

Резюме

проведения горизонтального
функционального обзора центральных
органов исполнительной власти Украины

Формирование реестра функций	2
Формирование перечня НПА	2
Выделение норм, содержащих функции (типы норм, содержащих функции; особенности НПА в части содержания функций)	3
Формулирование функций (особенности применения стилистико-синтаксического стандарта); разграничение функций и полномочий по стилю записи	4
Построение классификаторов и классификация функций	8
Согласование формулировок функций в ОИВ	13
Анализ функций на избыточность	18
Типологическая избыточность.....	19
Фактическая избыточность.....	24
Потенциальная избыточность.....	27
«Не-функции»	31
Принципы и подходы к пересмотру распределения функций между центром и территориями.....	32
Теоретические основание разработки критериев передачи полномочий	33
Критерии передачи полномочий	35
Проектирование структуры и системы центральных органов исполнительной власти на основе матрицы функций центральных органов исполнительной власти.	39
Поддержка процесса проведения горизонтального функционального обследования, формирование команды поддержки.....	46
Определение структуры семинаров, подготовка методических, рабочих и информационных материалов	46
Форма усвоения навыков и техник проведения функционального обследования.....	48

Формирование перечня НПА

Проведение горизонтального функционального обследования центральных органов исполнительной власти Украины, предусматривает анализ всего массива нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственных функций органами исполнительной власти Украины. Как следствие, проведение указанной работы потребовало формирование перечня всех НПА, в которых потенциально могли содержать нормы, предписывающие исполнение определенных действий органами исполнительными власти, которые могут классифицироваться как государственные функции центральных исполнительных органов государственной власти Украины.

В качестве основы для формирования перечня НПА была использована компьютерная правовая программа "Нормативные акты Украины" версия 9.2.0 (краткое наименование программы "НАУ-9.2.0"). Работа велась в режиме работы с русскоязычной и украиноязычной версиями данной программы, последнее обновление датируется 23.11.2007 года. Исключительные имущественные права на программу принадлежат закрытому акционерному обществу "ИНФОРМТЕХНОЛОГИЯ", Украина, Киев (www.nau.kiev.ua).

В ходе работы с правовой базой «НАУ-9.2.0» в качестве объектов анализа были выделены тексты нормативных актов:

- 13 кодексов Украины;
- 374 законов Украины;
- 7 декретов Кабинета Министров Украины;
- 1 052 постановлений Кабинета Министров Украины;
- 4 206 подзаконных ведомственных актов центральных органов исполнительной власти Украины.

Выбор указанного числа НПА был осуществлен исходя из того факта, что НПА может рассматриваться в качестве такого, который потенциально содержит нормы, предусматривающие функции органов исполнительной власти, при соответствии им следующим требованиям:

- нормативный правовой акт принят органом, который либо конституционно (в системе разделения трех ветвей власти) закреплен в качестве законодательного (нормотворческого) органа, либо органом, которому законодательно делегировано право его принятия;
- нормативный правовой акт относится к типу актов, в которых устанавливаются правила и нормы, общие для неограниченного или неопределенного круга лиц;
- нормативный правовой акт является действующим в последней редакции;
- нормативный правовой акт является «корневым» по отношению ко всем более поздним актам, принимаемым в качестве изменений и дополнений к нему, но при этом получившим полное и аутентичное отражение в тексте «корневого» акта;
- нормативный правовой акт получил государственную регистрацию в соответствии с действующими процедурами.

Глубина временного периода формирования массива нормативных правовых актов Украины составила 16 лет: с 1991 года по 2007 год включительно. Распределение принятия (вступления в силу) НПА по годам выражается следующим рядом:

год	число НПА
1990 и ранее	324
1991	175
1992	237
1993	408
1994	254
1995	365
1996	337
1997	518
1998	376
1999	448
2000	455
2001	651
2002	723
2003	749
2004	567
2005	497
2006	742
2007	601
2008	59

Указанное распределение не в полной мере отражает процесс нормативно-правового строительства в Украине, в силу того, что учитывает лишь действующие нормативные правовые акты, однако, даже в таком усеченном виде позволяет выделить «пиковые периоды» и «периоды спада».

Впоследствии выделенный перечень НПА явился основой для формирования одного из элементов базы данных «Реестр функции».

Выделение норм, содержащих функции (типы норм, содержащих функции; особенности НПА в части содержания функций)

Отобранные тексты нормативных правовых актов анализировались на предмет выделения норм, предписывающих осуществить органам исполнительной власти Украины определенные действия. Ключевой задачей данного этапа становится выборка норм, потенциально содержащих государственные функции центральных исполнительных органов государственной власти.

При выделении норм в качестве руководящего правила было принято определение соответствия содержания нормы одному из следующих критериев:

- в норме имеется прямое указание на возникновение юридического факта;
- возникновение юридического факта связывается однозначным образом с совершением определенных действий органом исполнительной власти или уровнем исполнительной власти.

Общее число выделенных норм, потенциально содержащих функции исполнительных органов Украины, в разрезе различных типов НПА, представлено следующим образом:

- в текстах Кодексов Украины – 618 норм;
- в текстах Законов Украины – 2 781 норма;
- в текстах Указов Президента Украины - 24 нормы;
- в текстах Декретов и Постановлений Кабинета Министров – 2 800 норм;
- в текстах подзаконных ведомственных правовых актах – 2 238 норм.

Из общего числа выделенных норм значительное их число дублируют друг друга. Данный эффект связан, с повтором как в тексте одного акта, так и в текстах различных актов, содержательно единых требований к деятельности того или иного органа, или указания на тот или иной юридический факт и условия его осуществления. Выявить подобное содержательно пересечение или дублирование становится возможным только при переборе уже сформулированных функций, когда единство формы записи функций позволяет объединить различные нормы в единое подмножество норм, отсылающих на одну функцию. Тем самым, оказывается, что целый ряд функций в последующем будет фундирован не одной нормой, а несколькими и из различных нормативных правовых актов.

Формулирование функций (особенности применения стилистико-синтаксического стандарта); разграничение функций и полномочий по стилю записи

Формулировка функции один из наиболее важных технических моментов. Собственно формулировка функции в соответствии с заранее определенными правилами выступает скрытым механизмом отсева не-функций. Невозможность положить определенное смысловое содержание в конструкцию записи функции, в соответствии с заранее установленными правилами, является сообразной «бритвой Оккама» функционального обследования. В более жесткой форме этот принцип мог бы звучать следующим образом: «каждому смыслу соответствует своя форма, полисемантизм смысла записи уменьшается (но ни когда не сводится до конца) за счет следования в самой записи строгой синтаксической форме.

В данном функциональном обследовании было предложено использовать ограниченное число форм записи, в которые могли бы быть сформулированы функции. Выбор ограниченного числа синтаксических форм позволял не только существенно снизить объем семантических содержаний (трактовок) у одной и той же записи функции, но и получить инструмент разграничения (маркирования) типов функций между собой. Стилистико-синтаксическое различие удерживало и семантическое разграничение различных видов деятельности государственных органов. В качестве основы использовались следующие формы записи:

Глагол	Объекты действия	Описание	Пример
Формирует	прогноз СЭР, проект бюджета, межотраслевой баланс, ...	Подготовка «уникальных» государственных документов (отчетов). Как правило нормативно закреплено наименование документа, его структура.	Формирует прогноз экономического и социального развития Украины на кратко- и среднесрочный период
	проекты государственных программ, стратегий, концепций, планов мероприятий...	Определение направлений деятельности в какой-либо сфере	Формирует государственную программу экономического и социального развития Украины на следующий год

Глагол	Объекты действия	Описание	Пример
Принимает	порядок, правила, процедуры, регламенты, схемы, алгоритмы, ... положение, устав (в контексте порядка, а не положения об органе)	Нормативно-правовая регламентация какой-либо деятельности (процессов) неограниченного числа пользователей	Принимает порядок перевозки отдельных грузов
	нормы, нормативы, стандарты, требования, критерии, параметры, условия, ...	Нормативно-правовое определение набора критериев	Принимает требования к структуре прогнозных и программных документов экономического и социального развития
	перечень, список, классификатор, ...	Нормативно-правовое определение какого-либо списка объектов, определяющего их статус	Принимает перечень пользователей радиочастотного ресурса Украины в полосах радиочастот, выделенных для каналов вещания, сетей вещания
	форму, образец, ...	Нормативно-правовое определение вида (шаблона) документации	Принимает формы отчетности банков и методику ее составления
	методику, инструкцию, рекомендацию, типовые договоры (планы, программы)	Нормативно-правовое определение способа осуществления какой-либо деятельности	Принимает методические рекомендации по подготовке прогнозных и программных документов экономического и социального развития
Устанавливает	лимит, предельный (допустимый) уровень, срок	Нормативно-правовое определение конкретного значения, не связанного с денежной оценкой и деятельностью хозяйствующих субъектов	Устанавливает предельную численность детей для групп дошкольного учебного учреждения (яслей) компенсирующего типа Устанавливает периодичность и сроки представления отчетности банков
	квоту	Нормативно-правовое определение конкретного значения, ограничивающего деятельность хозяйствующих субъектов, не связанного с денежной оценкой. Регулирование экономики.	Устанавливает квоты на производство молока и поставку молочной продукции в государственный резерв по областям и предприятиям
	размер оплаты (сборов, отчислений, надбавки, льготы, государственной пошлины)	Нормативно-правовое определение размера каких-либо платежей государству	Устанавливает льготные налоговые ставки местных налогов и сборов, а также освобождают от их уплаты субъектов народных художественных промыслов
	тариф, стоимость, цену	Нормативно-правовое определение ограничений в стоимости оказания услуг, приобретения товаров иных гражданско-правовых отношений хозяйствующих субъектов. Регулирование цен в экономике	Устанавливает тарифы на услуги почтовой связи
	минимальную заработную плату, прожиточный минимум, минимальный объем финансирования	Нормативно-правовое установление минимальных значений макроэкономических показателей	Устанавливает минимальные нормативы материально-технического, финансового обеспечения учреждений образования
Утверждает	документацию, проекты, программы, списки, составы, планы, ...	Согласовательная деятельность ОИВ, осуществляемая по факту обращения хозяйствующих субъектов. Утверждение индивидуальных (единичных) документов	Утверждает проекты планировки и застройки населенных пунктов, их генеральные планы и схемы промышленных узлов
	границы земельных участков (зон, территорий)	Утверждение (установление) границ каких либо территорий. Деятельность «Советов».	Утверждает границы зон санитарной охраны курортов на территории Автономной Республики Крым
Осуществляет	контроль, надзор, контроль и надзор	Контрольно-надзорная деятельность	Осуществляет контроль и надзор соблюдения норм и правил экологической безопасности при производстве химических источников тока и утилизации отработанных химических источников тока
Осуществляет	мониторинг, аудит, паспортизацию, ...	Контрольно-надзорная деятельность по выявлению информации о состоянии объектов. Деятельность, осуществляемая непосредственно самим органом, без обращения получателя функции	Осуществляет мониторинг геологической среды и минерально-сырьевой базы

Глагол	Объекты действия	Описание	Пример
Осуществляет	выплату: пенсии, пособия, компенсации, ...	Предоставление каких-либо денежных выплат. Трансферты	Осуществляет выплату пособия ребенку, родившемуся инвалидом вследствие получения травмы на производстве или профессионального заболевания женщины во время ее беременности, до 16 лет или до окончания обучения, но не более чем до достижения 23 лет
Предоставляет	жилье, земельные участки, ...	Предоставление каких-либо неденежных благ.	Предоставляет жилье для сотрудников специальных училищ для подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания
Оказывает содействие	в трудоустройстве, в усыновлении, в защите интересов, ...	Предоставление услуг обратившихся лиц, не представляющих материального блага по факту их исполнения (например: консультации). В формулировке должна быть указана категория получателей.	Оказывает содействие иностранцам и гражданам Украины, которые проживают за пределами Украины, - кандидатам в усыновители по вопросам усыновления детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения
Регистрирует	малоимущих, льготников, предприятия, участников внешнеэкономических отношений, ...	Регистрация юридических и физических лиц (субъектов права), их статуса	Регистрирует инвалидов, имеющих право на получение автомобиля
	объекты повышенной опасности, объекты строительства, автотранспортные средства, ...	Регистрация объектов (предметов, средств, товаров), не являющихся субъектами правоотношений	Регистрирует дезинфицирующие средства
	внешнеэкономические контракты, инвестиционные проекты, ...	Регистрация документации	Регистрирует нормативно-правовые акты министерств и других центральных органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, касающиеся прав, свобод и законных интересов граждан или имеющих межведомственный характер
Ведет	учет, документацию, базы данных	Формирование административной статистики	Ведет учет аварий и несчастных случаев, произошедших на промышленных предприятиях
	реестр, кадастр, книгу, Единый банк данных, ...	Формирование единых государственных учетных регистров. Наименование регистра, как правило, нормативно закреплено и имеет собственное имя	Ведет реестр импортеров, экспортеров, оптовых и розничных торговцев спирта, алкогольных напитков и табачных изделий
Выдает	разрешения на ...	Выдача разрешительной документации по факту обращения хозяйствующих субъектов	Выдает разрешение на использование охотничьих животных, которые находятся в государственной собственности
	лицензии на право осуществления деятельности	Лицензирование деятельности хозяйствующих субъектов	Выдает лицензию на право осуществления таможенной брокерской деятельности
	свидетельство, удостоверение (паспорт, визу), патент, сертификат, ...	Предоставление документации подтверждающей (изменяющей) статус субъекта правоотношений (физического или юридического лица) или его соответствие критериям.	Выдает свидетельство о присвоении физическому лицу идентификационного номера налогоплательщика
	свидетельство, патент, сертификат, технический паспорт...	Предоставление документации подтверждающей соответствие объекта установленным критериям.	Выдает сертификат о соответствии установленным требованиям высших и средних профессионально-технических учреждений образования
	заключение, подтверждение, справку (выписку из ...), копию, направление	Предоставление по факту обращения лица документации, не влекущей изменение статуса объекта функции	Выдает заключения о заболеваниях животных, вынужденно забитых, погибших или уничтоженных

Глагол	Объекты действия	Описание	Пример
Проводит	экспертизу, оценку, инвентаризацию ...	Осуществление экспертной деятельности непосредственно органом власти по факту обращения физического (юридического) лица. Возможна связка «организует и проводит экспертизу ...» в случае привлечения сторонних экспертов	Организует и проводит экспертизу проектов планирования и строительства животноводческих ферм, мощностей (объектов), осуществляющих забой животных, перерабатывающих предприятий, предприятий по производству ветеринарных препаратов, рынков
Осуществляет функции	государственного заказчика по приобретению товаров, работ и услуг по ...-		
	государственного заказчика по разработке и реализации государственных программ в сфере ...		
	главного распорядителя бюджетных средств, выделяемых для ...		
	собственника государственного имущества, находящегося в управлении		
	учредителя подведомственных учреждений, организаций и предприятий		
	по приему граждан и рассмотрению обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством срок		
	по взаимодействию с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными органами иностранных государств и международными организациями		
	по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну		
	по организации мобилизационной подготовки		
по формированию архива ...			

В ходе формулирования функций каждая из них получила свой уникальный тип записи, который в последующем выступил маркером для разграничения функций между типами деятельности. Тем самым, следование единым принципам записи функций позволило упорядочить все множество государственных функций, вне зависимости от субъекта исполнения, сферы ее реализации.

Общая статистика количества функций по видам записи представляет следующий ряд:

Тип функций	Число выделенных функций
Формує прогноз СЕР, бюджет, баланс, ...	49
Формує програми, стратегії, концепції, ...	59
Затверджує порядки, правила, регламенти ...	2741
Затверджує нормативи, вимоги, умови, ...	316
Затверджує переліки, списки, класифікатори, ...	326
Затверджує форми, зразки, шаблони, ...	501
Приймає методики, інструкції, типові договори, ...	293
Установлює ліміти, граничні показники, ...	78
Установлює квоти, обмеження, режими, ...	83
Установлює податки, збори, мито, ...	56
Установлює індекси, розміри грошової допомоги, ...	14
Затверджує межі ділянок, зон, територій, ...	75
Установлює тарифи, ціни, надбавки, ...	151
Здійснює контроль, нагляд, контроль і нагляд, ...	1467
Проводить моніторинг, оцінку, аудит, ...	132
Реєструє учасників правовідносин	112
Реєструє об'єктів правовідносин	61
Реєструє документацію: контракти, проекти, ...	88
Реєструє права, патенти, ...	31
Проводить експертизу, оцінку, інвентаризацію, ...	170
Веде облік, документацію, бази даних, ...	146
Веде реєстри, кадастри, книги, ...	302

Тип функций	Число выделенных функций
Видає допуск, дозвіл, ...	424
Видає ліцензії, ...	168
Видає свідоцтво, посвідчення, сертифікат, ...	380
Затверджує документацію, проекти, програми, ...	43
Видає довідку (виписку), копію, направлення, ...	131
Виплачує пенсії, допомоги, компенсації, ...	77
Надає житло, земельні ділянки, ...	40
Сприяє в ...	44
Інформує населення, надає роз'яснення, ...	44
Виконує функції адміністратора, робіт, ...	190

Записанные единообразным способом функции уже на первых этапах функционального обследования позволяют выявить функции-дублиеры, которые возникают из работы с нормами-дублерами. Собственно, уже на данном этапе появляется первичная возможность скорректировать полученные множества функций, устранить функции, дублирующие друг друга. Однако, возможность по устранению функций-дублеров, возникает только после классификации функций по видам деятельности и, прежде всего, по сферам предметного регулирования. В случае классифицированных функций работа по выявлению функций-дублеров заключается в просмотре подмножества функций, сформированных на пересечении предметной сферы и типа записи.

Помимо выявления упорядочивания всего множества функций, выявления и устранения функций дублеров, использования единой техники записи функций позволило выявить еще одну не маловажную проблему – сложность разграничения функций органов власти и полномочий уровней власти. Собственно характер записи позволяет снять до 90% случаев интерпретации функций как полномочия, и наоборот, полномочия как функции. Полномочие уровня власти формулируется как пучок (множество, совокупность) процессов (или функций), имеющих ряд самостоятельных результатов в ходе его исполнения. В то время, как функция формулируется как единственный процесс, в ходе которого имеется единственный результат исполнения. Маркировка содержательного различия «функций» и «полномочий» осуществляется посредством следования требованиям к форме записи. Так, для маркирования «полномочия» при его формулировании используются глаголы или отглагольные существительные с высоким уровнем полисемантизма, типа: «организует», «обеспечивает», «участвует» и т.п. В то время, как функции строятся через использования глаголов или отглагольных существительных с значительно более низким уровнем полисемантизма: «ведет», «вносит», «выдает» и т.п.

Конечно, остается и содержательный характер различия – полномочие всегда продуцирует субъекта исполнения, прежде всего, как организатора, наделенного соответствующими бюджетными возможностями, основная цель которого обеспечение предоставления реальных социальных благ физическим и юридическим лицам. Функция же исполнительного органа государственной власти предусматривает продуцирование юридических фактов для лиц – «контрагентов» государственного органа в процессе исполнения функции. Собственно в этом и состоит административный характер исполнения государственной функции.

Построение классификаторов и классификация функций

Весь массив полученных функций (выделенных из текстов НПА и сформулированных в соответствии с едиными стилистико-синтаксическими правилами) классифицируется.

Разделение на различные классы является оператором управления массива функций. Выделение различных подмножеств функций, сгруппированных исходя из наличия какого-то общего признака (или характеристики) делает весь массив функций пластичным.

В ходе первого этапа функционального обследования были введены следующие классификаторы функций:

- классификатор предметных сфер государственного регулирования;
- классификатор типов деятельности;
- классификатор организационной формы исполнения государственной функции.

Первый из трех классификаторов независим по отношению к двум оставшимся. Классификаторы типов деятельности и организационной формы исполнения функции взаимно конвертируемы, и находятся в определенной зависимости от формы записи функции.

Классификатор предметной сферы позволяет разнести все функции по классам, тяготеющим к определенной предметной сфере государственного регулирования. Классификатор представляет собой перечень предметных сфер, который был построен в ходе работы с перечнем НПА, полученным на первом этапе горизонтального функционального анализа. На данном этапе функционального обследования были использованы наименования законов и внутренний рубрикатор кодексов.

Так, наименования НПА анализировались на предмет выделения и формирования самостоятельных смысловых единиц - предметных сфер государственного регулирования. Первичные наименования нормативных правовых актов служат основой для именованя предметных сфер регулирования. Исходя из принципа единства смысла отдельные наименования предметных сфер объединяются в общие формулировки или собираются в «пучок» под общим именем обобщенной предметной сферы. В первом случае - первичные наименования «растворяются» в новой формулировке предметной сферы, во втором образуют нижний уровень, в котором раскрывается содержание надстроенной обобщающей формулировки предметной сферы.

Классификатор предметных сфер имеет трехуровневую структуру. Первый уровень задает наиболее общие границы предметной сферы государственного регулирования, полностью закрывая собой весь «горизонт» государственного регулирования. Второй уровень выступает как уточняющий для первого, выделяя внутренние границы в поле предметного регулирования первого уровня. В отдельных случаях требуется введение третьего уровня уточнения, когда выделяется еще более дробная структура внутри второго уровня предметного регулирования. Построение многоуровневой конструкции сфер предметного регулирования может быть проиллюстрировано следующим примером:

Сферы: 1 уровня	2 уровня	3 уровня
1. Конституционный строй	1.1. Административно-территориальное деление. Развитие регионов	
	1.2. Население	1.2.1. Гражданство. Регистрационный учет. Паспортный режим
		1.2.2. Иностранцы граждане и лица без гражданства
		1.2.3. Беженцы. Вынужденные переселенцы
		1.2.4. ...
	1.3. Референдумы. Выборы	
	1.4. ...	
...		

Общее число предметных сфер по выделенным уровням составило:

- 50 первого уровня;
- 195 второго уровня;
- 218 третьего уровня.

Таким образом, после классификации всего массива функций по предмету регулирования, каждая функций была отнесена к той или иной предметной сфере 1 уровня, основное множество функций получили разнесение между предметными сферами 2 уровня, и лишь небольшая часть функций потребовало для дальнейшего уточнения выделение 3 уровня.

Как правило, основной массив функций легко распределяется по классификатору предметных сфер. Главная трудность состоит в определении того, куда отнести функцию, если в ее записи содержится две и более предметные сферы (например, «осуществление контроля соблюдения правил пожарной безопасности на железнодорожном транспорте»). Выбор решения об отнесении той или иной функции к конкретной предметной сфере достигался через определение целевой доминанты исполнения функции. Выделенная цель исполнения функции позволяла с высокой степенью однозначности указать на предмет государственного регулирования.

Результат классификации функций по предметным сферам (1 уровня) приведен в форме следующего списка:

Наименование сферы (1 уровень)	Число выделенных функций
Безпека й охорона порядку	427
Будівництво. Містобудування. Архітектура	146
Бухгалтерський облік. Аудит. Оціночна діяльність	37
Бюджетна система	108
Валютне регулювання	6
Використання атома. Радіоактивні відходи й матеріали	95
Використання й охорона вод	122
Використання й охорона землі	149
Використання й охорона надр	70
Використання, охорона, захист і відтворення лісів	99
Геологія. Геодезія й картографія	105
Державна служба	34
Дорогоцінні метали й коштовне каміння	16
Житло	188
Загальні питання управління в сфері економіки	819
Засоби масової інформації	41
Зв'язок	164
Зовнішньоекономічна діяльність Експорт	413
Інвестиції	14
Інформація й інформатизація	151
Конституційний лад	349
Космічна діяльність	12
Культура	190
Меліорація. Меліоративні системи	31
Метеорологія	17
Міжнародні відносини. Міжнародне право	59

Наименование сферы (1 уровень)	Число выделенных функций
Наука	109
Оборона	192
Освіта	333
Охорона атмосферного повітря	32
Охорона здоров'я	618
Охорона й використання рослинного світу	25
Охорона й використання тваринного світу	185
Податки й збори	333
Працевлаштування та зайнятість населення	64
Праця	115
Природне середовище. Екологічна безпека	286
Промисловість	317
Родина. Гендерні відносини. Молодь	140
Сільське господарство	428
Соціальне забезпечення й соціальне страхування	205
Страхування	159
Торгівля. Громадське харчування. Побутове обслуговування	46
Транспорт	718
Туризм	15
Фізична культура й спорт	51
Фінансові послуги й операції. Ринок фінансових послуг	75
Цінні папери. Ринок цінних паперів	305
Юстиція. Адвокатура. Нотаріат	179

Классификатор типа деятельности определяет наиболее характерные общие типы деятельности государственного органа. Так, в ходе функционального обследования было предложено выделять следующие типы деятельности государственного органа исполнительной власти:

- формирование политики: деятельность государственного органа, связанная с определением и декларацией основных параметров развития в конкретной предметной сфере (прогнозы, концепции, программы);
- нормативно-правовое регулирование: деятельность государственного органа, связанная с установлением норм и правил, регулирующих отношения в конкретной предметной сфере;
- государственные услуги: деятельность государственного органа по исполнению запроса физического и (или) юридического лица о признании, установлении, изменении или прекращении его прав и обязанностей, установлении юридических фактов, получении материальных и финансовых средств;
- контроль и надзор: деятельность государственного органа, осуществляемая в форме проверок, связанная с установлением расхождения между нормативным и фактическим состоянием объекта контроля, принятием санкций, направленных на приведение объекта контроля в нормативное состояние;
- управление имуществом: деятельность государственного органа, связанная с владением, использованием, распоряжением имуществом в целях предоставления основных социальных благ гражданам;

- универсальные функции государственного органа: деятельность характерная для любого государственного органа, связанная с исполнением общеобязательных государственных функций (мобилизационная подготовка, государственная тайна, подготовка персонала).

Так, среди всего выделенного массива было определено:

- функций нормативно-правового регулирования и формирования политик – 4 591;
- функций по оказанию государственных услуг – 2 261;
- контрольно-надзорных функций – 1 599;
- функций по тарифному регулированию – 151.

Классификатор типов деятельности находится в определенном соотношении с формой (формулой) записи функции, рассмотренной в предыдущем разделе. Ниже приведена таблица соотношений между типами деятельности и стилистико-синтаксическими формами:

	Формирование политики	Нормативно-правовое регулирование	Государственные услуги	Контроль и надзор	Управление имуществом	Универсальные функции
«Формирует...»	V					
«Принимает...»		V				
«Устанавливает...»		V				
«Выдает...»			V			
«Регистрирует...»			V			
«Ведет...»			V			
«Утверждает...»			V			
«Осуществляет...»			V			
«Проводит...»			V			
«Оказывает содействие...»			V			
«Информирует...»			V			
«Осуществляет функции...»					V	V
«осуществляет контроль (и/или) надзор...»				V		

Третьим классификатором функций явился классификатор организационной формы исполнения. Данный классификатор содержит основные формы организации исполнительных органов власти, характерной для трехзвенной модели системы исполнительной власти. В ходе функционального обследования было предложено использовать следующие формы (именования) исполнительных органов государственной власти:

- «министерство»: деятельность органа, ответственного за формирование политики и нормативно-правовое регулирование в конкретной предметной сфере;
- «надзор»: деятельность органа, ответственного за осуществление контроля и надзора, а также оказание государственных услуг в конкретной предметной сфере;
- «агентство»: деятельность органа, ответственного за эффективное и результативное управление имуществом в конкретной предметной сфере;
- «специализированное учреждение»: не административная деятельность, характеризующаяся значительной экспертно-профессиональной составляющей;
- «государственное предприятие»: хозяйственная (или рыночная) деятельность.

Как и в случае с классификатором типов деятельности, классификатор организационных форм также был соотнесен с стилистико-синтаксическими формами записи функций. Ниже приведена таблица данного соотношения.

	министерство	надзор	агентство	специализированное учреждение	гос. предприятие
Формирует...	V				
Принимает...	V				
Устанавливает...	V				
Выдает...		V			
Регистрирует...		V			
Ведет...		V			
Утверждает...			V		
Осуществляет...		V		V	
Проводит...		V		V	
Оказывает содействие...		V	V		V
Информирует...		V		V	
Осуществляет функции...			V	V	V
осуществляет контроль (и/или) надзор...		V			

Существенным отличием становится потеря однозначности между полями таблицы. Указанное расхождение связано с тем фактом, что функции, относимые к «государственным услугам», могут осуществляться в различных организационных формах. Критерием разнесения является характер последствий оказания государственной услуги. Так, если с результатом оказания услуги напрямую связано изменение бюджетных ассигнований органа или характер управления подведомственным имущественным комплексом, то государственная услуга относится к агентской форме организации ее исполнения. И, наоборот, если результат оказания государственной услуги напрямую не связан с изменением бюджетных ассигнований органа и не затрагивает управление имущественными отношениями, то данная услуга относится к надзорной форме организации ее исполнения.

Более того, через форму записи достаточно легко построить матрицу (оператор), устанавливающую соотношение типа деятельности и организационно формы исполнения функции. Построение такого оператора выступает техническим инструментом решения задачи по установлению единственного соотношения между типом детальности и типом (наименованием) органа.

Согласование формулировок функций в ОИВ

Камеральное построение перечня функций на основе анализа текстов нормативных правовых актов завершается подготовкой запроса в ОИВ о согласовании собранного перечня и установленного характера связи между органом и государственной функцией. Главной задачей этапа согласования формулировок функций являлось достижение консенсуса между позицией экспертов и ОИВ относительно правил формулирования функций, достаточности основания признания функции. Более того, признание формы записи функции, достаточности источника нормативного обоснования функции является признанием используемой методологии функционального обследования, не позволяет отнестись к результатам функционального обследования как к незначимым и не затрагивающим самую суть функционирования системы органов исполнительной власти.

Данный этап функционального обследования был осуществлен в следующей последовательности:

- подготовка и представление в ОИВ письменного запроса по установленной форме с просьбой рассмотреть и представить свои замечания к перечню функций, которые эксперты на основании информации из НПА, отнесли к сфере компетенции конкретного ОИВ;
- рассмотрение ОИВ запроса и представления ответа в адрес Центра адаптации европейским стандартам государственной службы Украины, проводящего функциональное обследование;
- разбор со стороны экспертов ответов ОИВ и формирование собственной позиции относительно сделанных предложений ОИВ к ранее представленному перечню функций;
- организация и проведение серии консультаций с представителями ОИВ по выработке согласованной позиции относительно формулировок функций, достижение консенсуса относительно которых не произошло;
- свод перечня функций с учетом результатов согласования ОИВ их формулировок, иной информации, относящейся к функции, в форму БД «Реестр функций»..

Запрос был подготовлен во все 63 ОИВ, участвующих в функциональном обследовании. Форма запроса в табличном виде содержала следующие поля:

- номер строки;
- идентификационный код функции;
- формулировка функции;
- реквизиты НПА и нормы, устанавливающих необходимость исполнения функции;
- наименование ОИВ, которому предписано НПА исполнение функции;
- уровень организации исполнения функции (рассматривались три варианта: 1 – центральный аппарат ОИВ, 2- территориальное подразделение (орган) ОИВ; 3 – иная подведомственная ОИВ организация);
- идентификационный номер функции, дубликатом которой выступает рассматриваемая функция;
- комментарии, которые могут возникнуть как у ОИВ, так и у эксперта, ответственного за сбор информации по данному запросу.

Из структуры запроса видно, что массив информации, организуемой вокруг такой информационной единицы как «функция», достаточно велик и уже до процедуры согласования позволят сформулировать определенные выводы относительно деятельности конкретного ОИВ. Однако, эти выводы дополняются сверх того информацией после получения ответа со стороны ОИВ. Имеющиеся ответы на данный запрос со стороны ОИВ указывают на характер отношения органа к выделенному и закрепленному за ним НПА объему функций.

Содержательно подготовленный запрос представлял собой наполовину заполненную таблицу, относительно которой, следовало:

во-первых, отнести к имеющейся в строках информации о предложенной формулировке функции, полноте ее нормативного обоснования, точности отражения ОИВ, ответственного за ее исполнение;

во-вторых, дополнить таблицу информацией в разрез каждой отдельной формулировки функции, относительно того, как организовано исполнение функции, и какие из представленного перечня функций являются дубликатами.

Тем самым, эксперт при обработке ответа получал возможность новую информацию для функционального анализа:

- позицию ОИВ относительно предложенной формы записи функций;
- ведомственный характер распределения в перечне функций формулировок, оставленных без изменения, подвергнутых корректировки и вычеркнутых из перечня функций, которые исполняются ОИВ;
- выделения «приоритетных» и «не значимых» функций со стороны самого ОИВ;
- характер организации работ по согласованию функций внутри ОИВ.

Полученная «дополнительная» информация может быть отмечена и помещена в БД «Реестр функций» с соответствующими пометками.

Период согласования в ОИВ формулировок функций составил от 14 до 35 дней, что во многом определялось объемами функций, переданных на рассмотрение, и позицией ОИВ к проводимому функциональному обследованию.

На основе обработки всех 63 ответов ОИВ на запрос о согласовании перечней функций, закрепленных за ОИВ отдельными нормами НПА Украины, было получено следующее распределение:

- 5 932 функций или 50% от их общего числа были приняты ОИВ без внесения в формулировки и реквизиты функций изменений или дополнений;
- 1 188 функций или 10% от их общего числа подверглись техническим правкам, как правило, затрагивающими запись функции (без изменения выбранного стилистико-синтаксической формы ее записи) или дополняя новыми реквизитами перечень реквизитов норм НПА, который выступает обоснованием функции;
- 2 125 функций или 18% от их общего числа были исключены ОИВ из перечня функций в запросе; основная часть данной группы составляют функции, которые не исполняются «за давностью лет»; сопоставима с первой группой, та часть, которая исключена в связи с признанием «вычеркнутых» формулировок функций дублирующими другие в этом же списке; значительно меньше – это функции, ответственность за исполнение которых ОИВ перенесена на иные органы;
- 503 функций или 4% от их общего числа были изменены ОИВ таким образом, что это существенно затронуло смысл (содержание) функции, в том виде как ее формулировал эксперт на основе интерпретации нормы НПА;
- 1 846 функций или 16% от их общего числа были добавлены ОИВ сверх того перечня функций, который имелся в запросе.

Первые три группы функций (без изменений, технические правки и удаленные формулировки) были приняты автоматически. И если по группам «без изменений» и «технические правки» признание логически обусловлено, то для группы функций, которые были исключены ОИВ, была принята логика «презумпции избыточности присутствия государства в общественных и экономических сферах».

Основную содержательную трудность при согласовании правок ОИВ вызывали две последние группы: «содержательные правки» и «вновь добавленные» (обе группы были объединены в один перечень под условным названием «к согласованию»).

Согласительные процедуры по данным формулировкам функций были реализованы в ходе следующей последовательности действий:

- весь массив функций «к согласованию» делился на две группы: функции с выраженным внешним результатом и функции с выраженным внутренним результатом. Так, к первой из этих групп относились формулировки, для которых возможно указать на потенциально возможный результат исполнения рассматриваемой деятельности ОИВ, и данный результат находится (используется) вне границ самого ОИВ, не служит основанием или инструментом для принятия каких-либо иных действий со стороны ОИВ. Для второй из этих групп, наоборот, формулировка функции указывала на потенциально возможный результат, использование которого ограничивалось пределами самого ОИВ. Именно к этой группе были отнесены формулировки функций, построенных с использованием глаголов «анализирует» или «разрабатывает». Формулировки функций с выраженным внутренним результатом отклонялись из дальнейшего рассмотрения в качестве функций ОИВ.
- среди функций с выраженным внешним результатом выделялись формулировки, которые являлись частной формой записи универсальных функций любого исполнительного органа государственной власти; Как следует из самого наименования, к универсальным функциям исполнительного органа государственной власти относятся функции характерные для исполнения любым ОИВ. Как правило, функции такого рода устанавливаются отдельными специальными законами для всей системы органов государственной власти. Именно к функциям такого рода относятся функции, связанные с обеспечением мобилизационной подготовки органа и системы подведомственных организаций, охраной государственной тайны, осуществлением функций распорядителя и получателя бюджетных средств ит.п. В процессе обследования текстов нормативных правовых актов Украины был выделен целый перечень универсальных функций, обязательных к исполнению каждым исполнительным органом государственной власти (см. таб. «перечень универсальных функций»). При установлении содержательного соответствия между формулировкой функции, предложенной ОИВ, и формулировкой из перечня универсальных функций, предлагалось заменить первую на вторую, так чтобы сохранить единство представления относительно общей универсальной функциональной ответственности органов в системе исполнительной власти.
- на основе анализа системы критериев, которым формулировка не удовлетворяет для признания ее функцией, формулировались вопросы и потенциально возможное предложение по изменению формулировки функции, так чтобы она удовлетворяла требованиям, выдвигаемым к ней как форме записи «функции ОИВ». Как правило, подавляющая часть формулировок функций, предложенных ОИВ, которые экспертами относились к массиву функций «к согласованию», распределялась на две типичные группы: либо ОИВ вместо функции представлял одну из ее составных процедур, или, наоборот, орган под функцией понимал целое направление деятельности, предполагающее осуществление нескольких функций («пучка разнородных функций»). Для первого случая наиболее распространена ситуация признания процедуры в составе контрольно-надзорных функций за самостоятельную функцию, или за самостоятельную функцию могла признаваться одна из процедур межведомственного взаимодействия в исполнении функции иного органа. Случаи признания за функцию «направления деятельности» описываются через указание на «организацию», «обеспечение», «координацию» чего-либо ОИВ. Для устранения возникшего смыслового разногласия эксперт либо восстанавливал базовый процесс - как

самостоятельный, имеющий выраженный законченный смысл осуществления административный процесс, либо, наоборот, проделывал обратное действие – раскладывал «направление» в несколько самостоятельных, имеющих выраженных законченный смысл осуществления административных процессов. Данная логика стала основой для подготовки позиции эксперта при согласовании формулировки функции. Для каждой формулировки функции от ОИВ готовились краткие экспертные предложения как понимать данную запись, и как следует ее трансформировать чтобы не потерять возможный содержательный смысл, закладываемый в нее органом.

- на последнем этапе согласования эксперт либо вел обсуждение с представителями ОИВ, либо вносил соответствующие пояснения относительно формулировок функций из перечня «к согласованию» в БД «Реестр функций».

В итоге, более 85% формулировок функций были признаны согласованными, либо подвергнуты такой корректировке для обеспечения методологического единства всего массива функций ОИВ, что изначально закладываемый смысл со стороны ОИВ не был потерян и был отражен в новой форму записи.

Перечень универсальных функций исполнительных органов государственной власти Украины:

№	Формулювання функції	Нормативно-правовий акт, що визначає функції
I	Взаємодіє з органами державної влади іноземних держав і міжнародними організаціями у встановленій сфері діяльності	Закон України №1906-IV від 29.06.04 р. "Про міжнародні договори України"
II	Здійснює функції головного розпорядника і одержувача коштів державного бюджету, передбачених на утримання державного органу і реалізацію покладених на нього функцій	Кодекс України №2542-III від 21.06.01 р. "Бюджетний кодекс України"
III	Проводить конкурси та укладає державні контракти на розміщення замовлень на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг у встановленій сфері діяльності	Закон України №1490-III від 22.02.00 "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти"
IV	Здійснює функції державного замовника державних цільових програм	Закон України №1621-IV від 18.03.04 р. "Про державні цільові програми"
V	Здійснює координацію і контроль діяльності підвідомчих державних органів, що перебувають у його віданні	проект закону про Міністерства й інших центральних органах виконавчої влади
VI	Здійснює функції засновника стосовно підвідомчих державному органу організацій (державних підприємств, установ і організацій)	Кодекс України №435-IV від 16.01.2003 "Цивільний кодекс України"
VII	Здійснює функції з комплектування, зберігання, обліку і використання архівних документів, що утворювалися в процесі діяльності державного органу	Закон України №3814-XII від 24.12.93 р. "Про Національний архівний фонд та архівні установи"
VIII	Організує прийом громадян, забезпечує своєчасний і повний розгляд усних і письмових звернень громадян, прийняття по них рішень і спрямувань відповідей у встановлений термін	Закон України №393/96-ВР від 02.10.96 р. "Про звернення громадян"
IX	Забезпечує в межах своєї компетенції захист відомостей, що становлять державну таємницю	Закон України №3855-XII від 21.01.94 р. "Про державну таємницю"
X	Забезпечує мобілізаційну підготовку органу, а також контроль і координацію діяльності організацій з мобілізаційної підготовки, що перебувають у їхньому веденні	Закон України №3543-XII від 21.10.93 р. "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію"
XI	Організує професійну підготовку працівників державного органу, підвідомчих організацій, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування	Закон України №3723-XII від 16.12.93 р. "Про державну службу"

Анализ функций на избыточность и дублирование явился одним из важных этапов проводимого функционального обследования. Задача определения избыточных и дублирующих функций в деятельности государственных органов изначально была поставлена при планировании функционального обследования.

Основой проведения работ по определению избыточных и дублирующих функций стал весь массив функций, который прошел первичное согласование с органами исполнительной власти на этапе, предшествующему анализу на избыточность.

Определение избыточности или дублирования государственных функций состояло в проверки того, насколько та или иная функций удовлетворяет соответствующим критериям избыточности или дублирования. Разработка критериев базировалась на следующих принципах:

- презумпция избыточности присутствия государства в социально-экономической или культурно-политической сферах общества;
- постановка вопроса об избыточности исключительно относительно функции ОИВ, а не предметной сферы (направлений, политик) или самого органа;
- определение избыточности как признание присутствия («дублирования») альтернативных более эффективных регуляторов в экономике, культуре, обществе («регуляторов» по факту уже имеющих или таких, которые могут появиться; «эффективных» исходя из различных оснований);
- множественность оснований признания избыточности функции (поликритериальность выделения оснований избыточности);
- достаточность одного основания признания функции избыточной (монокритериальность достаточности признания избыточности).

Принцип «презумпции избыточности присутствия государства в социально-экономической или культурно-политической сферах общества» определяет масштаб работы по определению избыточности. Понимание того, что не существует функции, которая могла бы быть априорно признана в качестве таковой, которая не подпадает под анализ на избыточность, определило границы проводимой работы. Исходя из данного принципа, анализу на избыточность были подвергнуты все функции государственных органов исполнительной власти Украины.

Принцип «постановка вопроса об избыточности исключительно относительно функции ОИВ, а не предметной сферы (направлений, политик) или самого органа» определял в качестве единицы функционального анализа исключительно функции государственного органа. Это позволил сохранить методологическую строгость и корректность проводимой работы на избыточность. Характер записи функции обусловил адекватную постановку вопроса об избыточности функции. Введение в качестве единиц анализа предметной сферы деятельности государственного органа, проводимой им политики или анализ в целом самого органа не позволило бы занять продуктивную критическую позицию в этом исследовании.

Принцип «определения избыточности как признание присутствия («дублирования») альтернативных более эффективных регуляторов в экономике, культуре, обществе» определил сам подход к разработке инструментария анализа на избыточность. Постановка вопроса об избыточности функции или выделение критерия, соответствие

которому означает признание избыточности, осуществлялась исходя из определения регулятора отличного (альтернативного) от самой функции. Тем самым, признание функции избыточной означает, что цели (или результат) исполнения функции, в тоже самое время, достигаются или могут достигаться в силу наличия альтернативного регулятора. Презумпция избыточности государства означает признание любого иного законного альтернативного регулятора более приемлемым (по различным основаниям) нежели регулятор представленный в форме государственной функции. Одним из следствий данного принципа стал факт признания дублирования частным случаем избыточности. Функция признавалась избыточной в силу того, что она исполняется двумя и более органами («место одного органа в исполнении данной функции занято другим органом, и от того исполнение функции еще одним органом становится избыточным, не имеющим ценности для всей системы в целом»).

Принцип «множественности оснований для признания функции избыточной» определил открытый характер перечня критериев избыточности. В пределе число критериев признания функции избыточной могло быть не ограниченным. Когда буквально под каждую функцию находился бы собственный критерий избыточности, что фактически означал бы проведение индивидуального исследования для каждой функции. И обратно, оставалась возможность определить один единственный критерий избыточности. Оптимальным было признано такое число критериев, которое позволило с минимальными содержательными потерями обеспечить своевременное рассмотрение и оценку на избыточность всех функций, участвующих в функциональном обзоре.

Принцип «достаточности единственного основания для признания функции избыточной» являлся техническим для сформированной системы критериев. Соответствие функции хотя бы одному критерию для признания ее избыточной означало равенство весов критериев. Системе критериев избыточности было отказано в иерархии. Тем самым, удалось избежать ситуации поиска наборов критериев для признания достаточности избыточности. Достаточность одного из критериев избыточности, которому соответствовала бы функция, указывало на «предустановленную слабость» любой функции для признания ее избыточной.

Характер вопроса об избыточности определялся кругом тех задач, которые решались в ходе проведения функционального обследования. В ходе данного функционального обследования требовалось выйти на эффективную систему органов власти. Эффективность системы оценивалась исходя из соотношения типов органов и типов деятельности, закрепленных за ними, распределения функций между уровнями власти, признания целесообразности присутствия государства в тех или иных сферах общества, рынка. Как следствие, в ходе функционального обследования были выделены следующие классификационные группы избыточности:

- типологически избыточные функции;
- фактически избыточные функции;
- потенциально избыточные функции.

Типологическая избыточность

Типологическая избыточность отражает потенциал заложенного в функциональной структуре органов «конфликта интересов». Осуществление в одном органе типов деятельности, цели и результаты у которых могут вступать в объективное противоречие, собственно и составляет содержание такого явления как организационно-функциональный «конфликт интересов». Примером такого рода может являться определение правил и норм осуществления той или иной административной

деятельности, и собственно совершение действий и процедур, предусмотренных ранее установленными этим же органом правил и норм. В этом случае конфликт возникает между целями «эффективного для организации администрирования» и целями, которые ожидаются потребителями административной деятельности. Совмещение указанных целей приводит к тому, что цели внешних потребителей «страдают» в силу стремления обеспечить максимально удобное и комфортное течение административного процесса.

Если переводит вопрос о типологической избыточности на язык организационного проектирования, то можно проблему «конфликта интересов» сформулировать иным образом. Типологическая избыточность функций возникает в случае нарушения заранее установленной связи между типом органа и типом соответствующей функции. Данный тип связи отражает заложенные принципы построения структуры и системы органов исполнительной власти.

Следует напомнить, что при выделении функции из текста правовой нормы и ее последующей классификации, конкретной формулировке (записи) функции присваивался определенный классификационный тип. Точно таким же образом, всем органам исполнительной власти, участвующим в функциональном обзоре, был присвоен определенный тип в соответствии с заранее выбранной классификацией типов органов. Тип органа конституируется набором («корзиной») типов функций, которые должны им исполняться. Как следствие, через установление связи «тип органа – тип функции» может быть раскрыт потенциал «конфликта интересов» в текущей организационно-функциональной структуре органа.

Как следствие, процесс выделения типологически избыточных функций представлял собой сопоставление типа конкретной записи функции и типа органа исполнительной власти, который осуществляет ее исполнение в настоящий момент. Выявление расхождения означало признание данной формулировки функции типологически избыточной.

В случае выбора трехуровневой модели системы органов исполнительной власти выделяются следующие типы органов:

- министерство – центральный орган исполнительной власти, ответственный за формирование государственной политики и нормативно-правовое регулирование в определенной предметной области;
- агентство – центральный орган исполнительной власти, ответственный за эффективное управление государственным имуществом и оказание отдельных административных услуг в определенной предметной области;
- надзор (служба/инспекция) – центральный орган исполнительной власти, ответственный за осуществление контроль и надзора и оказание большинства административных услуг в определенной предметной области;
- регулятор – центральный орган, ответственный за установление цен (тарифов) на определенном монополистическом сегменте рынка.

Данные типы органов находятся в определенном отношении относительно друг друга, высшего органа исполнительной власти (Кабинета Министров), исходя из базового типа деятельности, закрепленного за ними.

Для выбранной модели системы органов исполнительной власти типологически избыточными функциями признавались таковые, которые попадали в следующие соотношения (критерии типологической избыточности):

- функции формирования политики и нормативно-правового регулирования исполнялись одновременно с функциями по осуществлению контроля и надзора,

оказанию административных услуг, управлению имуществом и установлению цены (тарифов) на монополистических рынках;

- функции осуществления контроля и надзора и оказанию административных услуг исполнялись одновременно с функциями по формированию политики и нормативно-правовому регулированию, управлению имуществом и установлению цены (тарифов) на монополистических рынках;
- функции по управлению имуществом исполнялись одновременно с функциями по формированию политики и нормативно-правовому регулированию, осуществлению контроля и надзора, оказанию административных услуг и установлению цены (тарифов) на монополистических рынках;
- функции по установлению цены (тарифов) на монополистических рынках исполнялись одновременно с функциями по формированию политики и нормативно-правовому регулированию, осуществлению контроля и надзора, оказанию административных услуг и управлению имуществом.

Масштаб выявленного явления типологической избыточности функций у центральных государственных органов исполнительной власти характеризует следующая таблица:

№	Орган	Всего функций	Из них типологически избыточных	NPR	KNF	SRV	AGN
1	Мінекономіки	219	69	147	24	41	3
2	АнтимонопольКомітет	8	1	1	3	4	
3	ДепБанкрут	12	6	5		6	1
4	Держкомпідприємництво	65	48	47	8	9	
5	Держінвестицій	11	8	5	2	3	1
6	Держцінінспекція	6	1	1	5		
7	Держекспортконтроль	58	15	15	2	41	
8	ФондДержмайна	181	159	140	7	19	14
9	Держкомстат	21	17	17	1	3	
10	Держспоживстандарт	187	118	117	30	39	
11	Держкомрезерв	16	12	9		3	2
13	Мінфін	104	51	52	17	21	14
14	Держказначейство	25	6	6	7	5	7
15	ГоловКРУ	23	16	16	7		
16	Держфінмоніторинг	20	12	11	6	2	
18	ДержКомФінПослуг	113	84	82	11	18	
19	ДержКомЦПтаФР	323	274	267	15	34	1
20	Держмитслужба	346	227	223	65	54	4
21	ДПА	316	185	184	66	65	1
22	Мін'юст	182	77	86	19	70	7
23	ДепВиконПокарань	46	35	35	6	5	
24	ДСА	17	16	15	1	1	
25	ДепАдаптЗакон	3			2	1	
26	Головдержслужба	33	17	17	7	9	
27	Держкомархів	51	38	38	9	4	
28	МЗС	105	67	27	9	62	7
30	Мінпромполітики	47	11	35	7	4	
32	Держгірпромнагляд	120	63	63	31	26	

№	Орган	Всього функций	Из них типологически избыточных	NPR	KNF	SRV	AGN
33	Мінвуглепром	13	5	8	4	1	
34	ДержСлужбВугіл	4			4		
35	Мінпаливенерго	74	23	47	15	11	
36	ДержЕнергоСлужба	18	1	1	11	6	
37	НКРЕ	61	42	32	6	5	
38	НАЕР	31	30	20	2	9	
39	Держатомрегулювання	60	9	9	11	40	
40	ДПЕнергоринок	1				1	
41	Мінагрополітики	334	112	205	51	74	3
42	Держконтрольсільгосппрод	3			2	1	
43	Держсортслужба	43	9	8	7	27	1
44	Держкомветмедицини	135	64	64	24	47	
45	Мінприроди	420	192	213	91	112	2
46	Держекоінспекція	83	2	2	81		
47	Нацекоінвестагентство	5	4	2	2	1	
48	Держкомгеології	1				1	
49	ДержГеоСлужба	60	10	8	31	19	1
50	Держкомлісгосп	119	113	57	33	25	1
52	Держкомрибгосп	77	73	36	19	22	
53	Держводгосп	48	46	15	27	6	
54	Держкомзем	77	72	29	29	16	1
55	Держземінспекція	24			23	1	
56	ЦентрДержЗемкадастр	1				1	
57	Укргеодезкартографія	39	9	8	14	16	1
58	Мінрегіонбуд	120	52	66	20	22	2
59	Держархбудінспекція	27	2	1	13	12	1
60	Мінжитлокомунгосп	105	27	76	22	6	
62	Держкомінформатизації	30	21	20	1	8	1
63	Мінтрансв'язку	446	124	312	61	39	4
64	Укравототранс	6	4	2	1	3	
65	Головавототрансінспекція	25	5	5	13	7	
66	Укравтодор	30	25	9	12	7	2
67	Головдержтехінспекція	10	1		6	3	1
68	Укрзалізниця	10	3	3	6	1	
69	Укрморрічфлот	19	17		8	11	
70	Держфлотінспекція	5			4	1	
71	ІнспекціяПДМ	1				1	
72	ІнспекціяРеєстрФлот	5	1	1	1	3	
73	РегСудноплавства	1			1		
74	Державіаадміністрація	160	87	86	24	49	
76	Украерорух	2	2		1	1	
77	Украероцентр	9	8		1	8	
78	РДЦ	4	3			4	
79	НКАУ	18	15	4	7	6	1

№	Орган	Всього функций	Из них типологически избыточных	NPR	KNF	SRV	AGN
80	Держзв'язок	33	33	30	1	1	
81	ДІЗ	11			11		
82	НКРЗ	63	53	32	12	10	2
83	Держкомтелерадіо	9	3	3	2	4	
84	Мінпраці	199	49	145	20	32	
85	Держнаглядпраці	9			7	2	
86	ДЦЗ	30	1	1	5	24	
87	Фондсоцстрах	18	5	5	2	11	
88	ФЗДСС	1				1	
89	ФондСоцЗахисту	17	17	2	7	8	
90	ПФ	60	53	30	6	21	3
91	Держкомветеранів	3			2	1	
92	Держкомнацрелігій	45	15	15	1	29	
93	ІнститутНаціональноїПам'яті	4	1			4	
94	Мінсім'ямолодьспорт	99	27	67	16	15	1
95	Держсоцслужба	3			1	2	
96	ДепЗахистДитини	34	2		6	26	2
97	ДФмолодіж	1	1			1	
98	АгентЧемпіонЕвро	1	1		1		
99	МКТ	114	23	85	10	19	
100	Держкультурспадщини	35	3	3	8	24	
101	ДержСлужбКультурЦінности	9	2	2	2	5	
102	Держкіно	21	8	8	7	6	
103	Держтуризмкурортів	8	5	5	1	2	
104	МОЗ	628	192	421	98	109	
105	Держсанепідемслужба	143	50	50	48	45	
106	ДержЛікарЗасоб	73	19	19	24	30	
107	НаркоКонтроль	17	7	7	4	6	
108	КомАнтиВІЛт	14	10	10	3	1	
110	МОН	436	112	302	30	101	2
111	ДепІнтелект	69	25	21	11	33	4
112	ДержНавчалСлужба	6			4	2	
113	ВАК	27	17	17	3	7	
114	МВС	264	156	85	103	76	
115	Державтоінспекція	10	2	2	4	4	
117	Міноборони	183	70	101	31	44	6
118	АдміністраціяДержприкордонслужби	38	22	22	12	4	
119	ДепКонверсії	1	1	1			
121	МНС	166	60	99	34	32	
122	АдміністраціяЗониВідчуження	22	2	1	9	11	1
123	ДержЦивілЗахистСлужба	9			8	1	
124	Держпожбезпеки	35	9	9	11	15	
125	Укравіапошук	2			2		

№	Орган	Всего функций	Из них типологически избыточных	NPR	KNF	SRV	AGN
126	ДепСтрахФонд	11	1	1	4	6	
127	Держгидромет	23	6	5	7	10	1
128	СБУ	57	35	34	15	7	
129	ДержОхорони	4	2	2	1	1	
130	Держспецзв'язку	30	11	11	10	9	
132	ГенШтаб	4	4		2	1	1
133	АудитПалата	6	5	2	2	2	
135	КнижПалата	1	1			1	
136	НацРадаТелеРадіо	30	29	9	12	9	
137	ІнститутЯдернихДосліджень	1	1			1	
138	НацслужбаПосередництва	3	1	1		2	
139	НКЗСМ	6			1	5	
140	КомісіяТехпарків	1	1	1			
141	КомісіяІнвалідів	2				2	
Всего функций		8571	3999	4676	1677	2008	107

Примечание к таблице: NPR – функции нормативно-правового регулирования в установленной предметной сфере, KNF – контрольно-надзорные функции, SRV – функции по оказанию государственных услуг, AGN – агентские функции.

Перечень типологических функций в разрезе центральных органов исполнительной власти приведен в *Приложении II* к настоящему отчету.

Установление факта типологической избыточности в отношении совокупности функций конкретного исполнительного органа указывало на необходимость пересмотра организационной формы их исполнения. Вопрос о преодолении типологической избыточности в системе органов исполнительной власти был разрешен в ходе разработки трехзвенной системы органов исполнительной власти и подготовке проекта Постановления Кабинета Министров Украины, нормативно закрепляющей данную систему.

Фактическая избыточность

Фактическая избыточность относится к классическому типу избыточности, который подразумевается при проведении функциональных обследований органов исполнительной власти. В отличие от «типологической» избыточности признание функции фактически избыточной должно приводить к принятию решения об отказе от исполнения данной функции. Так, дублирование функции иного исполнительного органа является частным примером фактической избыточности, когда требуется принять решение об отказе исполнения функции одним из дублирующих органов.

Процесс определения фактической избыточности состоял в проверке конкретной формулировки (записи) функций выбранным критериям фактической избыточности. Разработанные критерии должны были позволить установить факт избыточности той или иной функции.

Важной особенностью функций, которые по результатам аудита были отнесены к фактически избыточным, явился тот факт, что на практике они (фактически) не исполняются (а значительная их часть и не исполнялась вообще). Результатом

установления фактической избыточности должна стать работа с текстами нормативных правовых актов по уточнению соответствующих норм.

В качестве критериев, соответствие которым позволило отнести функцию к фактически избыточной, были разработаны следующие:

- дублирование деятельности (функций) иного органа;
- отсутствие нормативной регламентации (порядка) исполнения функций;
- отсутствие предмета (объекта) или не прозрачность цели (результата) исполнения функций;
- исполнение функции основано на специальных экспертных знаниях и техниках принятия решений, не предусматривающих административную составляющую (наука, преподавание, иное);
- «легализация» отступления от установленных правил («правил ответственного (или доброго) управления»);
- дублирование действующих национальных институтов государственного регулирования (достижение результата функций обеспечивается наличием института государственного регулирования более сильной юрисдикции);
- функция корреспондент избыточной функции (этот же критерий использовался в части признания потенциальной избыточности).

«Дублирование деятельности (функции) иного органа» означает выявление факта, при котором одна и та же функция выполняется двумя и более органами. Наличие двух и более органов в качестве исполнителей указывает на отсутствие разграничения ответственности за результат исполнения функции. Для одного из двух (и более) органов функция фактически избыточна в силу ее исполнения другим органом. Процедура выявления данных фактов состоит в сопоставлении исполнителей для конкретных формулировок (записей) функций.

«Отсутствие нормативной регламентации (порядка) исполнения функций» означает выявление фактов отсутствия нормативно закрепленной строгой последовательности действий для деятельности органа, которая подразумевает или может подразумевать применение властных полномочий, возникновение юридических фактов, обременение юридических или физических лиц, иные последствия. Деятельность такого рода при отсутствии строго установленного порядка ее осуществления может приводить к административному волюнтаризму. Как следствие, выявление данного факта указывает на необходимость пересмотра формата либо самой функции, либо характера ее осуществления.

«Отсутствие предмета (объекта) или не прозрачность цели (результата) исполнения функций», как правило, является отражением в формулировке функции, и как следствие, нормы ее устанавливающей, «правовой несобранности» законодателя. Размытые, не четкие формулировки предмета регулирования, целей исполнения функции, так же как и в случае с отсутствием нормативно закрепленного порядка исполнения функции, может приводить к практике административного волюнтаризма в деятельности государственного органа. С другой стороны, не позволяет оценить результативность и эффективность исполнения данной деятельности. Выявление соответствия формулировки функции данному критерию требует проведение анализа ее нормативного основания и корректировка текста нормы, ее устанавливающей.

Критерий «исполнение функции основано на специальных экспертных знаниях и техниках принятия решений, не предусматривающих административную составляющую (наука, преподавание, иное)» фокусирует внимание эксперта на такой деятельности как

проведение экспертиз, осуществление оценки, ведение аудита, которая часто не критическим образом относится к функциям государственного органа. По факту, значительный объем процедур, составляющих профессиональные услуги, осуществляются вне государственного органа специализированными экспертными организациями – исследовательскими институтами, государственными центрами и т.п. Исключение составляет экспертиза, осуществляемая относительно «внутренних» продуктов государственных органов, которые имманентно им принадлежат: юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов, экспертиза международных договоров, экспертиза целевых программа на социально-экономическую эффективность и прочее. Проверочным условием отнесения функции к фактически избыточным становится выяснение содержания тех навыков и знаний, которые составляют сам экспертный процесс, и уточнение субъекта, устанавливающего характеристики объекта «экспертизы».

«Легализация» отступления от установленных правил (правил ответственного (или доброго) управления)» акцентировано указывает на частные случаи отступления от нормативно установленных и принятых правил регулирования. Указанные отступления не носят массового характера и отражают выбор государственного органа в сторону решения, обладающего тактической эффективностью, за счет отказа от более сложного, связанного подчас со значительными административными и нормативными издержками. Принятие данного критерия в качестве рабочего определяется позицией лица принимающего решения (политической волей), ответственного за проведение функционального обследования. Особенность данного критерия состоит в том, что он «маркирует» избыточные функции, которые, в отличие от всех ранее упомянутых в данной группе, фактически исполняются.

Критерий «дублирование действующих национальных институтов государственного регулирования» отсылает к ситуации, когда фактическое достижение результата анализируемой на избыточность функции обеспечивается наличием института государственного регулирования более сильной юрисдикции. Наиболее ярким примером такого всеобщего института выступает деятельность налоговых органов, необходимость законного ведения бухгалтерского и налогового учета, в том числе постановка на учет в качестве налогоплательщика, снижает риск вероятного неправомерного поведения юридического и физического лица в иных областях. Выявление ситуаций такого рода при анализе отдельных функций позволяет поставить под сомнение целесообразность их осуществления в силу фактического достижения желаемого результат у объекта регулирования по причине его реальной ответственности перед более сильной административной инстанцией.

«Функция корреспондент избыточной функции» - технический критерий, применяется при выявлении факта избыточности (фактической или потенциальной) по иному основанию, но при установлении прямой связи между анализируемыми функциями. Например, при установлении избыточности оказания административной услуги, функции связанные с определением порядка ее оказания также становятся избыточными.

Общие число функций, признанных фактически избыточными, в разрезе разработанных критериев избыточности иллюстрирует следующая таблица:

№	Наименование критерия фактической избыточности	Число функций, признанных фактически избыточными
1	дублирование деятельности (функций) иного органа	464
2	отсутствие нормативной регламентации (порядка) исполнения функций	312

№	Наименование критерия фактической избыточности	Число функций, признанных фактически избыточными
3	отсутствие предмета (объекта) или не прозрачность цели (результата) исполнения функций	174
4	исполнение функции основано на специальных экспертных знаниях и техниках принятия решений, не предусматривающих административную составляющую (наука, преподавание, иное)	283
5	«легализация» отступления от установленных правил («правил ответственного (или доброго) управления»)	15
6	дублирование действующих национальных институтов государственного регулирования (достижение результата функций обеспечивается наличием института государственного регулирования более сильной юрисдикции)	28

Перечень функций, признанных фактически избыточными, приведен в *Приложении II* к настоящему отчету.

В связи с тем, что в отношении каждого критерия избыточности был предложен уникальный набор организационных и нормативных мероприятий, которые необходимо осуществить для разрешения вопроса о фактической избыточности функций, удалось сформулировать и получить систему унифицированных организационно-нормативных планов в разрезе каждого конкретного исполнительного органа. Проекты планов организационных и нормативных мероприятий в разрезе конкретных центральных органов исполнительной власти приведен в *Приложении III* к настоящему отчету.

Потенциальная избыточность

Потенциальная избыточность, так же как и «фактическая избыточность», относится к классическому типу избыточности. Ключевое различие между обоими типами состоит в характере организационных и нормативных мероприятий, которые следуют за фактом признания функции фактически или потенциально избыточной. Предикат «потенциальная» указывает на отсутствие однозначности в признании функции избыточной. Функции, признанные в ходе исследования потенциально избыточными, требуют дополнительного цикла исследований, проведения консультаций и достижения конвенции с субъектами ответственными за осуществления данных функций, для осуществления в отношении них ликвидационных процедур. Тем самым, потенциальная избыточность рассматривается в качестве «предварительного диагноза» фактической избыточности. Потенциальный характер избыточности позволяет обеспечить устойчивость функционирования системы органов исполнительной власти, не осуществляя действий, с которыми могут быть связаны негативные последствия.

Группу потенциально избыточных функций составили функции, которые на текущий момент исполняются в полном объеме. Однако, целесообразность их дальнейшего исполнения в существующем виде может быть поставлена под сомнение. Для данных целей применялись процедуры схожие с теми, которая использовались в процессе определения фактической избыточности. Соответствие конкретной формулировки функции из реестра государственных функций определенному набору критериев, с которыми связывается признание потенциальной избыточности, являлось основанием для признания функции избыточной по данному типу.

В качестве критериев, соответствием которым позволило отнести функцию к потенциально избыточной, были разработаны следующие:

- не соответствие предметной сфере компетенции органа;

- дублирование действующих зарубежных аналогов государственного регулирования;
- отсутствие необходимых условий сохранения «института разрешений» (ограничения на доступ к рынкам - ресурсам);
- наличие достаточных условий отказа от «института разрешений (ограничения на доступ к рынкам - ресурсам)» (инструменты технического регулирования (стандарты, регламенты), государственная аккредитация, обязательное страхование рисков);
- превалирование учетно-статистической составляющей в функциях регистрации или введения ведомственной статистики;
- рыночный или потенциально рыночный характер оказания данного вида административных услуг (исполнения функций);
- саморегулируемый или потенциально саморегулируемый характер оказания данного вида административных услуг (исполнения функций);
- дублирование действующих рыночных институтов достижения результатов, которые предусматриваются исполнением функции;
- функция без точного (явного) нормативного основания (функции из положения).

«Не соответствие предметной сфере компетенции органа» - данный критерий фиксирует расхождение между предметной сферой, к которой относится анализируемая функция, и предметной сферой, которая составляет область компетенции государственного органа. Отнесение к потенциальной избыточности определяется сложностью разграничения предметных сфер деятельности между собой, в силу их изначально высокого полисемантизма.

«Дублирование действующих зарубежных аналогов государственного регулирования» отсылает к набору функций, предусматривающих выдачу специальных документов на экспорт продукции, которые подтверждают отдельные ее характеристики («экспортные сертификаты»). Сомнение в целесообразности данного типа документов для осуществления экспортных операций возникает в силу того, что организациям экспортирующим продукцию независимо от наличия данных документов приходится в стране-импортере получать их «зеркальные» аналоги («импортные сертификаты»). Данная гипотеза требует своего дополнительного обоснования, что и определяет факт отнесения данного критерия в группу критериев для определения потенциальной избыточности.

«Отсутствие необходимых условий сохранения «института разрешений» (ограничения на доступ к рынкам - ресурсам) рассматривается в качестве критерия потенциальной избыточности для функций, у которых объекты регулирования количественно ограничены для открытого доступа к ним и/или несут опасность жизни, здоровью граждан или физическому состоянию имущества. Отнесение объектов регулирования к двум данным типам рассматривается как необходимое условие сохранения разрешительной системы доступа (в залоге определения избыточности функции). Потенциальный характер избыточности определяется сложностью принятия политического решения отказа от системы избирательного доступа и высокими издержками перехода (и от того не очевидно) на альтернативные системы регулирования.

«Наличие достаточных условий отказа от «института разрешений» рассматривается в качестве критерия потенциальной избыточности для разрешительных функций. Альтернативой для функций такого рода могут рассматриваться: технические стандарты

и регламенты (техническое регулирование), уведомительная государственная аккредитация, обязательное страхование рисков, иные «мягкие» формы. Наличие альтернативных форм регулирования, не требующих прямого административного разрешения для доступа на рынки или к ресурсам, является достаточным условием для отказа от разрешительной системы. Искомые альтернативные формы регулирования могут быть в наличии на дату проведения функционального обследования, или могут рассматриваться как потенциально реализуемые мероприятия в ближайшей перспективе. В любом случае, потенциальный характер избыточности определяется сложностью принятия политического решения отказа от системы избирательного доступа и высокими издержками перехода (и от того не очевидностью) на альтернативные системы регулирования.

«Превалирование учетно-статистической составляющей в функциях регистрации или ведения ведомственной статистики» рассматривается в качестве критерия избыточности для функций регистрации или ведения ведомственной статистики (регистры, реестры, кадастры и прочие БД ведомственной статистики). Особенностью значительного числа указанных функций является их необязательность, обеспечение исключительно целей ведомственного учета. Получение данной информации напрямую через обременение физических или юридических лиц связано со значительными временными, финансовыми и иными видами издержек. В то же время, значительный объем указанной информации находится в распоряжении иных государственных органов. Как следствие, применение данного критерия указывает на возможность решения ведомственных задач исполнительных органов через организацию межведомственного обмена информацией, и отказа от форм прямого запроса у физических или юридических лиц. Потенциальный характер избыточности определяется не очевидностью наличия искомой информации у иных ведомств, так и сложностью, высокими издержками организации системы межведомственного обмена информацией.

«Рыночный или потенциально рыночный характер оказания данного вида административных услуг (исполнения функций)» является критерием избыточности для функций, аналоги которых присутствуют на рынке, либо субъект исполнения функции наравне с административной деятельностью легально осуществляет рыночную деятельность. В обоих случаях субъект административного права является субъектом рынка, что делает его обладателем ресурса, наличие которого определяет правила игры на рынке. С другой стороны рыночный характер оказания данного вида услуг свидетельствует, не только о сложившемся предложении данного вида услуг, но и о наличии общественной оценки стоимости его оказания. Однако, отказ от исполнения функций такого рода требует целого ряда шагов по повышению открытости, прозрачности и конкуренции, именно сложность институционализации данного процесса позволяет относить функции, соответствующие данному критерию, к потенциальному типу избыточности.

«Саморегулируемый или потенциально саморегулируемый характер оказания данного вида административных услуг (исполнения функций)» - данный критерий во многом аналогичен предыдущему. Ключевое различие - требования к результату и порядку исполнения отдельных функций устанавливает не рынок, а профессиональные саморегулируемые организации. Пример наиболее полного раскрытия потенциала саморегулирования показывают рынки ценных бумаг и финансовых услуг. Отнесение функции к потенциально избыточной в соответствии с данным критерием связано с присутствием в определенной предметной области саморегулируемых организаций, либо наличием потенциальной возможности такого присутствия. Как в случае с «рыночным характером оказания отдельных административных услуг (исполнения функций)» процесс отказа от прямого государственного регулирования в отдельной сфере в пользу института саморегулирования сложен и предусматривает целый набор последовательных

организационных и нормативных мероприятий. Именно вследствие этого функции, соответствующие данному критерию, относятся к потенциальному типу избыточности.

«Дублирование действующих рыночных институтов достижения результатов, которые предусматриваются исполнением функции» является критерием для функций, результат (цель) которых достигается в силу подверженности объекта регулирования действиям рыночных сил. Как следствие, необходимость осуществления отдельных функций становится избыточным. Доступ субъектов рынка к институтам независимой оценки, осуществление внутрикорпоративного контроля и аудита делает избыточным нацеленные на достижение такого же результата действия государственных органов. В тоже время не следует относить к данному критерию функции, направленные на установление соответствия продукции требованиям государственных стандартов, правил и норм, установленных государством.

«Функция без точного (явного) нормативного основания» - данный критерий применим в отношении функций, для которых не удастся быстро установить точные реквизиты нормы правового акта (-ов), устанавливающего данную функцию. Фактически данный критерий носит технический характер. В первую очередь требуется более детальное исследование текста нормативного правового акта, указанного в качестве основания для функции. И принятие решение о внесении изменений в текст НПА, либо признания данной функции избыточной по иному основанию. Именно в силу необходимости осуществления данного набора процедур, функции, соответствующие данному критерию, относятся к потенциальному типу избыточности.

Общие число функций, признанных потенциально избыточными, в разрезе разработанных критериев избыточности иллюстрирует следующая таблица:

№	Наименование критерия потенциальной избыточности	Число функций, признанных потенциально избыточными
1	функция без точного (явного) нормативного основания	1358
2	не соответствие предметной сфере компетенции органа	212
3	отсутствие необходимых условий сохранения разрешительной системы	233
4	наличие достаточных условий для отказа от разрешительной системы	264
5	рыночный (потенциально) характер оказания данного вида административных услуг	257
6	саморегулируемый (потенциально) характер оказания данного вида административных услуг	166
7	Дублирование действующих рыночных институтов достижения результатов, которые предусматриваются исполнением функции	148
8	дублирование зарубежных аналогов государственного регулирования	19
9	Превалирование учетно-статистической составляющей в функциях регистрации или ведения ведомственной статистики	119
10	функция корреспондент избыточной функции	91

Перечень функций, признанных потенциально избыточными, приведен в *Приложении II* к настоящему отчету.

В связи с тем, что в отношении каждого критерия избыточности был предложен уникальный набор организационных и нормативных мероприятий, которые необходимо осуществить для разрешения вопроса о потенциальной избыточности функций, удалось сформулировать и получить систему унифицированных организационно-нормативных планов в разрезе каждого конкретного исполнительного органа. Проекты планов организационных и нормативных мероприятий в разрезе конкретных центральных органов исполнительной власти приведен в *Приложении III* к настоящему отчету.

«Не-функции»

В ходе проведения работ по определению избыточных и дублируемых функций, была выявлена деятельность органа исполнительной власти, которая хотя и была признана избыточной, однако при этом не относится к функциям исполнительного органа. Появление данной группы было обусловлено позицией органов исполнительной власти, занятой ими при согласовании формулировок функций и их нормативного основания. Именно на этом этапе они дополнили список функций, сформированных на основе камерального анализа текстов нормативных правовых актов, собственными записями функций. Среди «добавленных» записей значительную часть составляют записи деятельности, которую следует именовать как «не-функции». В число «не-функций» были отнесены следующие типы деятельности:

- «внутренняя функция»: результат исполнения ориентирован на применение внутри ОИВ;
- «процедура функции»: действие выступает как составляющая часть «функции»;
- «межведомственное взаимодействие»: действие выступает как часть общего процесса межведомственного принятия решения;
- «права и обязанности субъекта гражданского права»: действие выражает реализацию права или выполнение обязательств, вытекающих из гражданско-правовых отношений;
- «хозяйственная деятельность»: действие представляет собой работы по производству какой-либо продукции (товаров или услуг).

Общее число «не-функций» иллюстрирует следующая таблица:

№	Наименование типов деятельности	Число записей типов деятельности, признанных избыточными
1	процедура составляющая часть функции	142
2	внутренняя функция	382
3	хозяйственная деятельность	198
4	межведомственное взаимодействие	47
5	права и обязанности субъекта гражданского права	9

Указанная группа записей образует самостоятельное множество. В *Приложении II* к настоящему отчету приведены формулировки записей соответствующей деятельности.

Таким образом, итогом работы в ходе этапа «аудит функций на избыточность (дублирование)» стали перечни избыточных функций в разрезе типов избыточности. Относительно каждого типа избыточности в разрезе конкретных органов исполнительной власти предложен план нормативных и организационных мероприятий, по разрешению вопроса об избыточности их функций.

Принципы и подходы к пересмотру распределения функций между центром и территориями

Перераспределение полномочий между уровнями власти всегда рассматривается как один из базовых процессов, характеризующих становление демократических институтов в стране. Самостоятельное, независимое, в части собственных полномочий, от центрального правительства местное самоуправление является одним из базовых демократических институтов. Способность перенести принятие значительной части решений на максимально приближенный к гражданину уровень управления становится характеристикой современной системы государственного управления. Более того, выбор модели управления, декларирующей в качестве одних из ключевых ценностей – максимально полную реализацию права на местное самоуправление, не в последнюю очередь, является выражением европейского выбора для любой страны Большой Европы.

Тем самым, перераспределение полномочий между центром и территориями становится индикатором трендов, которые характеризуют выбор государств. В зависимости от того, какое направление данного процесса является преобладающим, может быть дана оценка развитию демократических институтов в стране. Если преобладает передача полномочий от центрального правительства органам регионального и местного управления, то данный процесс расценивается как усиление инструментов демократического управления. И наоборот, концентрация на уровне центрального правительства значительного числа полномочий, в том числе через изъятия части функций с регионального и местного уровней, расценивается как ослабление демократических институтов управления.

С другой стороны, перераспределение полномочий затрагивает вопрос об избыточности присутствия государства в жизни общества, функционирования рынка. Сама возможность постановки вопроса о перераспределении функциональных полномочий определяется ценностным выбором – провозглашения и следование принципу «презумпция избыточности институтов центрального управления в сравнении с местным самоуправлением». Являясь формой непосредственной реализации права гражданина на управление, местное самоуправление может быть противопоставлено управлению в виде центрального правительства. И в каждом таком противопоставлении, исходя из ранее сделанного ценностного выбора, право центрального правительства осуществлять «управление» должно ставиться под сомнение. Право населения, гражданина самостоятельно определять форму и организации местного (коммунального) общежития, объявляется безусловной ценностью. Собственно на этом положении строится работа по определению потенциала перераспределения полномочий между центром и территориями.

Исходная терминология состоит в следующем:

- под центральным правительством понимаются центральные государственные органы исполнительной власти с их территориальными органами (подразделениями);
- под органами регионального управления и местного самоуправления понимаются региональные советы, государственные администрации и собственно органы местного самоуправления (местные органы).

Повышение возможности регионов и местного самоуправления самостоятельно определять формы общежития граждан в их административных границах рассматривается в качестве безусловной ценности. Такой подход определяет

односторонний характер ожидаемого перераспределения полномочий: от центрального правительства к регионам и местному самоуправлению. Это подкрепляется оценкой центральных государственных институтов как исторически предрасположенных к концентрации на своем уровне функциональных полномочий, которые могли бы более эффективно решаться на местах. Институты государственного управления в своих основных формах несут отпечаток советской системы распределения полномочий между уровнями власти.

Функциональное обследование является тем инструментом, с помощью которого возможно оценить концентрацию функциональных полномочий на уровне центрального правительства, дать оценку масштабу возможного перераспределения функций. Его ключевое отличие от иных инструментов состоит в том, что оно позволяет удерживать в фокусе исследования весь массив функций в целом для всей системы государственного управления (три уровня власти: центральное правительство, региональные государственные администрации и местные органы (органы местного самоуправления)). Тем самым место функции, возможный сдвиг между уровнями власти определяется внутри и относительно всей совокупности государственных функций.

Целью данного исследования является обоснование перераспределения функций в отдельных сферах государственного регулирования от центральных государственных органов (их территориальных подразделений) к органам регионального управления и местного самоуправления. Как следствие, результатом достижения цели должен стать перечень функций (исполнение которых в настоящий момент закреплено за центральным правительством), рекомендованных к передаче на уровень региональных государственных администраций и местных органов, а также набор предложений по закреплению предлагаемого перераспределения в нормативных правовых актах.

Ключевыми задачами данного исследования являются:

- определение критериев отнесения функций к уровню органов власти на территориях;
- построение списков функций в разрезе отдельных предметных сфер, рекомендованных к передаче на уровень территорий;
- разработка рекомендаций по обеспечению процесса перераспределения функциональных полномочий между уровнями власти.

Решение поставленных задач в полной мере должно обеспечить достижение целей исследования, получение заявленных результатов.

Теоретические основание разработки критериев передачи полномочий

Перераспределение полномочий между уровнями власти предусматривает, что решения такого рода определяются выверенной критериальной базой. Это означает, что за каждым решением о передаче функции с уровня центрального правительства на места должно иметься основание, которое делает его осмысленным и отвечающим рациональным требованиям. В основу критериев передачи функций на уровень региональных органов и местного самоуправления легли критически проработанные положения Европейской Хартии местного самоуправления, Европейской Хартии урбанизма, Европейской Декларации городских прав, Европейской конвенции о ландшафтах, Европейской Декларации городских прав.

Хартия местного самоуправления, принятая в рамках СЕ, закрепляет базовые подходы к определению компетенции местных органов власти. В тексте Хартии уже через

определение местного самоуправления установлено отношением территории и государства: «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею». Право регламентировать и право управлять значительной частью государственных дел. Положения Хартии маркируют методологические критерии выделения сферы компетенции местных органов власти:

«осуществление государственных полномочий ... должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам»;
«предоставление ... полномочий ... должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии»;
«при делегировании полномочий ... должны ... приспособлять их осуществление к местным условиям»;
«местные органы власти должны ... сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление».

В Европейской Хартии урбанизма сформулированы и обоснованы принципы эффективного городского управления и местной жизни. Выделенные в качестве основания урбанистической политики правительств и местных властей государств-членов СЕ принципы городского развития маркируют границы компетенционной базы местных органов власти. В тексте Хартии они формулируются через указание на предмет регулирования:

- развитие транспортных систем;
- состояние окружающей среды;
- состояние городской архитектуры и исторических памятников;
- жилищное строительство;
- безопасность и общественный порядок;
- социальное положение отдельных населения (в том числе инвалидов, лиц пожилого возраста и молодежи);
- развитие городской культуры;
- организация здравоохранения;
- участие общественности в городском развитии и планировании.

Еще одним документом, определяющим подходы Европейского Союза к организации института местного управления, явилась Европейская Декларация городских прав. Декларация является своеобразным «кадастром» собственных полномочий органов местного самоуправления. Преамбула и 20 прав-принципов позволяют провести содержательные границы того, что понимается под организацией управления на местах. В Декларации выделяются права на существование и безопасное функционирование городов, на создание достойных условий жизни для городских жителей, по участию жителей городов в городском развитии, на межтерриториальное сотрудничество муниципальных органов и жителей городов. Указанные положения раскрываются через достаточно детальное представление их содержания:

- право на безопасное функционирование:

- безопасный и надежный город, свободный от преступлений, других правонарушений и агрессии;
 - чистая и здоровая окружающая природная среда (окружающая среда с чистым воздухом, водой, земельными угодьями, без шума и с защищенными природными ресурсами);
 - экономическое развитие.
- право на создание достойных условий жизни:
 - жилищное строительство
 - гармонизация систем жизнедеятельности функционирования в городе (проживание, работа, отдых и быт взаимосвязаны);
 - мультикультурная интеграция различных групп населения
 - здравоохранение;
 - культура;
 - спорт и досуг.
 - право на участие жителей в развитии территории проживания:
 - плюрализм демократических структур;
 - организация взаимопомощи;
 - доступ к информации и свобода общения;
 - создание системы обслуживания
 - право на межтерриториальное сотрудничество.

Критерии передачи полномочий

По результатам анализа текстов данных общеевропейских документов, комментариев к ним были сформулированы две группы критериев. Схематично к первой группе были отнесены критерии, которые выражают необходимые условия для сохранения исполнения функций на уровне центральных органов исполнительной власти. Вторую группу составили критерии, которые указывают на достаточные условия для передачи исполнения функций на уровень региональных и/или местных органов исполнительной власти.

Критерии, которые определяют необходимые условия сохранения функций за центральными органами исполнительной власти, могут быть сформулированы следующим образом:

- перемещение объекта регулирования не ограничено границами административно-территориального образования или объект регулирования располагается на территории нескольких административно-территориальных образований;
- получатель блага в ходе исполнения функции не может быть территориально обособлен;
- исполнение на общенациональном уровне дает значительный эффект экономии, администрирование на уровне отдельных административно-территориальных образований приводит к необоснованному росту издержек;

- предмет регулирования относится исключительно к сфере общенациональной юрисдикции (национальные интересы).

Первый критерий формулируется на основе выделения специфических объектов регулирования. Они специфицируются как такие, которые не могут быть ограничены административно-территориальными границами субнационального органа власти или местного органа управления. В качестве объекта регулирования рассматриваются вид деятельности или ресурс, доступ к которому определяется решениям государственного органа. В данном случае центральное правительство выступает в качестве независимого регулятора правоотношений с объектами такого рода. Эффективная передача на территорию функций с объектами регулирования, выходящими за границы юрисдикции одного административно-территориального образования, будет блокироваться встроением конфликтом интересов двух и более субъектов регулирования.

Отсутствие возможности территориально выделить получателя блага означает, что право получателя на благо не связано с местом его текущего пребывания (проживания, несения службы). Это право образовалась исходя из оснований, которые ни как не ассоциированы с условием пребывания в границах административно-территориального образования, и оно не может быть отчуждено от получателя при условии смены пребывания в административно-территориальном образовании. Как следствие, и гарантировать реализацию данного права на получения блага от исполнения функций такого города может только общенациональный орган власти.

Критерий эффективности имеет ограниченное применение и носит субсидиарный характер. Субсидиарность данного критерия заключается в применении его относительно функций, которые возникают в качестве необходимых дополнений для полномочий, эффективная реализация которых определяется формой администрирования этих необходимых дополнений. Примером такого рода является закрепление на общенациональном уровне администрирования сборов местных налогов и иных обязательных платежей. Право сбора местных налогов является полномочием местных органов власти, однако организация сборов может быть более эффективна при централизации функции администратора сбора исключительно на национальном уровне.

Национальные интересы в качестве предмета государственного регулирования является общим критерием. Данный критерий фиксирует ситуацию вложенности интересов на одной и той же территории, его зеркальным отражением станет указание на собственные предметы регулирования у местных органов власти. Он является отражением более общего принципа формирования сложные территориальных систем управления: «территория управляется больше, чем одним правительством».

Критерии, которые определяют достаточные условия передачи исполнения функций на уровень региональных и/или местных органов исполнительной власти, формулировались следующим образом:

- предмет регулирования затрагивает организацию предоставления коммунальных благ и связан с обеспечением жизнедеятельности граждан в форме коммуны (муниципии);
- объем (содержание) блага получаемого в ходе исполнения функции определяется историей получателя внутри коммуны (муниципии);
- результат исполнения функции корреспондирует объемам ответственности коммуны (муниципии), ответственность коммуны имеет простую и явную форму выражения;
- полнота достижения целевого результата определяется близостью органа власти к гражданину (учет местных условий).

Критерий отнесения функций к исполнению местными органами власти, если он затрагивает вопросы жизни и деятельности коммунального сообщества как территориального общежития, имеет тот же смысл, что и закрепление за органами центрального правительства полномочий, предмет регулирования которых относится к общенациональным интересам. Однако, он также указывает на необходимость обеспечения полноты реализации полномочий одним уровнем власти: «Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть ... полными и исключительными...» (ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления). Передача региональным и местным органами власти отдельных полномочий из числа тех, которые непосредственно определяют функционирование территориальных образований, подразумевает предоставление соответствующим органам право на самостоятельное определение правил и порядков их осуществления.

Установление однозначной связи между историей проживания на территории и объемом блага, на которое может рассчитываться получатель, является эффективным критерием для отнесения значительного числа функций на местный уровень для тех из них, которые затрагивают социальные аспекты функционирования территориального образования. По меньшей мере, данный критерий фиксирует соотношение права территориального сообщества принимать на себя обязательства предоставлять блага и потенциального получателя блага принимать правила проживания в данном сообществе для того, чтобы иметь право на получение соответствующего блага. В этом соотношении реализуется «страховая» модель развития территорий: возможность территории обеспечить право гражданина на отдельные блага и приложение усилий со стороны гражданина для обеспечения соответствующего процветания территории.

Критерий «результат исполнения функции корреспондирует объемам ответственности соответствующего территориального образования» указывает на необходимость учета возможностей территорий в полной мере обеспечивать полноценное исполнение передаваемых полномочий. Объем ответственности региональных и местных органов власти должен быть адекватен передаваемым полномочиям. И наоборот, вопрос о передаче полномочия может определяться характером получаемых результатов. И в том случае, если характер результатов таков, что он не может быть эффективно и адекватно обеспечен соответствующим уровнем ответственности, который имеется у региональных и местных органов власти.

Для целого круга полномочий вопрос о том, насколько эффективно могут они быть реализованы с точки зрения достижения их внутренних целей, определяется учетом при организации их исполнения местных территориальных условий.

Принятие решение о передаче функции с уровня центральных государственных органов исполнительной власти на уровень региональных или местных органов осуществляется в ходе анализа соответствия конкретной формулировки (записи) функции требованиям, выраженных в критериях необходимости сохранения или допустимости передачи. Совокупность критериев, которая может признаваться достаточной для положительного решения вопроса о передаче функции различна:

- признание возможности передачи функции с центрального уровня исполнения на местный достигается исключительно при установлении факта отсутствия необходимых условий ее сохранения за центральными органами исполнительной власти;
- признание возможности передачи функции с центрального уровня исполнения на местный достигается при установлении факта отсутствия необходимых условий ее сохранения за центральными органами исполнительной власти и наличия хотя бы одного достаточного условия для закрепления за местными органами исполнительной власти;

- признание возможности передачи функции с центрального уровня исполнения на местный достигается при выявлении хотя бы одного достаточного условия для закрепления функции за местными органами исполнительной власти.

Проектирование структуры и системы центральных органов исполнительной власти на основе матрицы функций центральных органов исполнительной власти.

При проектировании структуры центральных органов исполнительной власти было предложено исходить из необходимости закрепления такого распределения компетенций и зон ответственности между органами исполнительной власти, которое бы удовлетворяло следующим институциональным принципам:

- система органов проектируется как трехуровневая модель центральных государственных органов исполнительной власти:
 - 1 уровень – высший центральный государственный орган исполнительной власти - Кабинет Министров;
 - 2 уровень – центральный орган государственной власти исполнительной власти – Министерство;
 - 3 уровень - центральные органы государственной власти исполнительной власти - Надзор/Агентство;
 - органы со специальным статусом – Регуляторы.
- типология органов определяется типологией закрепленных за ними функций и содержанием выполняемой деятельности, при формировании структуры должна обеспечиваться типологическая совместимость и недопущение «конфликта интересов» между типами деятельности в границах одного органа;
- закрепление предметной компетенции за государственным органом должно сводить к минимуму возможность возникновения «конфликта интересов» между целями предметов его деятельности;
- при выделении самостоятельной организационной единицы не допустима функциональная пустота проектируемого исполнительного органа;
- система строится как совокупность иерархий органов - «кустов», иерархия закрепляется как ведомственная координация и контроль «сверху вниз»: от министерства к службе/агентству;
- политическая ответственность и профессионализация государственной службы отражаются в характере назначения руководителей исполнительных органов 2 и 3 уровня.

Типология органов определялась типами закрепленных за органом функций и содержанием выполняемой деятельности. Предлагается выделять четыре типа органов: «министерство», «государственная служба», «государственное агентство» и «национальная комиссия (как регулятор)», различает их закрепленная за каждым органом функциональная компетенция:

- Министерство – центральный государственный орган исполнительной власти, ответственный за формирование государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере. Координируется и контролируется Кабинетом Министров. Осуществляет ведомственный контроль и координацию агентств, надзоров. Не имеет территориальных подразделений. Министр – политик.

- Государственная служба – центральный государственный органа исполнительной власти, ответственный за осуществление контроль и надзора [и оказание государственных услуг] в установленной сфере. Подведомственен вышестоящему министерству. Имеет развернутую сеть территориальных подразделений. Руководитель – профессиональный государственный служащий.
- Государственное агентство – центральный государственный орган исполнительной власти, ответственный за управление государственным имуществом [и оказание государственных услуг] в установленной сфере. Подведомственен вышестоящему министерству. Может иметь отдельные территориальные подразделения. Руководитель – профессиональный государственный служащий [государственный менеджер].
- Национальная комиссия – центральный орган, ответственный за установление цен (тарифов) на определенном монополистическом сегменте рынка. Формируется из представителей «заинтересованных сторон рынка» и осуществляет работу на коллегиальной основе. Подведомственен Кабинету Министров/вышестоящему министерству. Не имеет территориальных подразделений.

Функционал данных типов органов получил классификацию по признаку типа соответствующего органа. Тем самым, в перечне государственных функций органов исполнительной власти были выделены:

- министерские функции - как функции по формированию программ, концепций, прогнозов, сценариев, планов, проектов НПА и функции по самостоятельному в соответствии с полномочиями, закрепленными за исполнительным органом Законами Украины, указами Президента Украины, Постановлениями Кабинета Министров Украины, принятию нормативных правовых актов;
- надзорные функции - как функции по осуществлению предварительного, текущего и последующего контроля и надзора соблюдения физическим и юридическим лицами нормативных требований к осуществляемой ими деятельности, а также функции по оказанию государственных (административных) услуг;
- агентские функции - как функции по обеспечению предоставления государственных и бюджетных услуг физическим и юридическим лицами (буквально, выполнение поручений вышестоящей структуры (организационной или нормативной) в пользу третьей стороны (граждан, хозяйствующих субъектов, общественных организаций, прочее), управлению имуществом;
- регуляторные функции – как функции по установлению цен и тарифов на законодательно ограниченный круг товаров и услуг, предоставляемых на монополистических сегментах рынка.

Соотношение органов строится в соответствии с трехзвенной моделью: Кабинет Министров – министерства/национальные комиссии – государственные службы/государственные агентства. Выделяются три уровня центральных исполнительных органов, находящихся в определенной зависимости друг относительно друга, как по вертикали, так и по горизонтали. Первый звено – уровень Кабинета Министров, к сфере ответственности которого отнесено формирование и проведение единой социально-экономической государственной политики, общее нормативно-правовое регулирование, принятие ответственных политических решений, общее руководство системой органов исполнительной власти страны.

Второе звено - министерства, в сферу компетенции которых входит формирование единой государственной политики и нормативно-правовое регулирование в отдельных предметных сферах. Помимо этого, в прерогативу министерств отнесены функции по контролю и координации подведомственных им государственных органов специальной компетенции – государственных служб и государственных агентств. Ко второму уровню следует относить и национальные комиссии по регулированию цен и тарифов в установленной сфере. Подведомственные министерству государственные органы образуют третье звено исполнительных органов. В предлагаемой иерархии органов структурная ветвь «министерство – государственные службы/государственные агентства при министерстве» образуют «отраслевой куст» центральных исполнительных органов.

Разнесение компетенций государственных органов должно сводить к минимуму возможность возникновения «конфликта интересов» в их деятельности. Проведение любых организационных изменений в системе исполнительной власти направлено на существенное снижение «конфликта интересов» встроенных в текущую структуру власти. Противоречия в реализации отдельных целей, вмененных исполнительным органам, требует своего разрешения. Как правило, «конфликт интересов» наблюдается при выполнении одним органом типологически несовместимых видов деятельности, или при преследовании одним органом предметно конфликтных целей.

Не допущение формирования в структуре и функционале отдельных органов обоих типов «конфликта интересов» достигается, во-первых, через жесткое разнесение типологически несовместимых видов деятельности по различным типам органов, и, во-вторых, организационное разграничение содержательно конфликтных предметных сфер деятельности как внутри одного «отраслевого куста», так и между ними.

Границы ответственности каждого органа строились на пересечении типов деятельности (функциональная плоскость) и предметов деятельности (предметная плоскость). Принцип установления четких и однозначных границ ответственности для каждого из предложенных исполнительных органов удалось инструментально обеспечить через проектирование структуры органов посредством матрицы функций.

Организационные границы внутри матрицы функций обусловлены границами базовых единиц деятельности, каждая из которых сформирована перекрестием шкал двух классификаторов. Сформированные как разнесенные совокупности государственных функций (по типу и предмету деятельности) базовые единицы деятельности дали функциональный каркас зон ответственности органов.

Методически проектирование зон ответственности между органами исполнительной власти осуществляется через последовательность следующих действий:

- 1 шаг: выделение из норм правовых актов единиц государственных функций;
- 2 шаг: формирование базовых единиц деятельности как совокупности типологически тяготеющих друг к другу государственных функций (ранее выделенных единиц государственных функций);
- 3 шаг: уточнение компетенций и ответственности организационных единиц и иерархий связи между ними как проекцию наборов базовых единиц деятельности.

Указанная последовательность определяется принципиальной особенностью реализованной техники организационных изменений – формирования системы органов «снизу вверх»: к организационной единице от первичной единицы деятельности – государственной функции, вмененной нормой правового акта (закона) исполнительному органу.

Реализованная форма проектирования системы центральных органов исполнительной власти использовала в своей основе матрицу функций. Матрица функций органов

исполнительной власти явилась инструментом анализа распределения функций в текущей структуре органов и последующего проектирования ее изменения. В тоже время, проектирование матрицы функций выступило самостоятельным этапом в ходе проведения функционального обследования.

Матрица функций формируется через наложение друг на друга двух классификаторов функций: классификатора функций по типу деятельности и классификатора функций по предмету деятельности. Все выделенные в ходе анализа нормативных правовых актов государственные функции распределяются в соответствии с внутренними классами обоих классификаторов. Каждая функция попадает в строго определенную ячейку в матрице функций (ячейка матрицы функций образуется пересечением типа деятельности и предметной сферы). Фактически ячейка матрицы функций является унифицированной типовой функцией, а государственные функции соответствующие данной типовой функции помещаются в данную ячейку матрицы функций. Таким образом, в ходе заполнения матрицы функций все выделенные на предыдущих этапах государственные функции были размещены в соответствующие ячейки.

Схема построения матрицы функций

Типы функций	Предметные сферы			...				
	А	Б	...	Б1	Б2	Б3	...	
Типы функций нормативно-правового регулирования	a1	a2	a3	...	b1	b2	b3	...
1	1	1	6	1				
2	2	17	3	4	5	22	1	12
3	2				2	6	2	1
4	5							5
5	3							
...	1							
Типы контрольно-надзорных функций	3	7	4	2	6	23	24	1
2	3	5	3	1	6	9		1
3	1	6	5			12		
4	9				1		2	
5	13	1						
...	3							
Типы функций по оказанию государственных услуг	1	1	1					
2	2							
3	1							
4							2	
5	7			1				
...		1						

Внутри матрицы функции имеются внутренние множества ячеек, которые образуют типологически единые виды деятельности в рамках выделенных предметных сфер. Достигается это за счет первоначальной классификации всего множества функций по пяти базовым типам: формирование политики, нормативно-правовое регулирование, осуществление контроля и надзора, оказание государственных (административных) услуг, оказание бюджетных услуг, управление имуществом. Тем самым, в границах одной

Шесть базовых типов в определенных конфигурациях дают в матрице функций деятельность, характерную для четырех типов органов: министерств, регуляторов, служб и агентств. Так:

- к министерскому типу деятельности относится формирование политики и нормативно-правовое регулирование;
- к регуляторному типу деятельности – установление регулируемых цен и тарифов на законодательно установленные группы товаров и услуг;
- к надзорному типу деятельности – осуществление правоприменительных функций, функции контроля и надзора и оказание административных услуг;
- к агентскому типу деятельности – осуществление правоприменительных функций, функций по управлению имуществом и оказанию бюджетных услуг.

По вертикали в матрице функций размещаются четыре слоя типологически различных видов деятельности, а горизонты между этим слоями определяют проектируемые границы искомым типом органов.

В *Приложении IV* к настоящему отчету приведена спроектированная в ходе данного функционального обследования матрица функций центральных органов исполнительной власти Украины.

Технически распределение компетенций и ответственности органов в матрице функций осуществлялся через объединение базовых единиц деятельности по горизонтали в горизонтах проектируемых границ трех типов органов. Выбор конкретных единиц деятельности - «кандидатов» на объединение, во-первых, определялся содержательным единством предметной сферы. Фактически базовые (агрегированные) предметные сферы дали базовые границы для выделения первых прообразов базовой компетенции типов органов. Во-вторых, в распределении компетенции могут учитываться приоритеты социально-экономического развития страны, факт реализации значимых общегосударственных проектов. В-третьих, наличие институциональных предпосылок, как для формирования соответствующих органов государственного регулирования, так и сохранения имеющейся организации регулирования функционирования отдельных социальных и экономических институтов. В-четвертых, реальные потенциалы текущей системы органов эффективно функционировать после ее реорганизации. Данный фактор может существенно скорректировать любые идеальные конструкции. Более того, именно он определяет тот факт, что объединение базовых единиц деятельности в матрице функций при определении компетенций органов может идти не только по горизонтали, но и по вертикали, пересекая горизонты типологически несовместимых типов деятельности.

Принципиальной идеей реализованной в данной работе с матрицей функций стало то, что проектирование ведется от базовых функциональных единиц деятельности, за которыми следуют организационные границы органов, а не наоборот, осуществлять проектирование от заранее заданных организационных единиц.

В тоже время, заданные в матрице функций границы проектируемых органов еще не определяют иерархию данных органов. В матрице функций, хотя и «выложена» совокупность компетенций исполнительных органов, остается не ясным характер их взаимодействия по горизонтали и вертикали. Конкретное распределение и закрепление компетенций между исполнительными органами определялось при построении системы органов исполнительной власти.

Основой распределения зон предметной ответственности внутри системы исполнительных органов становится выделение их базовых границ. Так, достаточно удобно всю компетенцию первоначально уложить в три крупных блока, в рамках которых

и распределяются компетенции отдельных «отраслевых кустов» (министерство–служба(-ы)/агентство(-а)). Это блоки государственного регулирования в сфере реального производства, социальной сферы, блок системных органов, ответственных за общее функционирование системы государственных органов, блок «силовых» органов, ответственных за обеспечение безопасности.

Общее число министерств («министерство» – фокус сборки «отраслевого куста») внутри каждого блока определялось необходимостью закрепления за отдельным министерством нескольких предметных сфер, содержательно тяготеющих друг к другу и не продуцирующих «конфликт интересов» между собой. Помимо этого, число министерств зависело от необходимости в среднесрочной перспективе удержать отдельные приоритеты, нарастить нормативно-правовое регулирование. Таким образом, в каждом из выделенных блоков формируются «отраслевые кусты», каждый из которых возглавлялся собственным министерством.

Распределение компетенций органов третьего звена между «отраслевыми кустами» определяется общей логикой распределения предметных сфер между ними. Базовыми ограничениями выступают наличие реальных институтов в экономике и обществе, регулирование или поддержка которых должна осуществляться со стороны соответствующих служб или агентств; и наличие соответствующих правовых норм, а, как следствие, государственных функций, определяющих конкретные механизмы государственного регулирования и поддержки со стороны исполнительных органов. Не менее важным фактором, влияющим на формирование сети центральных органов исполнительной власти третьего уровня является «эффект масштаба» для обеспечения экономии государственных средств.

Результатом работы с матрицей функций и распределения в рамках нее компетенций между исполнительными органами является базовый проект структуры органов исполнительной власти. Таким образом, в ходе последовательных шагов в рамках работы с матрицей функций может быть предложена рекомендательная структура распределения компетенций между органами исполнительной власти.

В *Приложении V* к настоящему отчету представлены рекомендации относительно новой структуры и системы центральных органов исполнительной власти. В *Приложении VI* к настоящему отчету представлен проект нормативного правового акта, определяющего новую структуру и систему центральных органов исполнительной власти.

Поддержка процесса проведения горизонтального функционального обследования, формирование команды поддержки

Определение структуры семинаров, подготовка методических, рабочих и информационных материалов

Особенностью проводимого функционального обследования явилась разработка и реализации в качестве самостоятельного блока мероприятий по формированию команды поддержки внедряемых техник и наполнения нового базового административного процесса по ведению реестра государственных функций (далее – команда поддержки) реальным содержанием. Задача состояла в том, чтобы в ходе системы специальных мероприятий осуществить передачу навыков и компетенций для группы местных экспертов по самостоятельному проведению функциональных обзоров и осуществлению отдельных проектов, которые основаны на технике и данных функциональных обзоров. В качестве местных экспертов были привлечены специалисты Центра поддержки институционального развития государственной службы Украины и привлекаемые им независимые консультанты.

Основной единицей мероприятий по подготовке команды поддержки выступили проектные семинары. Последовательность проведения семинаров и темы, которые обсуждались на них, воспроизводили структуру самого проекта проведения функционального обследования. Ключевой идеей явилось сопровождение проекта функционального обследования. Фактически основные этапы и этапы подготовки местных экспертов осуществлялись параллельно, каждый проектный семинар выступал начальным мероприятием очередного этапа в функциональном обследовании. Принятый подход позволил в режиме «keys-study» максимально быстро и эффективно «натаскивать» команду на задачи, которые предстояло им решать в ходе очередных полевых работ функционального обследования.

Тем самым, если рассматривать подготовку команды поддержки в широком контексте, совмещение обучения с практикой этапов функционального обследования, позволял максимально эффективно реализовать задачу по подготовке команды поддержки. Фактически подготовка команды вышла за границы, формальные установленные планом проекта функционального обследования.

Темы и последовательность проектных семинаров отражает структуру процесса проведения функционального обследования. Весь блок проектных семинаров был структурирован следующим образом:

- 1) Виды, возможности, результаты ФО;
- 2) Опыт применения ФО на территории СНГ
- 3) Техника проведения ГФО
- 4) Введение в план-график реализации проекта (1 этап)
- 5) Функциональное управление: специфика и потенциал
- 6) Горизонтальный функциональный обзор: выделение функций
- 7) Горизонтальный функциональный обзор: классификация функций

- 8) Горизонтальный функциональный обзор: согласования формулировок функций в ОИВ (техника проведения)
- 9) Анализ функций ОИВ на избыточность и дублирование;
- 10) Матрица функций: элементы проектирования и принципы работы;
- 11) Проектирование системы центральных государственных органов исполнительной власти;
- 12) Перераспределение полномочий между уровнями власти: от центра к территориям;
- 13) БД «Реестр функций ОИВ»: потенциал использования.

Первые три проектных семинара являлись вводными для всей темы функциональных обзоров, определяя глоссарий, ожидаемые результаты, параметры проектов по проведению функциональных обзоров.

Четвертый семинар обеспечивал введение в настоящий проект, позволял представить временную и ресурсную разверстку функционального обследования центральных органов исполнительной власти Украины. Погружение в данную информацию позволял Центру поддержки институционального развития государственной службы Украины позиционировать ресурс персонала, который был запланирован под данный проект.

Пятый семинар был направлен на раскрытие общего представления о месте данного проекта и его ключевых результатах в системе административного управления в Украине.

Семинары с шестого по одиннадцатый раскрывали содержание реализуемого проекта по проведению функционального обследования. На каждом из этих шести семинарах раскрывались ключевые техники и навыки проведения соответствующего этапа функционального обследования.

Последний семинар был посвящен раскрытию представления о том наборе проектов, которые могут быть реализованы на основе полученных в ходе функционального обследования результатов. Фактически, он был направлен на введение в новые самостоятельные проекты в сфере административной реформы.

В основе всех мероприятий данного этапа была положена Методика проведения горизонтального функционального обследования. Она представлена в *Приложении X* к настоящему отчету. Структура Методики отражает структуру реализованного проекта. Она построена в форме рекомендаций методического и инструментального характера, которые дают максимально полное представление о технике:

- выделения государственных функций из текстов нормативных правовых актов и формирования первичного реестра функций органов государственной власти;
- проведение аудита функций на избыточность и дублирование;
- проектирование структуры органов исполнительной власти на основе матрицы функций и реестра государственных функций.

При проведении проектных семинаров все его участники обеспечивались необходимыми рабочими и информационными материалами, которые позволяли более продуктивно усваивать обсуждаемые вопросы. Форма материалов позволяет в ходе работы с ним делать на них пометки, замечания и вопросы. Рабочие информационные материалы представлены в *Приложении XV* к настоящему отчету.

Помимо проектных семинаров широкое использование получила такая форма работы как «вопрос-ответ» или консультации специалистов компании-консультанта для местных экспертов по рабочим вопросам. Применение указанной формы позволяла оперативно

решать возникающие трудности в реализации проекта, успешно закреплять передаваемые навыки и техники в ходе проектных семинаров.

Форма усвоения навыков и техник проведения функционального обследования

Проектные семинары были основаны на интерактивных формах взаимодействия участников семинара и его ведущих. Выбранная форма позволила максимально эффективно осуществлять передачу навыков и техник, что достигается не в последнюю очередь за счет создания неформальной и открытой обстановки в ходе обсуждения тем семинара.

Структуру семинара задавала презентация материала. Презентация строилась в форме представления ключевых элементов темы и закрепления новых знаний представлением примеров из практики проведения функционального обследования. Фактически усвоение материалов обеспечивалось за счет использования максимально широкого набора форм памяти: аудио- и визуальная, а также память активной работы в ходе обсуждения и выполнения заданий по теме.

Помимо этого, в ходе работы на семинарах использовалась такая форма как публичное представление результатов. Участники семинара непосредственно на самом семинаре должны были представлять полученные результаты заданий и решения тех спорных вопросов, которые возникали по его ходу. Каждый участник мог в свободной форме высказать предложения и собственное представление обсуждаемой темы и специальных вопросов, которые возникали в ходе обсуждения.

Проверка усвоенных в ходе семинара техник и знаний осуществлялась в нескольких формах. В первую очередь, эта проверка выполнения тех заданий, которые давались участникам по ходу семинара. Во-вторых, это свободное обсуждение на семинаре специальных вопросов проведения функционального обследования. И, в-третьих, последующий контроль результатов полученных местными экспертами в ходе проведения «полевой» работы, самостоятельного выполнения этапов функционального обследования. Обсуждение получаемых в ходе обследования результатов является одной из важнейших форм проверки закрепления навыков и техник функционального обследования центральных органов исполнительной власти.