію державного управління визначає як "... специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, у якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної функції державного управління "по вертикалі" та "по горизонталі" державних органів, тобто функціональну структуру державного управління" [8, с. 164].

Функції передують створенню організаційної структури — системи органів виконавчої влади, які є певною цілісністю зі спільними основними завданнями та метою (як загальними, так і персоналізованими) відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Тому система органів виконавчої влади створюється, на думку В. Авер'янова, саме як інструмент реалізації мети і завдань виконавчої влади щодо процесів, які відбуваються у суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя [9, с. 45].

Нами запропоновано наступну схему функцій управління місцевих органів виконавчої влади (рис. 1).

На основі викладеного вище можна зробити таке визначення цього теоретичного поняття. Функції управління — це складові частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та



стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління. На наш погляд, це визначення достатньо повно охоплює всі необхідні та суттєві ознаки цієї наукової категорії.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівнях, на сьогодні є одним із короткострокових пріоритетів держави.

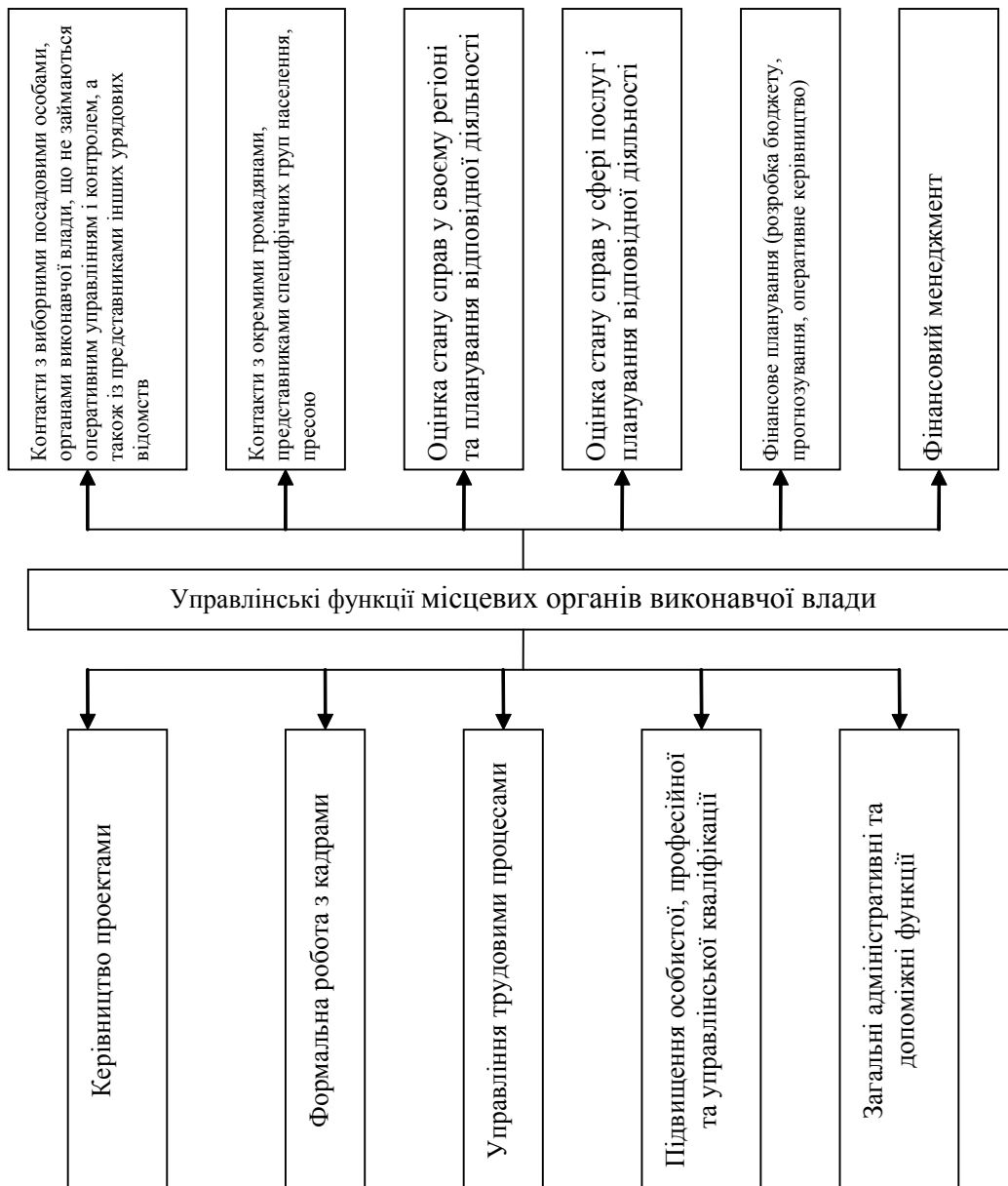


Рис. 1. Оптимізаційна схема управлінських функцій місцевих органів виконавчої влади



Її реалізація серед іншого матиме наслідком оптимізацію системи органів виконавчої влади. До основних проблем, що зумовлюють необхідність реформування системи органів виконавчої влади, слід віднести такі:

— по-перше, йдеться про невідповідність державних функцій потребам суспільства. У якийсь момент у житті людини виявляється забагато держави. Це може полягати у перевищенні обсягу державного контролю в певній сфері діяльності над доцільністю такого контролю;

— по-друге, низка проблем стосується недостатньо системного розподілу функцій між органами виконавчої влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу. На практиці це може означати діяльність багатьох органів в одній сфері суспільних відносин. Сюди ж слід віднести відсутність чіткого зв'язку між функціями центральних органів виконавчої влади, їхніми найменуваннями і місцем у системі центральних органів виконавчої влади та притаманну будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення [10, с. 125].

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Президентом України було видано Указ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085 [11]. Тим самим був розпочатий перший етап новітньої адміністративної реформи, а також затверджена схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Наступним кроком реформування органів виконавчої влади в Україні стало прийняття Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [12], що дало змогу ліквідувати досить серйозну законодавчу прогалину та дозволило побудувати зрозумілу й ефективну систему органів виконавчої влади. Основними здобутками реформи можна вважати:

— здійснено оптимізацію роботи Кабінету Міністрів України як колегіального органу та скорочення його апарату;

— проведено аналіз функцій центральних органів виконавчої влади та усунення тих, що є дублюючими або надлишковими;

— здійснено поділ центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) за типами функцій: міністерства (визначають політику), служби (надають державні послуги), інспекції (забезпечують нагляд та контроль за дотриманням законодавства), агентства (здійснюють управління державною власністю).

Наслідком відповідного реформування центральних органів виконавчої влади стало:

— зменшення кількості центральних органів виконавчої влади з 111 до 74;

— ліквідація 46 урядових органів у системі ЦОВВ;

— реформовано систему прийняття урядових рішень, зокрема внесено зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, ліквідовано урядові комітети, зменшено кількість членів Кабінету Міністрів України з 36 до 19, скорочено чисельність працівників Секретаріату КМУ на 50 %, скорочено кількість заступників міністрів та керівників ЦОВВ з 5–10 до 2–3, запроваджено в міністерствах посаду заступника міністра — керівника апарату (із статусом державного службовця, оскільки міністри та їхні заступники відповідно до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” — це політичні посади);

— реформовано систему контролю і нагляду: кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11.

Другий етап адміністративної реформи передбачає оптимізацію влади на місцях. Процес її реалізації контролюватиметься Президентом України особисто, вимагатиметься персональна відповідальність за її проведення від усіх керівників. Боротьба із бюрократією, зниження рівня корупції та підвищення ефективності



державної влади є пріоритетними напрямками адміністративної реформи у 2011 році, на погляд Президента України [13].

Основні принципи зазначеного етапу реформи:

— ліквідація надлишкових функцій місцевих органів виконавчої влади, усунення дублювань між місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади;

— об'єднання посад для більш чіткого розмежування повноважень, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

Оптимізація функцій, що виконуються органами виконавчої влади України, неможлива без активізації науково обґрунтованої парадигми структурної побудови апарату державного управління — основи постійного поліпшення існуючих, пошук і запровадження нових, більш досконалих та ефективних управлінських структур. Зазначена парадигма витікає з об'єктивної обумовленості характеру будь-якого органу виконавчої влади змістом діяльності цього органу, тобто виконуваними ним функціями державного управління. Справедливо стверджується, що не та чи інша побудова робить апарат управління ефективним, а ступінь відповідності його структурних форм правильно встановленим функціям, методам, формам і засобам, необхідним для успішного здійснення цих функцій [14, с. 343]. Отже, управлінські функції слугують основою для побудови організаційної структури апарату державного управління. Сукупність функцій державного управління у тій чи іншій комбінації безпосередньо впливає на побудову організаційної структури органів виконавчої влади, тобто організаційна управлінська структура є сукупністю функцій управління, приведених до науково обґрунтованих організаційних форм.

Окремого розгляду потребують недоречності на місцевому рівні. Для прикладу, якщо на центральному рівні у визначеній сфері державного управління відповідні функції здійснює єдиний орган, то на обласному рівні подібні функції виконують кілька структурних підрозділів, що призводить до їх дублювання. Другий етап адміністративної реформи передбачає удосконалення організаційних структур органів виконавчої влади на місцях. Типовим прикладом такого реформування може бути проект вертикальної взаємодії центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, зокрема в економічній сфері та інфраструктурного забезпечення (рис. 2).

Таким чином, дослідження функцій органу виконавчої влади передбачає, насамперед, розгляд змістовного навантаження завдань, повноважень і відповідальності як складових частин функціонального аспекту, який, у свою чергу, наділений відносно самостійним правовим змістом, оскільки вбачається первісним елементом щодо структури адміністративного органу, яка має похідний від нього характер, тобто опосередковується останнім. Тому слід мати на увазі, що вдосконалення організаційних форм у сфері виконавчої влади за своєю суттю повинно бути безперервним процесом, з необхідністю обов'язкового врахування єдності структурно-організаційних та функціональних факторів державного управління.

Отже, з точки зору структурно-функціонального аспекту, для оптимізації функцій органів виконавчої влади необхідно:

1) чітко визначити зміст кожної функції та її виконавців — органи виконавчої влади, які є конкретно-предметними носіями функцій державного управління;

2) юридично регламентувати управлінські функції за допомогою нормативно-правового їх закріплення за конкретними органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами та посадовими особами.

3) проведення адміністративної реформи повинно стати цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного



законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування.



Рис. 2. Схема оптимізації органів виконавчої влади на місцях в економічній сфері

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Текст]. — К. : Преса України, 1997. — 80 с.
2. Борденюк, В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права [Текст] / В. Борденюк // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2000. — № 1. — С. 209–216.
3. Авер'янов, В. Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупчан. — Х. : Право, 1998. — 37 с.
4. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках [Текст] / ред. Г. В. Осипов. — М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1998. — 488 с.
5. Павленчик, П. Функціональне обстеження апаратів місцевих державних адміністрацій — важливий метод підвищення ефективності проходження державної служби в регіонах [Текст] / П. Павленчик // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2001. — № 2. — Ч. 1. — С. 328–333.
6. Сидоренко, В. Проблеми зміни мотивацій у необхідності інформатизації при реорганізації органів державного управління [Текст] / Г. Гажієнко, В. Сидоренко // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 1998. — № 2. — С. 167–176.
7. Атаманчук, Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : Юридическая литература, 1990. — 352 с.
8. Нижник, Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні [Текст] / Н. Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. Цветков В. В. — К. : Оріяни, 1998. — С. 154–191.



9. Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
10. Щепанський, Е. В. Оптимізація системи органів виконавчої влади України в туристично-рекреаційній сфері [Текст] / Е. В. Щепанський // Університетські наукові записки. — 2012. — № 2. — С. 124–130.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [Текст] // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 32. — Ст. 36.
12. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
13. Янукович, В. Ф. Нам не потрібно стільки чиновників [Текст] / В. Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. — 2010. — 14 грудня. — № 234. — С. 1–2.
14. Князев, В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень [Текст] / В. Бакуменко, В. Князев // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2000. — № 2. — С. 341–358.

Надійшла до редакції 25.10.2012

Пила В. И., Щепанский Э. В. Отдельные аспекты оптимизации функций государственного управления в контексте проведения административной реформы

Посвящена определению актуальных направлений оптимизации функций государственного управления на современном этапе создания государства в Украине. Проведен анализ научных взглядов, нормативно-правовой базы и практики реформирования системы органов исполнительной власти, в том числе в разрезе функций государственного управления и построения организационной структуры аппарата государственного управления. Предложено оптимизационную схему управленческих функций местных органов исполнительной власти и схему оптимизации органов исполнительной власти на местах в экономической сфере.

Ключевые слова: функция, функция управления, государственное управление, исполнительная власть, оптимизация, административная реформа, система органов исполнительной власти, аппарат государственного управления.

Pyła, V. I.; Shechepanskyi, E. V. Certain Aspects of the Optimization Functions of Government in the Context of Administrative Reform

Article is devoted to topical areas of optimization functions of government at the present stage of state building in Ukraine. The analysis of scientific views, the legal framework and practice in reforming the system of executive power, including in the context of the public management and the organizational structure of the state apparatus. Proposed optimization scheme management functions of local government authorities and the optimization scheme of executive bodies in the economic sphere.

Keywords: function, the function of management, public administration, the executive branch, optimization, administrative reform, the system of executive power, the apparatus of government.

