

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ДО ВИКОНАННЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАВДАННЯ
СЛУХАЧАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ
ВЕЧІРНЬОЇ ТА ЗАОЧНОЇ (ДИСТАНЦІЙНОЇ) ФОРМ
НАВЧАННЯ**

КИЇВ 2013

M54

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного
управління при Президентові України
(протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

M54 Методичні рекомендації до виконання практичного завдання слухачами
Національної академії вечірньої та заочної (дистанційної) форм навчання /
Уклад. В.М.Сороко. – К. : НАДУ, 2013. - 44 с.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП | 4 |
| <i>1. ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ НА ПРОВЕДЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ</i> | 5 |
| <i>2. МЕТОДИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ОБСТЕЖЕННЯ ЕКСПЕРТНОГО ТИПУ</i> | 8 |
| <i>3. МЕТОДИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО АНАЛІЗУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З УРАХУВАННЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ НАДАННЯ НИМИ ПОСЛУГ</i> | 13 |
| <i>4. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ПРИНЦИПІВ КОНТЕНТ-АНАЛІЗУ ЗМІ</i> | 34 |
| <i>5. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПРАЦЮВАННЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАВДАННЯ</i> | 42 |
| Додаток 1. Зразок оформлення титульної сторінки | 43 |

ВСТУП

Виконання практичного завдання є складовою підготовки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які проходять навчання за програмою магістерської підготовки за освітнім напрямом 1501 “Державне управління” в Національній академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) за формами навчання: вечірня, заочна (зокрема дистанційна).

Практичне завдання виконується з метою:

перевірки професійної компетентності та ділових якостей слухачів;

підготовки слухачами аналітичних і узагальнюючих матеріалів з питань державного управління, місцевого самоврядування та управління суспільним розвитком для їх застосування у практичній діяльності.

Виконання практичного завдання слухачами Національної академії, які навчаються за вечірньою, заочною (дистанційною) формами, здійснюється згідно графіку навчального процесу (літній період) як правило на робочому місці слухачів, а для осіб, які не є державними службовцями за форматом самопідготовки.

Основними завданнями слухачів є:

засвоєння принципів та основ адміністративної діяльності через поєднання теоретичних знань, набутих у процесі навчання, із практикою роботи на посаді;

вивчення засад організації адміністративних структур, основних робочих процедур, з яких складається професійна діяльність державного службовця;

поглиблення розуміння політичних, економічних та соціальних аспектів діяльності владних інститутів, зокрема із застосуванням засобів моніторингу діяльності органів публічної влади.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ НА ПРОВЕДЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Підготовку до виконання практичного завдання слухач Національної академії розпочинає знайомлячись з інформацією про цілі та типологію функціональних досліджень. Разом із керівником магістерської роботи здійснює постановку завдання та обирає одну з трьох запропонованих методик здійснення функціонального дослідження чи моніторингу, а саме: *методику* функціонального обстеження експертного типу; *методику* функціонального аналізу діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування з урахуванням доцільності надання ними послуг чи *методику* моніторингу діяльності органів публічної влади із застосуванням принципів контент-аналізу засобів масової інформації.

Суспільство цікавить ефективність публічного управління, зокрема наскільки суб'єкти державного управління, наділені державно-владними повноваженнями адекватні в своїй діяльності декомпонованим цілям, завданням і функціям держави щодо втілення державної політики і відповідають моделі державного управління.

Під моделлю державного управління будемо розуміти симбіоз:

- нормативно-правової бази, яка врегульовує питання організації і функціонування владних інститутів (Конституція України, спеціальні закони, інші нормативно-правові акти);
- інституційного механізму реалізації державно-владних відносин як інструмента виконавчого впровадження державної політики (як в розрізі системи органів державної влади, так і окремого сектору управління та органу влади);
- системи національних, державних та цільових програм, зокрема, Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Державної програми соціального і економічного розвитку України;
- Державного бюджету України.

На додаток до виконання своєї місії з реалізації державної політики державні органи, зокрема органи виконавчої влади, що відіграють визначальну роль в якості координатора зусиль і ресурсів (фінансових, кадрових, інформаційних, енергетичних та ін.), органи державної влади разом з органами місцевого самоврядування трансформують функції управління в процесі своєї діяльності в формат адміністративних послуг, які надаються населенню і сприймаються як результат діяльності влади, її ефективність щодо задоволення потреб суспільства.

Метою дослідження є застосування методик/методики функціонального дослідження (обстеження чи аналізу) органів публічної влади для оцінювання сектору управління/органу влади в контексті поліпшення системи державного управління, а також проведення моніторингу успішності діяльності цих органів за офіційно оприлюдненим уявленням громадян, незалежних експертів чи громадських організацій.

Об'єктом обстеження є конкретні органи публічної влади, предметом обстеження – результати їх діяльності у вигляді якісних або кількісних показників, що можуть бути співставлені з аналогічними за попередні періоди діяльності.

Аналіз показників діяльності органу публічної влади має надати підстави для підготовки рекомендацій (висновків) щодо:

- спрямування діяльності органу влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого, ресурсно 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);
- зміни підходів до реалізації своєї місії з метою надання якісних послуг і підвищення корпоративної культури.

Слід зауважити, що зазначені показники діяльності органу публічної влади обумовлені професійною діяльністю їх працівників, тобто державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. У арсеналі публічної служби наявні опосередковані засоби регулювання в системі органів публічної влади, які спрямовуються на впорядкування структур, функцій і завдань цих органів, а також професіоналізацію апарату з урахуванням показників діяльності.

Серед можливих системних засобів підвищення ефективності державного управління у сфері державної служби можна назвати:

- оптимізація макроструктури системи органів влади із впорядкуванням змісту і переліку їх повноважень (завдань і функцій);
- оптимізація структури, штатного розпису та ресурсного забезпечення органу;
- перегляд переліку, порядку чи регламенту надання публічних (управлінських чи адміністративних) послуг;
- посилення професіоналізації персоналу органу на основі визначення та уточнення освітньо-кваліфікаційних вимог до посад державних службовців, обсягів і термінів підвищення кваліфікації з конкретних спеціалізацій, встановлення квот, обмежень і вимог до заміщення вакантних посад (зокрема, на основі встановлення певних особливостей у проведенні конкурсного добору на посади державних службовців).

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 адекватної внутрішньої структури організації.

Проведення функціонального аналізу передбачає, зокрема визначення в документах, що регламентують діяльність органу таких цільових установок, які витікають з положень законодавства і урядових політичних документів. Пріоритетами для оцінки функціональних повноважень автори рекомендацій вважають ступінь

досягнення в органах влади прозорості, відповідальності, ефективності, якості послуг, етики поведінки. Одним з обов'язкових показників функціонального аналізу є ефективність надання послуг, а також оцінка доцільності цих процедур для даного органу. В якості системного принципу оцінки для огляду адміністративної системи країни пропонується використати принцип повноти забезпечення населення послугами у сукупності із недопущенням їх дублювання іншим органом.

Моніторинг (англ. monitor від лат. monitor – такий, що нагадує) – постійне комплексне відстеження певного об'єкта через періодичну оцінку параметрів, що цікавлять суб'єкт моніторингу та характеризують стан цього об'єкта. Моніторинг будь-якої соціальної сфери – її дослідження, яке повторюється періодично, з певної кількості питань, що привертають до себе увагу суб'єктів управління, соціальних груп та громадських кіл з точки зору можливих наслідків процесів, які відбуваються у ній.

На відміну від технології статистичного обліку моніторинг є цільовим спостереженням з орієнтацією на виявлення тенденцій розвитку з метою прогнозування ситуації, що змінюється. Він базується на пошуку актуальної проблематики, інтегрованої інформації про об'єкт досліджень, здатності до внутрішнього розвитку самої системи моніторингу.

Мета моніторингу діяльності органів публічної влади – постійне інформаційне забезпечення оцінки їх результативності з метою визначення пріоритетів, методів і засобів підвищення ефективності цієї діяльності. Показники отримані в процесі моніторингу є складовою інформаційного забезпечення функціонального аналізу органів публічної влади і, перш за все, органів виконавчої влади, які безпосередньо покликані забезпечити реалізацію державних (управлінських та адміністративних) послуг.

Основними цілями функціонального аналізу пропонується 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 владних інституцій, внесення змін в розподіл ресурсів, “приватизацію” послуг і удосконалення методики роботи, раціоналізацію ролі органів в адміністративній системі.

Процес функціонального аналізу необхідно починати з визначення ролі, місії та мети адміністративних інституцій.

Для аналізу ситуації в адміністративній системі та сприяння у вирішенні питання впорядкування ієрархії повноважень, зменшення ризику дублювання функцій і завдань покликані методики, що пропонується нижче.

2. МЕТОДИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО АНАЛІЗУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З УРАХУВАННЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ НАДАННЯ НИМИ ПОСЛУГ²

Методологічно функціональні аналізи є дослідженням діяльності органу державної влади під певною точкою зору. Дослідження проводяться шляхом аналізу документальної бази та через інтерв'ю, що фіксують інформацію про діяльність органу за схемою структурованих шаблонів, наприклад через проведення серії відкритих семінарів і роботу з нормативними і іншими матеріалами, що визначають діяльність органу.

Одним з основних завдань в проведенні адміністративної реформи є розробка інструментів для оперативного і ефективного проведення аналізу поточного функціонального дослідження органів державної влади на предмет виявлення надмірних, дублюючих, уточнення тих, що існують і формулювання нових функцій, що має забезпечити вичерпний спектр публічних послуг, в яких зацікавлений як громадянин, так і суспільство в цілому.

Власне, самим аналізом є пошук доказів того, що діяльність органу влади (далі – ОВ) визнана доцільною і єдино можливою саме у формі конкретної функції та відповідної послуги або послуг управлінського чи адміністративного характеру. Визначення надмірності, дублювання або необхідності уточнення змісту функції має бути встановлено шляхом визначення однозначного зв'язку між функцією і характером її вихідних результатів, за умови констатації її необхідності для споживача та принципової неможливості досягнення їх будь-яким іншим легітимним способом.

Структурно методика складається з трьох блоків дій, які визначають процес функціонального аналізу, а саме:

- блок, пов'язаний з виділенням «функцій» ОВ;
- блок синтаксичного аналізу формулювань «функцій»;
- блок тестування «функцій» на предмет можливості збереження їх як функції ОВ.

В результаті має бути отриманий список функцій, які повинні виконуватися безпосередньо ОВ, а також функцій, які можуть бути перерозподілені між органами влади, передані громадським організаціям, на аутсорсинг³, або ліквідовані.

² Оболенський О.Ю., Сороко В.М. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг : наук. розробка / О.Ю.Оболенський, В.М.Сороко. - К.: НАДУ, 2009. – 40 с.

³ Слово **аутсорсинг** походить від англійського **outsourcing** (*out* – зовнішній, *source* – джерело). Цим словом прийнято називати передачу деяких внутрішніх функцій з обслуговування діяльності компанії іншій компанії-виконавцю.

Проведення функціонального аналізу може і не бути обмежене виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням існуючих функцій. Як правило, його проведення дозволяє отримувати полісемантичні результати, які виступають основою для цілого класу нових рішень в практиці публічного - державного або муніципального управління. Так, на основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів може бути розгорнена робота по оптимізації, підвищенню ефективності і результативності діяльності ОВ, розробці і переходу до стандартизованого надання публічних послуг і регламентації діяльності ОВ, перш за все, в частині реалізації контрольно-наглядових функцій і надання державних послуг.

Блок 1: Виділення функцій органу державної влади

Етап 1. Збір і аналіз документів, що регламентують і фіксують діяльність ОВ

Етап, пов'язаний із збором документів, що регламентують, відображають або фіксують діяльність ОВ виступає швидше опційним, ніж самостійним етапом для проведення функціонального аналізу. Наявність реєстру документів, що визначають або відображають функціональну модель органу в повсякденній діяльності конкретного ОВ, є бажаною, але не обов'язковою. При його наявності даний етап не здійснюється, а робиться перехід до наступного етапу. У тому ж випадку, якщо вказаний реєстр документів відсутній, даний етап стає обов'язковим для подальшого повноцінного проведення аналізу функцій органів.

1. Збір документів, що визначають діяльність обстежуваного органу державної влади.

Робота по виділенню функцій ОВ починається з формування списку документів, які визначають або фіксують діяльність ОВ. Вказаний список складається з нормативних правових актів, що визначають сферу компетенції органу, актів або документів, що закріплюють або ілюструють організаційно-функціональну модель діяльності ОВ. Як правило, базовим функціоналом для будь-якого ОВ виступає Положення про цей орган.

2. Зведення зібраних документів, що визначають і фіксують діяльність обстежуваного органу державної влади.

Зведення зібраних матеріалів, здійснюється в табличній формі. Напроти кожного документа дається коротке пояснення його ролі у визначенні діяльності ОВ з вказівкою на відповідний індекс в системі внутрішньої рубрикації кожного документа (статті, пункти, розділи, сторінки, ін.). В першу чергу вказуються зовнішні по відношенню до самого органу документи, відсортовані за ступенем важливості або нормативної сили. Нижче приводяться внутрішні документи або вказівка на інші інформаційні засоби, що мають відношення до визначення або фіксації поточної функціональної моделі діяльності ОВ.

На виході повинна бути отримана таблиця наступного вигляду:

| № | Найменування документа | Місце (призначення) документа в діяльності ОВ | Індекс документа |
|--------------------|------------------------|---|------------------|
| Зовнішні документи | | | |
| 1 | | | |
| ... | | | |

| | | | |
|---------------------|--|--|--|
| Внутрішні документи | | | |
| 1 | | | |
| ... | | | |

3. Узгодження зведеної інформації про документи, що визначають діяльність ОВ з керівництвом органу державної влади.

Наведена вище таблиця, заповнена відповідно до вищезгаданих вимог, представляється на узгодження керівникові ОВ, який визначає і підтверджує повноту охоплення документальної бази, точність визначень щодо їх значення в діяльності ОВ. У подальшому вказаний список виступає базовим в процесі проведення функціонального аналізу.

Етап 2. Виділення з наявного масиву документів первинного списку функцій

Функція – регулярна діяльність ОВ, що направлена на повноцінне виконання законодавчо встановлених повноважень для даного рівня влади та обов'язково має результуючий вихід, одержувачем якого виступає зовнішній для даного органу суб'єкт (фізичні, юридичні особи, органи влади). Тобто для даного дослідження будемо вважати, що функція обов'язково трансформується у адміністративну або управлінську послугу.

1. Формування первинного переліку функцій (видів діяльності) ОВ на підставі зібраних документів, що містять вказівку або відсилання на закріплення відповідної функції за обстежуваним ОВ. Таким чином, в ході роботи з вибраним масивом документів, що визначають функціональну модель діяльності ОВ, формується первинний перелік функцій ОВ.

2. Зведення первинного переліку функцій (видів діяльності) ОВ. Зведення отриманих результатів здійснюється у формі наступної таблиці:

| № | Формулювання функції ОВ | Документ (з вказівкою статті, пункту, розділу, іншого індексу), що встановлює або згадує дану функцію |
|-----|-------------------------|---|
| 1 | | |
| ... | | |

3. Наведена вище таблиця, заповнена відповідно до вищезгаданих вимог, представляється на узгодження керівництву ОВ, який визначає і підтверджує точність відзеркалення формулювань функції виходячи з текстів документів, що містять вказівку на закріплення відповідної функції за обстежуваним ОВ.

4. Для визначення діяльності, яка фактично здійснюється, але не отримала відзеркалення в документах, що відображають поточну функціональну модель діяльності ОВ, необхідно провести додаткове дослідження, що проводиться у формі серії інтерв'ю керівників ОВ і представників структурних підрозділів цього ОВ. В ході вказаних інтерв'ю указують максимально повний перелік зовнішніх виходів з ОВ, які на думку працівників презентують діяльність ОВ.

Крім зовнішніх виходів для ОВ, керівники ОВ, представники їх структурних підрозділів опитують споживачів результуючої діяльності ОВ (фактично споживачів послуг) і конкретні сфери застосування результату послуги. Проте, як правило, при фактичному визначенні виходу його споживач і сфера застосування функції визначаються автоматично.

5. На підставі отриманого списку даних (зовнішній вихід, споживач послуги і сфера застосування) формулюється попередній перелік видів діяльності, результатами яких виступають отримані в ході інтерв'ювання зовнішні для ОВ виходи – результати. У випадку, якщо формування попереднього списку видів діяльності на основі інформації отриманою в ході інтерв'ю керівників ОВ, їх структурних підрозділів, здійснюється експертами-інтерв'юєрами, формулювання даються з урахуванням вимоги синтаксичного стандарту функцій (див. Блок 2 методики функціонального аналізу)

Дана інформація зводиться в дві таблиці (за наслідками опитування керівників ОВ і керівників структурних підрозділів ОВ) наступного вигляду:

| № | Зовнішній вихід | Одержувач | Сфера застосування | Формулювання виду діяльності |
|-----|-----------------|-----------|--------------------|------------------------------|
| 1 | | | | |
| ... | | | | |

6. Узгодження отриманих на основі зібраної інформації про результати діяльності ОВ і його структурних підрозділів з керівниками відповідних організаційних одиниць.

7. Формування звідного переліку функцій (видів діяльності) ОВ. Формування звітного переліку здійснюється членами робочої групи спільно з керівниками ОВ і керівниками його структурних підрозділів шляхом зведення в один трьох списків, складених на основі:

- 1) аналізу документів, що відображають функціональну модель ОВ;
- 2) уявлення про діяльність з боку керівництва ОВ;
- 3) представлення середньої ланки управління ОВ.

Формування звідного списку видів діяльності ОВ здійснюється за допомогою усунення повторів окремих формулювань.

Блок 2: Синтаксичний аналіз функцій

Етап 1. Перегляд виділених формулювань функцій з урахуванням вимог синтаксису до написання функцій

Отримані на попередньому етапі первинні формулювання повинні бути приведені до єдиного синтаксичного стандарту. Власне приведення формулювань до синтаксичного стандарту дозволяє провести первинне «вибраковування» формулювань «функцій». Першим критерієм для ліквідації «функцій» стає неможливість перекласти її в необхідний синтаксичний стандарт. Фактично, з цього моменту, вона розпізнається як «не функція» (це може бути декларацією намірів, встановленням принципу, вказівкою на напрям діяльності, метою або завданням організації, її місією, але не функцією). Другим критерієм «надмірності» стає поява

великої кількості функцій – дублерів, які до цього ховалися за полісемантичними і агрегованими формулюваннями функцій з положень, або перенесеними з окремих норм законів і підзаконних актів.

Приведення до єдиному синтаксичному стандарту означає, що формулювання функцій повинні однаково звучати, мати єдину «формулу запису». Для того, щоб діяльність органу звучала у функціональному формулюванні потрібне дотримання ряду наступних правил:

- дія, якою описується виконання функції, повинна використовувати дієслово або дієслівний іменник з мінімально агрегованим значенням. Як приклад, слід вказати, що до дієслів з максимально агрегованим значенням відносяться: «координує», «сприяє», «удосконалює», «взаємодіє». До дієслів з мінімально агрегованим значенням відносяться: «вносить», «реєструє», «видає», «приймає»;
- функція може описуватися виключно однією дією, використання у формулюванні функції перерахування дієслів (або дієслівних іменників) як однорідних членів не допускається. В цьому випадку, розглядаються або дві і більше функцій, або вказується остання (або узагальнююча дія) в процесному ланцюжку операцій по виконання однієї єдиної функції.
- вживана у формулюванні дія виконується на регулярній або принаймні на неодноразовій основі. Вимога регулярності (або неодноразової) дії виступає критерієм відсіву від множини функцій діяльності органу що реалізовується у формі «заходів».

Вихід функції:

- результат виконання функції, як правило це документи (формуляри), державний контроль або нагляд за діяльністю іншого органу,
- зовнішній для даного ОВ одержувач результату, об'єкт дії або контрагент даної дії. Як одержувач результату можуть бути вказані категорії осіб («ліцензіати», «інваліди», і ін.), або окремі споживачі (конкретність визначається вказівкою на ім'я власне одержувача, наприклад, Єврокомісія). Як правило, конкретними споживачами виступають інші органи державної влади, міжнародні організації.
- конкретна сфера застосування функції. Це означає, що ніякий інший орган, крім того, який є справжнім утримувачем функції (якщо тільки він не вказаний як співвиконавець), не може матися на увазі як потенційний виконавець даної функції в цій сфері. Як наслідок, у формулюванні функції не може вказуватися узагальнені сфери управління, як наприклад, «охорона» здоров'я, «національна безпека» і тому подібне, оскільки у цій сфері відносин діяльність аналізованого органу не єдина.

Існує певне правило співвідношення вказаних елементів у формулюванні функції. Як правило, результат виконання функції, споживач результату і сфера застосування функції спільно вказуються в одному формулюванні. Практика побудови формулювань функції обмежується двома варіантами:

1. Дія + результат дії (вихід функції) + споживач результату/послуги (контрагент дії/об'єкт дії);

2. Дія + результат дії + сфера застосування, що однозначно ідентифікується.

У останньому випадку споживач послуги не вказується, оскільки функція кореспондується необмеженому колу осіб.

Прикладом першого варіанту може служити наступне формулювання функції: «проводить контроль дотримання ліцензіатами ліцензійних умов». Приклад другого варіанту - «здійснює нагляд за дотриманням законодавства у сфері масових комунікацій».

В ході приведення формулювань до єдиного синтаксичного стандарту не тільки розкриваються формулювання функцій, які не можуть бути віднесені до функцій взагалі, але і істотно зменшується число функцій-дублікатів. Усунення дублюючих функцій з єдиного списку досягається за рахунок застосування правила - «один вихід – одна дія» або, іншими словами, «у двох різних функцій не може бути загального виходу».

Ще однією важливою вимогою синтаксису формулювання функцій ОВ є переформатування видів діяльності (первинних формулювань функцій), що не мають наочно-специфічного змісту (дії) в універсальні функції ОВ. До універсальних функцій відносяться:

➤ функції державного замовника (проведення в установленому порядку конкурсів і реалізація державних контрактів на розміщення замовлень щодо постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для потреб ОВ, інших державних потреб у встановленій сфері діяльності);

➤ функції розпорядника і одержувача бюджетних коштів (передбачених компетенцією ОВ і покладених на нього функцій і завдань);

➤ функції щодо прийому громадян і надання відповідей на їхні звернення (організація прийому громадян, забезпечення своєчасного і повного розгляду усних і письмових звернень громадян, ухвалення по ним рішень у встановлений термін);

➤ функції щодо мобілізаційної підготовки ОВ (і ОВ що знаходяться в його веденні);

➤ функції по управлінню державною власністю (зокрема підвідомчими установами і підприємствами).

Як приклад, такий вид діяльності як «затвердження кошторисів підвідомчих органів і установ» слід розглядати як частину більш загального формулювання «виконання функцій розпорядника бюджетних коштів».

В ході даного етапу здійснюються наступні дії:

1. Ознайомлення керівництва і апарату ОВ із загальними вимогами до синтаксису функцій;

2. Підготовка робочою групою з проведення функціонального аналізу нового переліку функцій з урахуванням встановлених вимог до синтаксису;

3. Зведення результатів перетворення існуючих формулювань функцій. Зведення результатів здійснюється на базі попередньої таблиці аби напроти попереднього

формулювання функції, отриманий в ході роботи з текстами документів, був представлений перелік формулювань, побудованих на єдиній синтаксичній основі:

| № | Первинне формулювання функції ОВ, виділене з текстів документів | № | Формулювання функцій, приведені до єдиного синтаксичного стандарту |
|-----|---|-----|--|
| 1 | | 1.1 | |
| | | | |
| | | . | |
| 2 | | 2.1 | |
| | | 2.2 | |
| ... | | ... | |

4. Узгодження перетворених формулювань функцій з керівником ОВ. Керівник органу визначає і підтверджує повноту обхвату новими формулюваннями діяльності ОВ, що раніше представляється в текстах відповідних документів, точність і адекватність перенесення сенсів в нові формулювання.

Блок 3: Алгоритм виділення надмірних і дублюючих функцій

Етап 1. Виключення функцій і внутрішньої діяльності, що не виконуються

Не дивлячись на приведення первинного списку «функцій» (видів діяльності) до єдиного синтаксису, отримані формулювання ще не можна називати функціями органу державної влади в повному розумінні цього слова. Визнання виявлених на попередніх стадіях функціонального аналізу видів діяльності органу як функцій ОВ відбувається по ходу їх перевірки на надмірність.

1. Встановлення наявності здійснення вказаного виду діяльності на практиці.

Перевірка здійснюється шляхом відповіді представників ОВ на питання: «Чи здійснюється дана діяльність по факту?».

Якщо діяльність фактично не виконується, функція підлягає ліквідації (виключенню з положення про орган, виключенню з інших нормативних правових актів).

Результат: виключення з положень про ОВ і інші нормативні правові акти діяльності, що фактично не виконується.

2. Перевірка наявності у відповідного виду діяльності специфічного виходу і зовнішнього по відношенню до ОВ споживача даного виходу.

Перевірка здійснюється на підставі інформації, отриманої в ході першого блоку функціонального аналізу щодо виділення і опису діяльності органу державної влади.

У разі відсутності виходу або зовнішнього по відношенню до ОВ споживача даного виходу, діяльність підлягає виключенню з положення про орган.

Результат: виключення з положень про ОВ вказівок на внутрішню діяльність органу (виключення внутрішніх функцій).

Етап 2. Групування діяльності органу за критерієм реалізації владних повноважень

З метою подальшої перевірки функцій ОВ на надмірність, всю діяльність ОВ доцільно розділити на 2 основні групи: діяльність, пов'язану з реалізацією владних повноважень і всю іншу діяльність.

Згодом, для кожної групи будуть застосовані специфічні критерії перевірки того, чи є діяльність органу державною функцією, і чи є дана функція надмірної.

1. Поділ всього переліку видів діяльності ОВ на функції, пов'язані з реалізацією владних повноважень і діяльність, не пов'язану з реалізацією владних повноважень.

До функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень відносяться: контроль і нагляд відносно громадян і організацій, державні послуги громадянам і організаціям, безпосередньо здійснювана органом нормотворча діяльність.

2. Результати оформляються у формі таблиці:

| № | Діяльність ОВ «як є» | Функції, пов'язані з реалізацією владних повноважень | Діяльність не пов'язана з реалізацією владних повноважень |
|-----|----------------------|--|---|
| 1 | | | |
| ... | | | |

Етап 3. Перевірка на надмірність функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень

1. Перевірка на наявність нормативного обґрунтування здійснення функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень.

Перевірка здійснюється шляхом відповіді представників ОВ на питання: «Чи існує закріплення даної функції в нормативних правових актах?». Для кожної подібної функції наводиться вказівка на відповідний нормативний правовий акт, статті, абзаци і пункти, в яких закріплюється здійснення даної діяльності.

Увага: При перевірці функцій на надмірність за ознакою їх закріплення в нормативних правових актах не допускається вказівка на Положення про орган. Положення встановлює факт уповноваження виконання функції даним органом, але не вирішує факт реального виконання функції взагалі даним органом.

Результати оформляються у формі таблиці:

| № | Функції, пов'язані з реалізацією владних повноважень | НПА, стаття, пункт, абзац функції, що закріплюють виконання |
|-----|--|---|
| 1 | | |
| ... | | |

Якщо нормативне обґрунтування для здійснення функції відсутнє, функція підлягає ліквідації і виключенню з положення про ОВ.

Результат: ліквідація функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень, що не мають нормативного обґрунтування.

2. Визначення наявності можливостей для передачі функції якому-небудь недержавному суб'єктові, який може узяти на себе відповідальність за встановлення і дотримання норм, що вводяться функцією, і правил, надання відповідних послуг.

Перевірка наявності таких можливостей здійснюється експертно, або в рамках взаємодії робочої групи з проведення функціонального аналізу з представниками ОВ.

Результатом даної дії виступає таблиця, що групує державні функції таким чином:

| Функції, які можливо передати на виконання недержавним організаціям | Функції, які неможливо передати на виконання недержавним організаціям |
|---|---|
| | |

3. Оцінка доцільності застосування альтернативних механізмів досягнення декларованих цілей для тих функцій, які неможливо передати на виконання недержавним організаціям.

3.1. Перевірка наявності інших (альтернативних) механізмів, за допомогою яких можуть досягатися цілі, що декларуються функцією.

Серед таких механізмів розглядається можливість часткового задіяння недержавної активності і інструментів, які в сукупності з видозміненим нормативним регулюванням, контрольно-наглядовою діяльністю або наданням державних послуг ведуть до скорочення участі державних органів в організації життєдіяльності громадян і організацій.

При пошуку таких механізмів, участь державних органів в досягненні цілей, що декларуються функцією, може трансформуватися (від державної послуги – до контролю або нормативного регулювання, від контролю – до нормативного регулювання з вузким полем контролю і так далі).

Дана робота повинна проводитися у тісній взаємодії з представниками органів державної влади для отримання узгодженої і адекватної оцінки.

| № | Функції, які неможливо передати на виконання недержавним організаціям | Декларована мета реалізації функції | Альтернативні механізми досягнення цілей |
|-----|---|-------------------------------------|--|
| 1 | | | |
| ... | | | |

Результат: збереження функцій, які неможливо передати недержавним суб'єктам і для яких відсутні альтернативні механізми досягнення декларованих цілей.

3.2. Оцінка того, чи не спричинить застосування альтернативних механізмів досягнення декларованих цілей до неможливості здійснення інших державних функцій.

Дана робота повинна проводитися при тісній взаємодії з представниками органів виконавчої влади для отримання узгодженої і адекватної оцінки.

Результат: у випадку, якщо встановлено, що застосування альтернативних механізмів досягнення цілей, що декларуються функцією, приведе до неможливості здійснення інших державних функцій, рекомендується зберегти функцію як державну.

3.3. Перевірка наявності репрезентативних незалежних досліджень, підтверджуючих ефективність застосування альтернативних механізмів досягнення цілей, що декларуються функцією.

| № | Функція | Декларована мета реалізації функції | Альтернативні механізми досягнення цілей | Дослідження, автори, рік, об'єкти дослідження | Результати дослідження |
|-----|---------|-------------------------------------|--|---|------------------------|
| 1 | | | | | |
| ... | | | | | |

Результат: якщо такі дослідження існують, формується рекомендація з переформатування державної функції, що веде до скорочення участі держави в життєдіяльності громадян і організацій.

Результат: якщо існуючі дослідження свідчать про зворотне – неефективність застосування знайдених альтернативних механізмів – формується рекомендація щодо збереження функції як державної.

Результат: якщо відсутні незалежні і репрезентативні дослідження, формується рекомендація з проведення таких досліджень з метою ухвалення рішення про форму реалізації цілей, що декларуються функцією.

4. Оцінка доцільності передачі виконання функції недержавним організаціям.

4.1. Оцінка того, чи не спричинить передача державних функцій недержавним суб'єктам до неможливості виконання інших державних функцій.

Дана робота повинна проводитися при тісній взаємодії з представниками органів державної влади для отримання узгодженої і адекватної оцінки.

Результат: у випадку, якщо встановлено, що передача державних функцій недержавним суб'єктам призведе до неможливості здійснення інших державних функцій, формується рекомендація по збереженню функції як державної.

4.2. Перевірка наявності репрезентативних незалежних досліджень, достатніх для того аби визнати передачу функції недержавним суб'єктам ефективною і виправданою.

| № | Функція | Дослідження, автори, рік, об'єкти дослідження | Результати дослідження |
|-----|---------|---|------------------------|
| 1 | | | |
| ... | | | |

Результат: якщо такі дослідження існують, формулюється рекомендація по передачі функції недержавним суб'єктам.

Результат: якщо існуючі дослідження свідчать про зворотне формується рекомендація щодо збереження функції як державної.

Результат: якщо відсутні незалежні і репрезентативні дослідження, формується рекомендація з проведення таких досліджень з метою ухвалення рішення про передачу або збереження державної функції.

Етап 4. Перевірка на повноту опису і нормативно-правової регламентації функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень

Повнота опису і нормативної регламентації здійснюється окремо для: державних послуг, контролю і нагляду; нормотворчих функцій.

1. Для державних послуг, функцій контролю і нагляду визначається наявність або відсутність норм, що визначають:

- а) порядок здійснення (контролю, нагляду) або надання (державної послуги);
- б) права громадян і організацій при реалізації державної функції;
- в) порядок досудового оскарження порушення порядку здійснення або надання;
- г) санкції для посадових осіб за порушення порядку здійснення (контролю, нагляду) або надання (державної послуги).

| № | Функція | Нормативний документ (найменування, реквізити, стаття, пункт, абзац), що встановлює: | | | |
|-----|---------|--|---|---|---|
| | | порядок здійснення (надання) | права громадян і організацій при реалізації функції | порядок досудового оскарження порушення порядку | санкції для посадових осіб за порушення порядку |
| 1 | | | | | |
| ... | | | | | |

Результат: за відсутності тих або інших норм, формуються рекомендації по вдосконаленню опису і нормативно-правової регламентації державної функції.

Результат: за наявності всіх вищезгаданих норм формується рекомендація по збереженню державної функції в існуючому вигляді.

2. Для нормотворчих функцій визначається наявність або відсутність норм, що визначають:

- а) порядок публікації і набуття чинності нормативних правових актів, що затверджуються органом державної влади;
- б) наявність переліку громадських організацій, що здійснюють експертизу проектів нормативних актів, що розроблялися органом державної влади.

| № | Функція | Нормативний документ (найменування, реквізити, стаття, пункт, абзац), що встановлює: | |
|-----|---------|--|---|
| | | порядок публікації і набуття чинності нормативних правових актів, що затверджуються органом виконавчої влади | наявність переліку громадських організацій, що здійснюють експертизу проектів, що розробляються і затверджуються ОВ |
| 1 | | | |
| ... | | | |

Результат: за відсутності тих або інших норм, формуються рекомендації по вдосконаленню опису і нормативно-правової регламентації державної функції.

Результат: за наявності всіх вищезгаданих норм формується рекомендація по збереженню державної функції в існуючому вигляді.

Етап 5. Перевірка на надмірність діяльності ОВ, не пов'язаної з реалізацією владних повноважень

1. Виключення з розгляду видів діяльності ОВ, що не є функціями, і що представляють взаємодію з іншими органами державної влади

1.1. Виділення видів діяльності ОВ, споживачем результату яких є інші ОВ.

Перевірка здійснюється на підставі інформації про споживачів виходів, отриманою в ході першого блоку функціонального аналізу щодо опису діяльності органу державної влади.

1.2. Перевірка того, чи відноситься діяльність, споживачами якої є інші ОВ, до сфери спеціальної компетенції органу державної влади.

Перевірка здійснюється за допомогою відповіді на питання чи «Направлена дана діяльність на виконання цілей і завдань (місії/призначення) ОВ?».

Результат: якщо діяльність не направлена на виконання цілей і завдань (місії/призначення) ОВ, вона визнається одним з видів взаємодії обстежуваного ОВ з іншими ОВ і формуються рекомендації по виключенню її з положення про ОВ як функції.

2. Перевірка юридичної неможливості здійснення діяльності органами державної влади іншими організаціями.

Здійснення діяльності недержавною організацією визнається неможливим в тому випадку, якщо потенційно матиме місце юридична недійсність результату здійснення діяльності.

Результат: якщо юридично неможливе здійснення діяльності не органами державної влади, формується рекомендація щодо збереження даної діяльності як функції ОВ.

3. Перевірка наявності політичної відповідальності за здійснення діяльності, не пов'язаної з реалізацією владних повноважень.

Перевірка може бути здійснена за допомогою відповіді на питання: «Чи спричинить відмову від здійснення даної функції вирішення представницького органу про недовір'я ОВ (Уряду в цілому) і/або некомпетентності ОВ?».

Результат: у випадку, якщо політична відповідальність за здійснення діяльності наявна, формується рекомендація щодо збереження даної діяльності як функції ОВ.

4. Оцінка того, чи не спричинить відмову від виконання діяльності, не пов'язаної з реалізацією владних повноважень, неможливість виконання яких-небудь інших державних функцій.

Результат: у випадку, якщо встановлено, що відмова від виконання діяльності приведе до неможливості здійснення інших державних функцій, формується рекомендація щодо збереження даної діяльності як функції ОВ.

Результат: у випадку, якщо встановлено, що відмова від виконання діяльності не впливає на можливість здійснення інших державних функцій, формується рекомендація про виключення діяльності з положення ОВ як функції (якщо до цього вона була записана як функція).

Етап 6. Перевірка на можливість застосування механізмів аутсорсинга для функцій, не пов'язаних з реалізацією владних повноважень

На даному етапі здійснюється аналіз всіх функцій, не пов'язаних з реалізацією владних повноважень, за винятком функцій, передача виконання яких недержавним організаціям спричинить факт їх юридичної недійсності.

1. Перевірка на наявність використання в ході реалізації функції секретної інформації.

Перевірка здійснюється на основі інформації представників ОВ.

Результат: якщо встановлена необхідність використання в ході реалізації державної функції секретної інформації, формується рекомендація про незастосування механізмів аутсорсинга при виконання функції.

2. Перевірка на можливість передачі виконання функції (але не відповідальності за її виконання) недержавними структурами.

Перевірка здійснюється за допомогою відповіді на питання чи «Існують аналогічні ринкові послуги?».

Результат: у разі наявності на ринку аналогічних послуг формується рекомендація про виконання функції за допомогою механізму аутсорсинга.

Етап 7. Перевірка на наявність нормативного обґрунтування здійснення функцій, не пов'язаних з реалізацією владних повноважень

В ході реалізації етапу заповнюється таблиця наступного вигляду:

| № | Функція | Нормативний документ (найменування, реквізити, стаття, пункт, абзац), що встановлює виконання функції |
|-----|---------|---|
| 1 | | |
| ... | | |

Результат: у випадку, якщо нормативне обґрунтування здійснення державних функцій, не пов'язаних з реалізацією владних повноважень відсутній, або є недостатнім, формується рекомендація щодо внесення змін до нормативно-правової бази для закріплення даної функції.

Наявність або достатність обґрунтування виконання функцій, не пов'язаних з реалізацією владних повноважень, встановлюється фактом тотожності (семантичної близькості) формулювання функції і формулювання в тексті нормативно-правового акту.

Етап 8. Ліквідація дублюючих функцій

1. Формування повного переліку всіх функцій спеціальної компетенції всіх даних органів державної влади. У даний перелік не включаються функції загального типу (функції державного замовника, розпорядника бюджетних коштів, функції управління власністю, функції по прийому громадян і відповіді на їх заяви, функції мобілізаційної підготовки). До переліку включаються тільки функції ОВ, що пройшли перевірку на надмірність.

2. Формування списку семантично і наочно загальних формулювань.

У даний список включаються функції близькі одна одній за звучанням і змістом. Виходячи з єдності правил синтаксичного опису державних функцій критерієм близькості є семантична близькість формулювань. В ході реалізації дії заповнюється таблиця наступного вигляду:

| № | Функція | Потенційно дублююча функція №1 | Потенційно дублююча функція №... |
|---|---------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1 | | | |
| 2 | | | |

3. Виділення власників дублюючих функцій..

Для кожної пари (групи) семантично і наочно близьких функцій, визначаються власники даних функцій – органи державної влади, які їх здійснюють.

В ході реалізації дії заповнюється таблиця наступного вигляду:

| № | Функція | Потенційно дублююча функція №1 | Потенційно дублююча функція №... |
|-----------------|---------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1 | | | |
| Власник функції | | | |
| 2 | | | |
| Власник | | | |
| ... | | | |

4. Визначення відповідності функцій-аналогів цілям і завданням (місії) органів державної влади – власників даних функцій.

З метою отримання узгоджених і несуперечливих оцінок, дану роботу доцільно проводити при тісній участі представників всіх ОВ, що виконують дублюючі функції.

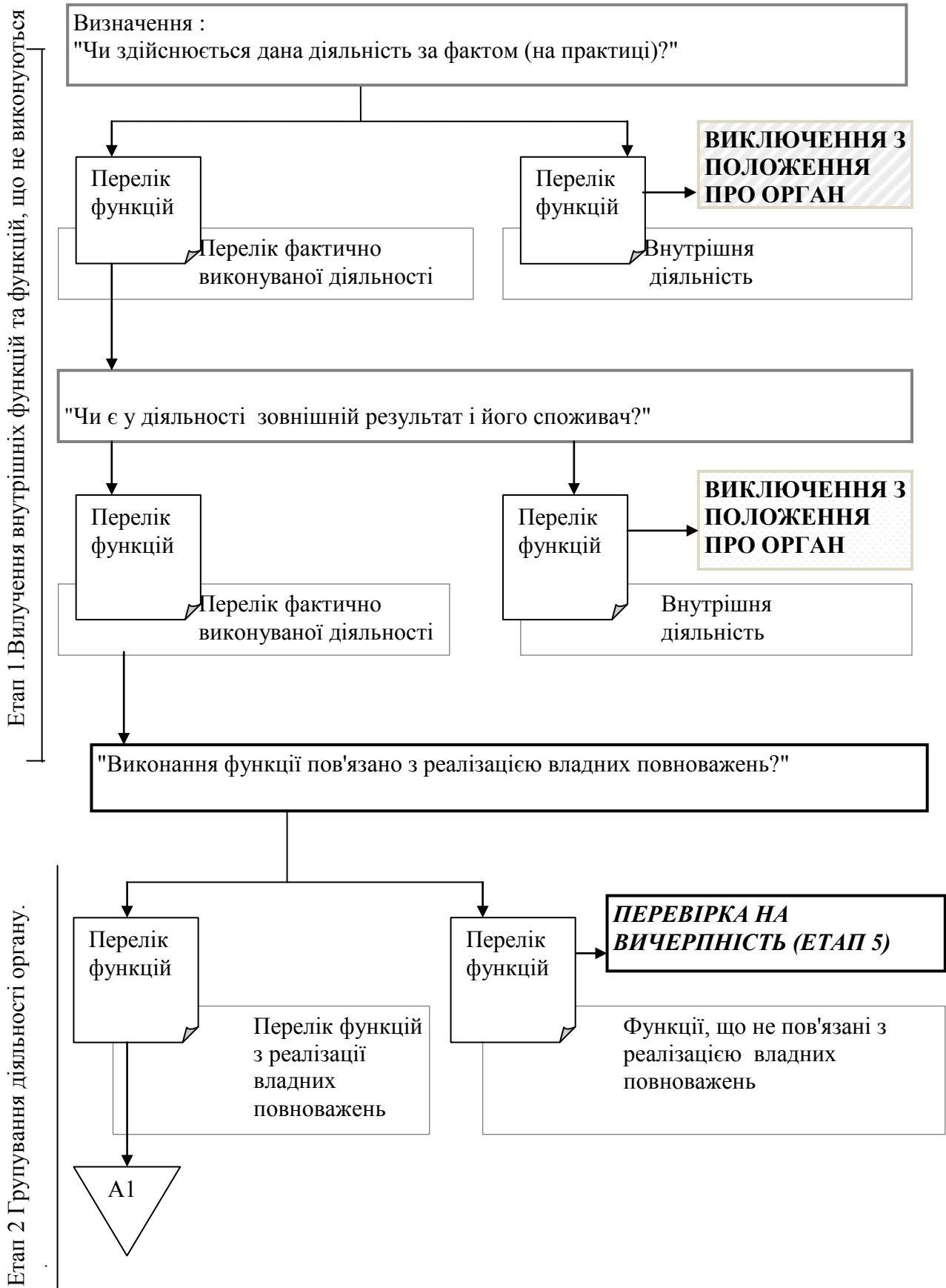
| № | Функція | Потенційно дублююча функція №1 | Потенційно дублююча функція №... |
|----------------------------------|---------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1 | | | |
| Власник функції | | | |
| Цілі і завдання власника функції | | | |
| 2 | | | |
| Власник функції | | | |
| Цілі і завдання власника функції | | | |
| ... | | | |

Результат: у випадку, якщо за наслідками обговорення з ОВ – власниками близьких по формулюваннях функцій виявлено, що наочна сфера і зміст даних функцій різні, формуються рекомендації щодо уточнення формулювань даних функцій.

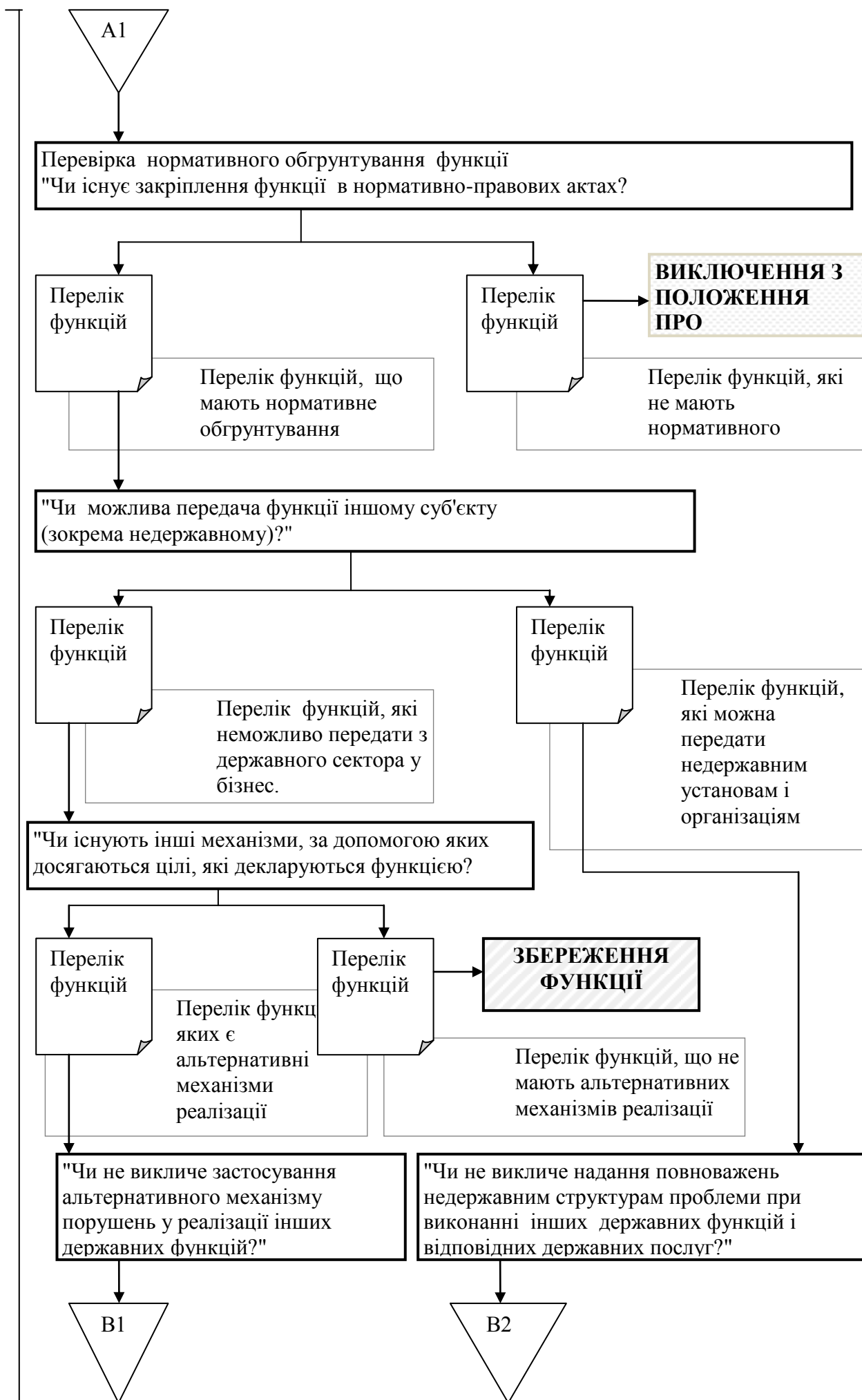
Результат: якщо функції визнані дублюючими один одного, на підставі інформації про ступінь відповідності дублюючих функцій цілям і завданням органів державної влади формується рекомендація про збереження функції за яким-небудь одним ОВ і ліквідації відповідних дублюючих функцій у інших ОВ.

Схему проведення функціонального аналізу наведено на рис.2.

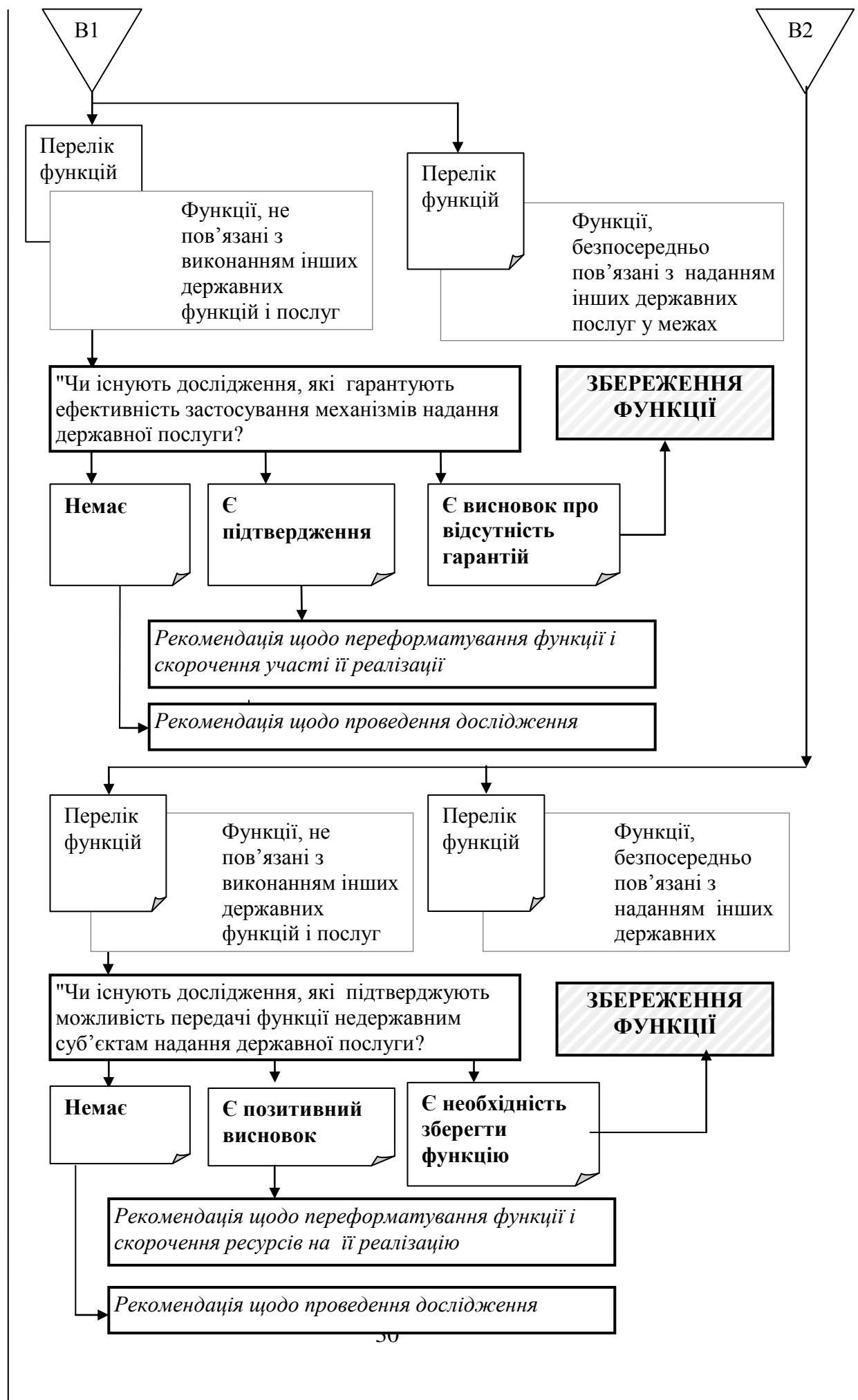
Рис.2. Алгоритм виділення надмірних і дублюючих функцій з урахуванням їх трансформації в послуги



Етап 3. Перевірка на вичерпність функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень



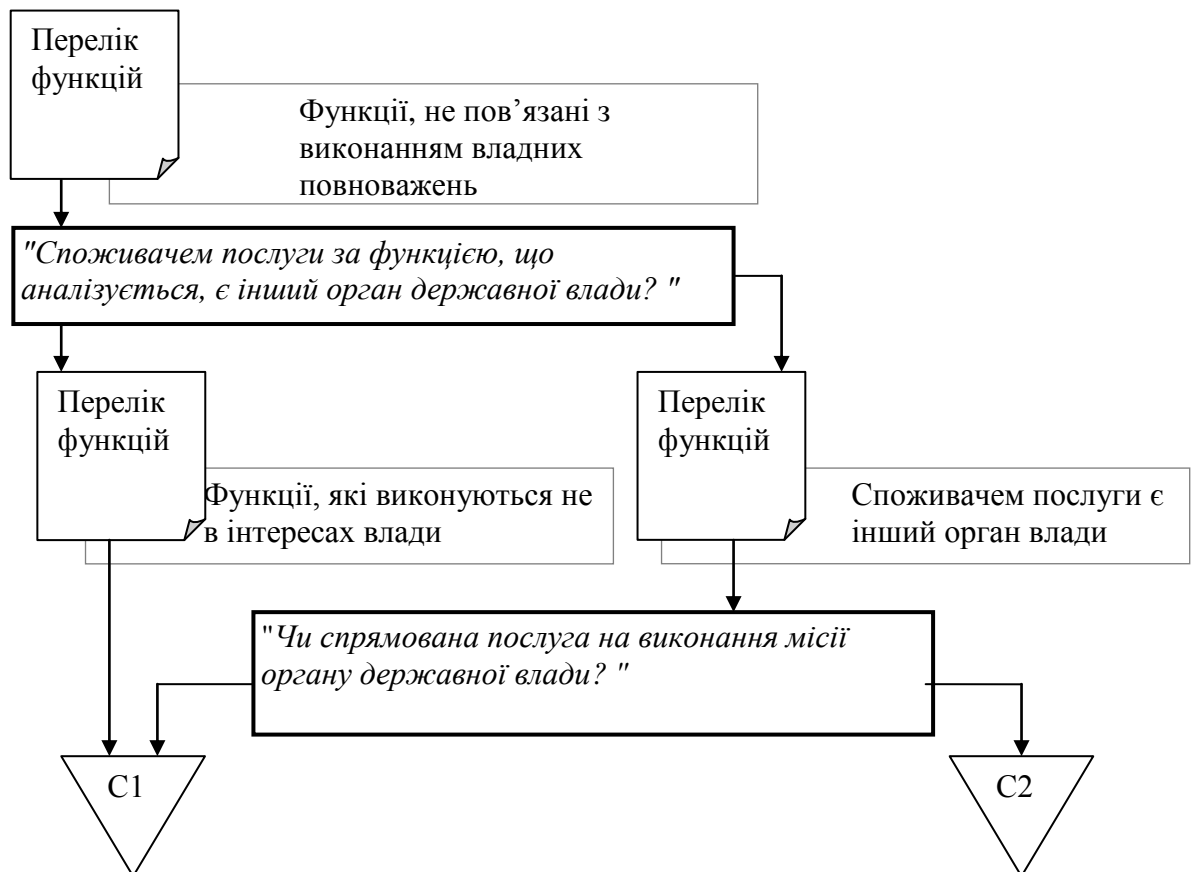
Етап 3. Перевірка на вичерпність функцій, пов'язаних з реалізацією владних повноважень



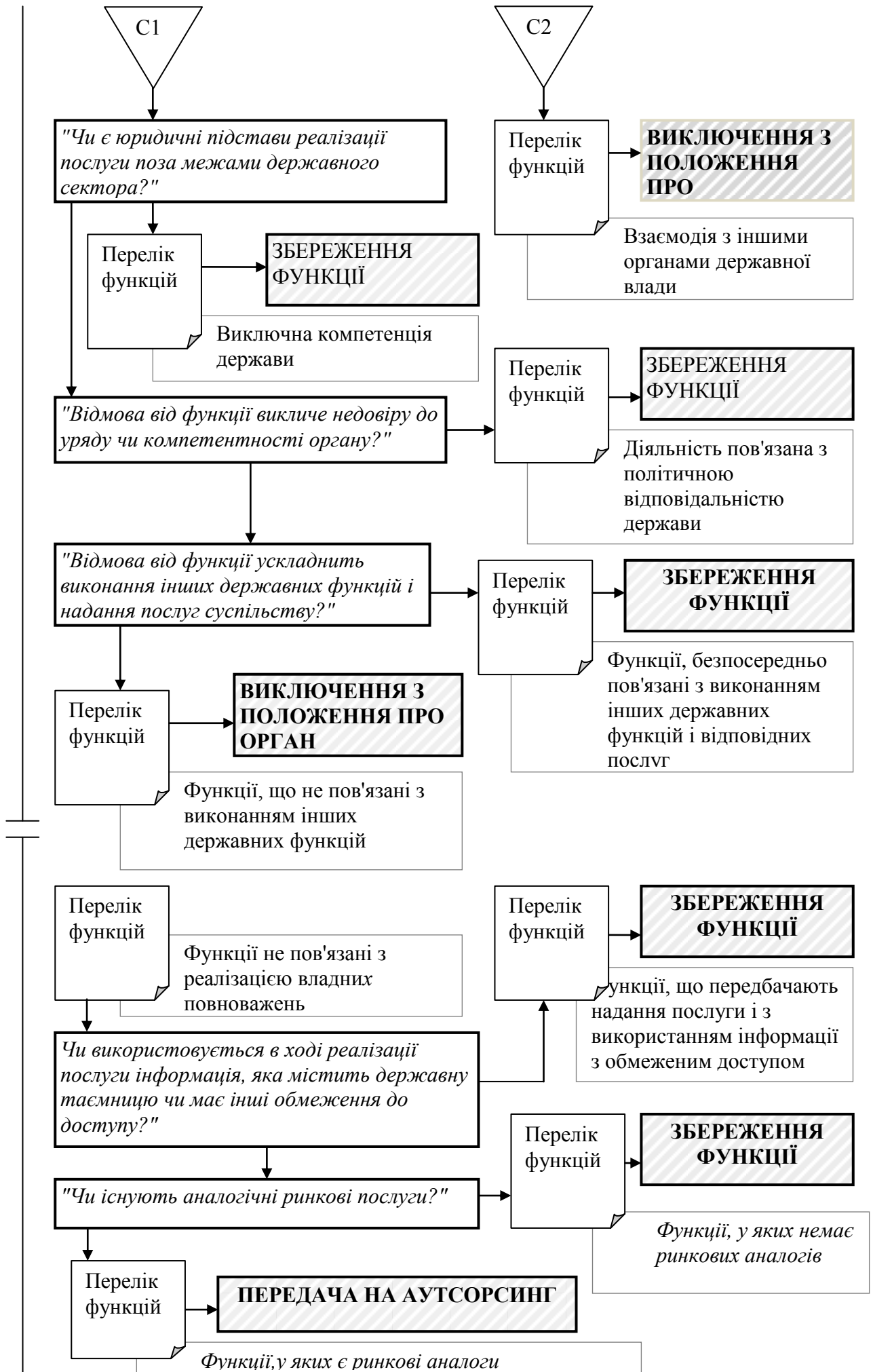
Етап 4. Аналіз на повноту опису і нормативно-правову регламентацію



Етап 5. Перевірка на вичерпність діяльності

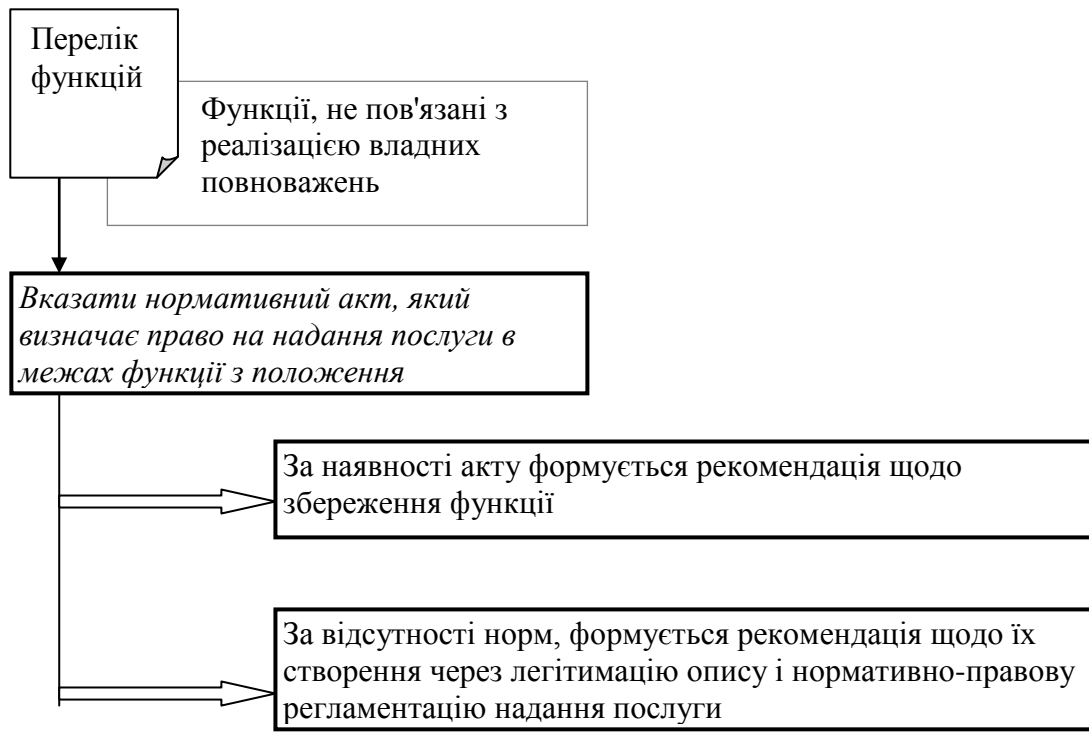


Етап 5. Перевірка на вичерпність діяльності



Етап 6. Застосування механізмів аутсорсингу

Етап 7. Наявність нормативного забезпечення



Етап 8. Ліквідація дублюючих функцій



4. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПРАЦЮВАННЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАВДАННЯ

Практичне завдання на здійснення функціонального дослідження слухач отримує наприкінці 2-го року навчання від керівника магістерської роботи (зазначається на титульній сторінці – додаток 1). Практичне завдання виконується слухачем українською мовою у вигляді друкованого документу.

Керівництво процесом виконання практичного завдання здійснює керівник магістерської роботи відповідно до методик визначених у додатку 2.

Практичне завдання захищається на кафедрі (складається протокол про результати захисту) протягом перших двох тижнів 3 року навчання.

Структура звіту має виглядати наспиним чином:

I. Титульна сторінка.

Оформлюється за встановленим зразком (додаток 1).

II. Зміст.

Містить назви розділів письмової роботи, що розкривають зміст (етапи) функціонального дослідження. Усі сторінки нумерують праворуч угорі. Винятком є титульний аркуш, тому нумерація починає із цифри «2».

III. Вступ.

Вступ визначає мету й завдання дослідження.

IV. Основна частина.

Розкриває етапи функціонального дослідження.

V. Висновки.

У висновках викладають результати, отримані при проведенні дослідження, пропозиції або рекомендації щодо вирішення поставленого завдання відповідно до результатів дослідження.

IV. Список джерел.

Джерела розміщують за абеткою прізвищ авторів або заголовків. Оформлення відбувається в такому порядку:

- нормативно-правові акти;
- використана література (у т.ч. періодична);
- Інтернет джерела.

“ПОГОДЖЕНО”
(для працюючих службовців)

“ПОГОДЖЕНО”

_____ (прізвище, ім'я, по батькові)

_____ (прізвище, ім'я, по батькові)

_____ (посада (керівник підрозділ, установи, за місцем роботи))

_____ (посада (завідувач кафедри від Національної академії))

_____ (підпис засвідчений печаткою)

_____ (підпис засвідчений печаткою відділу кадрів)

ЗВІТ ПРО ВИКОНАННЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАВДАННЯ НА РОБОЧОМУ МІСЦІ

_____ (прізвище, ім'я, по батькові слухача)

_____ (назва факультету, спеціальність)

_____ (місце проходження практики)

ПРАКТИЧНЕ ЗАВДАННЯ _____

Підпис слухача _____

201_ рік

**Методичні рекомендації
до виконання практичного завдання
слухачів Національної академії
вечірньої та заочної (дистанційної) форм навчання**

Київ, НАДУ

Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20, тел. 455-63-87.