

**В. І. МЕЛЬНИЧЕНКО,**  
канд. істор. наук

*Viktor I. Melnychenko,*  
*Ph.D. in History*



## ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Потреба врахування галузевої і територіальної специфіки публічного управління як здійснення владного впливу в інтересах суспільства в цілому або певної його частини детермінує відмову від абсолютної влади – навіть і цілком демократично одержуваної через виборчі процедури. Об’єктивна необхідність розосередження владних повноважень, ресурсів, необхідних для їх практичної реалізації та відповідальності за здійснення відповідних повноважень між значною кількістю суб’єктів помітно зростає в міру підвищення політичної чутливості публічної влади. Роль держави, як чільного з-поміж цих суб’єктів, у сучасних розвинених країнах стає об’єктом усе більш прискіпливого критичного аналізу. Приміром, Дж.П’ер стверджує, що значна частина завдань нації-держави сьогодні вже виконана або інтегрувалася до політичної культури суспільства, тож державі “все важче забезпечувати легітимність своєї ролі” [15, с. 141].

Однією з характерних рис розвитку сучасних демократично організованих суспільств є політична децентралізація, яка виявляється в здійсненні певної частини публічної влади само-

стійними від держави суб’єктами, не пов’язаними відносинами підпорядкування. Ступінь самостійності при цьому визначається тим, що вони належать або до органів державної влади суб’єктів федерації (в державах з федеративним устроєм), або до органів відносно самостійного виду публічної влади – місцевого самоврядування. Децентралізація публічної влади при цьому постає як відчуження певної частини державної влади або державоподібним утворенням (суб’єктам федерації), що закріплюється відповідними нормами федеральної конституції або самоврядним утворенням із закріпленням цього відчуження як у конституціях, так і (здебільшого) поточному законодавстві.

Слід відзначити, що в сучасній науковій літературі звертається увага на відносність та умовність самого поняття “федералізм” [24, с.106–107, 112–113]. Як вказує П.Кінг, вже не стільки формально-юридичні обставини, а “ступінь централізації постає тим головним мірилом, яким користуються при виокремленні категорії “федерація”” [11, с. 10]. Виокремлення федералізму за особливостями здійснення пуб-

лічного управління підтримує Р. Данієлс: “Він (федералізм – В.М.) децентралізує відповідальність, одночасно передбачаючи механізм, що дозволяє стримувати потенційні місцеві конфлікти та зловживання” [18, с. 26].

Специфіка децентралізації як відчуження частини державної влади зумовлює необхідність поділу суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією виключно держави, і ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суб'єктам. Тільки внаслідок такого чіткого поділу держава може передати іншим суб'єктам здійснення значної частини другорядних для себе, але суспільно необхідних (а для певної частини суспільства – край необхідних) функцій. Звільнення держави від здійснення цих функцій сприяє стабілізації державного управління, оскільки практична реалізація низки суспільно необхідних функцій наближається до споживача публічних послуг, а з держави знімається відповідальність за здійснення окремих функцій.

Водночас некоректність розподілу функцій без урахування їх суспільної значущості, можливості практичної реалізації тими чи іншими суб'єктами, забезпечення реалізації необхідними ресурсами, реальності відповідальності за повноцінне здійснення – може, навпаки, негативно вплинути на впорядкованість суспільної життєдіяльності. У свою чергу, суспільство починає розглядати централізацію “в політиці як єдину конструктивну можливість стабілізації та консолідації суспільства” [10, с. 62].

Попри практичну потребу дослідження функцій публічного управління, визначення необхідності та можливості ефективного здійснення кожної з них тими чи іншими суб'єктами, відчутним є брак уваги науковців до даної проблематики.

Безумовно, визнається необхідність переосмислення функцій державного управління на посткомуністичному просторі з огляду на попередню практику надцентралізації публічного управлін-

ня. У російській літературі відзначається, що “функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх” [2, с. 121]. Водночас невіршеним залишається завдання конкретизації як суспільних функцій держави, так і функцій державного управління [2, с. 48–52]. Недарма В. Путін серед нагальних завдань адміністративної реформи в Росії назвав “проведення аналізу здійснюваних державних функцій і збереження тільки необхідних” [17, с. 4]. У цьому плані заслуговують на увагу спроби проаналізувати досвід реформування державного управління в Польщі, де його зміст визначається на засадах субсидіарності [8, с. 19; 19, с. 15–17].

Певною мірою у вітчизняних публікаціях розглядався функціональний аспект зарубіжного досвіду децентралізації публічного управління [6, с. 40; 10, с. 296–300; 23, с. 7–12]. Особливо цінними є спроби окремих зарубіжних авторів визначитися із методологією підходу до розподілу публічних функцій між окремими рівнями влади [7; 14; 16].

На жаль, функції державного управління і місцевого самоврядування в Україні здебільшого описуються дуже узагальнено [Див.: 1, с. 115–120; 12, с. 11]. Утім потреба переосмислення цих функцій відзначалася у вітчизняній літературі [Див.: 10, с. 65–66, 73–74, 85]. Звертається увага на дублювання функцій місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [3; 9, с. 68–70; 20, с. 111–117]. Щоправда, при цьому аналізувалися скоріше не функції, а їх юридичне втілення в компетенції відповідних органів влади. І це не є випадковим, оскільки практика визначення цієї компетенції ґрунтується, на наш погляд, передусім на розподілі предметів відання, визначенні завдань, форм, напрямів і засобів діяльності самим державним органом. Внаслідок цього управлінські функції державного органу відриваються від функцій державного управління: значно простіше визначити – що, кому, де і як робити, аніж сформулювати відповіді на запитання: “Чому?”, “Для чого?”.

Відсутність концептуальних підходів до переосмислення функцій державного управління значною мірою стримує процес децентралізації публічної влади. Все наочнішою стає потреба об'єктивізації цього процесу: в унітарній Україні розвиток місцевого самоврядування як провідний напрям децентралізації зумовлений не в останню чергу різного роду політичними розрахунками і кон'юнктурними компромісами між місцевими політико-адміністративними елітами і центральною бюрократією. Безперечно, ґрунтовне дослідження розмаїття специфічних функцій державного управління не може бути проведене в даній статті, тож автор намагався сформулювати концептуальні підходи до переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади.

Виходячи із цього завдання, слід пояснити розуміння поняття “функція державного управління”, оскільки в цьому питанні немає єдності в поглядах науковців. Якщо одні автори вважають функцію цілком матеріальним явищем, то інші схильні заперечувати цю матеріальність, наголошуючи, що реально функція сама по собі не існує, а тільки виявляється в процесі цілеспрямованої діяльності [Див.: 4, с. 32–37]. Якщо Г. Атаманчук та І. Бачило розглядали управлінські функції як юридичні явища, то Б. Лазарев вважав, що вони самі по собі не складають юридичних явищ [Див.: 22, с. 34–35, 188–192]. Поширеним є погляд на функцію державного управління як цілісний управляючий вплив держави, що відрізняється від інших предметом, змістом і засобами забезпечення [2, с. 120–121; 13, с. 81]. Однак не позбавлена сенсу і позиція, що функція може розглядатися не як реальна дія, а як потенційна можливість діяти за певних обставин.

Складність визначення поняття за сучасних умов зумовлена тим, що дискусії 70–80-х років ХХ ст. відбувалися в умовах одержавленого суспільства, де держава управляла усім і уся, і помітний

наголос робився на визначенні не функцій державного управління, а функцій органів управління та їх юридичному закріпленні. Тоді небезпідставно стверджувалося, що прогалини у визначенні функцій знижують результативність державного управління суспільними процесами. Специфічність сьогодення зумовлена тим, що в умовах роздержавлення суспільної життєдіяльності та обмеженості ресурсів держави, важливо не наполегливо завантажувати роботою існуючі державні органи (може ця робота, як і самі органи, не потрібна?), а сформулювати певні пріоритети, окреслити межі необхідної і можливої діяльності держави, спрямованої на впорядкування окремих сторін суспільної життєдіяльності, та вже на цій основі розкривати функції окремих органів управління. При цьому в функції мають бути представлена як матеріальна, так і процесуальна сторони державного управління.

Виходячи із цього, функцію державного управління можна було б визначити як об'єктивно необхідний, цілісний, специфічний за предметом, змістом, обсягом, способами і засобами забезпечення управлінський вплив держави.

Характер державного управління як свідомої і цілеспрямованої діяльності потребує певної формалізації та фіксації функцій. При цьому набуття функціями державного управління юридичної оболонки не може бути надто опосередкованим, наприклад, за схемою: функції державного управління – управлінські функції державного органу – компетенція державного органу. Адже суспільні функції держави значною мірою безпосередньо закріплені в її Основному Законі. Приміром, у ст. 49 вказується, що “держава сприяє...”, “держава створює...”, “держава дбає...”. У ст. 116 Конституції України в якості функцій Кабінету Міністрів внаслідок специфічного становища останнього як вищого органу в системі виконавчої влади окреслено низку функцій не тільки даного державного органу, але державного

управління в цілому. Основною формою юридичного закріплення функцій державного управління мали б стати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, а також поточне законодавство.

Функції державного управління є складовою функцій публічного управління, тож в розрізі поставленого в цій статті завдання надзвичайно важливо розмежувати їх з функціями місцевого самоврядування. Таке розмежування не може ґрунтуватися на сприйнятті існуючого становища як об'єктивно необхідного і єдино можливого. Прагнення впливати на політичну позицію населення на місцях зумовлювало включення до компетенції органів виконавчої влади значної частини функцій, які за своєю природою і призначенням є суто місцевими. Про це, зокрема, свідчить співставлення повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, закріплених відповідними законами України.

Галузева компетенція місцевих державних адміністрацій постає сукупністю повноважень, якими вони наділяються у відповідних галузях управління (ст.ст. 17–27 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”). Однак порівняння змісту цих статей із положеннями ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (склад делегованих повноважень) виявляє, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними у Законі про місцеві державні адміністрації. Достатньо співставити п.1 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.1 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.2 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.8 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.3 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і пп. 2, 3 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації тощо. Загалом, 16 повноважень дублюються повністю і 12 – частково [20, с. 111–114].

Оскільки обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів (мають тільки виконавчий апарат для забезпечення діяльності самої ради), то виконавчо-розпорядчі функції покладено саме на місцеві державні адміністрації (МДА). Відповідні повноваження номінально визначаються як делеговані (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні), хоч звичайно делегованими визначаються такі повноваження, що можуть передаватися на певний час у певних випадках і на певних умовах. Себто істотна відмінність становища МДА в Україні від місцевих органів державної влади в інших країнах полягає у тому, що їм передається здійснення поряд із державно-управлінськими ще й самоврядних функцій (ст. 14 Закону про місцеві державні адміністрації).

Подібна практика веде до розмивання змісту функцій, які постають виключно як результат суб'єктивного виведення дедуктивним шляхом з юридично закріпленої компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Тож, приміром, функції місцевого самоврядування розглядаються як основні напрями діяльності, а їх формулювання мають найзагальніший характер, помітно співпадаючи з функціями державного управління [Див.: 12, с. 11].

Коректне визначення функцій державного управління можливе тільки за процедури їх виокремлення на засадах субсидіарності. Тобто розподіл функцій має здійснюватися не “зверху”, коли держава залишає за собою здійснення певних функцій, а “знизу”, коли визначається обсяг потреб, які можуть бути задоволені на рівні самоврядування в межах окремого населеного пункту, району, області. Тільки за такого підходу на державу буде покладено здійснення тих управлінських функцій, які окрім неї не може здійснити жоден інший суб'єкт публічної влади.

Розмежування державно-управлінських і місцево-самоврядних функцій має враховувати їх суспільну значущість. Розподіл функцій має передусім

ґрунтуватися на визначенні специфіки цілей державного управління і місцевого самоврядування. Визначення місцевого самоврядування як права і реальної здатності локальних спільнот самостійно і під свою відповідальність в межах чинного законодавства вирішувати питання місцевого значення начебто дає ключ до поділу функцій державного управління і місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування мають бути передані ті функції публічного управління, що не пов'язані із забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності України, не є життєво важливими для держави в цілому, а спрямовані виключно на задоволення місцевих потреб та інтересів. Передусім йдеться про управлінські функції, спрямовані на впорядкування життєдіяльності локальних спільнот та соціальне облаштування місцевого населення. Приміром, думка зарубіжних авторів щодо функцій, здійснюваних на місцевому рівні полягає в тому, що вони мають передбачити: 1) забезпечення інфраструктури, необхідної для ефектної діяльності окремої юрисдикції; 2) забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення; 3) регулювання діяльності приватного сектору, що впливає на добробут громади, стан здоров'я та безпеку населення; надання послуг та можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефектної діяльності приватних підприємств [21, с.54].

Видається необхідним забезпечення повноцінності місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях шляхом передачі йому більшості виконавчо-розпорядчих функцій, які сьогодні здійснюються місцевими держадміністраціями. Важливо врахувати, що децентралізація, на відміну від делегування, передбачає перерозподіл функцій органів публічної влади на позачасовій основі із законодавчим і синхронізованим закріпленням компетенції держав-

них і самоврядних органів, яке б включало дублювання тих чи інших функцій.

Об'єктивною основою розподілу функцій має бути ґрунтовне вивчення структури суспільних потреб з визначенням ступеня їх найкращого задоволення на певному рівні публічної влади. Класифікація потреб має враховувати як позицію фахівців-управлінців, так і думку громадськості.

Виокремлення місцевих потреб та інтересів повинно мати жорстку "прив'язку" до потреб певних, визначених за розміром спільнот. Як засвідчують зарубіжні дослідники місцевого управління, потреби локальних спільнот громадян визначаються їх розмірами [14, с. 53–58]. Зі збільшенням спільнот зростає і попит на спеціальні і специфічні послуги, з'являється технічна можливість надати їх. Цю реальність віддзеркалює і запроваджене з прийняттям Бюджетного кодексу фінансування окремих соціальних функцій [21, с. 54–55].

Водночас, зберігається започатковане з 1990 р. віднесення до самоврядних одиниць базового рівня як невеличких сіл, так і міст-мільйонерів, органам самоврядування яких чинний закон надає однакові за обсягом повноваження, що, на наш погляд, є штучним. Невмотивованою є думка, що місцеве самоврядування найбільш ефективно існує в місцях традиційного поселення людей, оскільки "саме в цих територіальних межах люди відчувають себе територіальною громадою, об'єднаною спільними інтересами" [3, с. 26]. Дослідження ідентичностей громадян України виявило, що скоріше вони себе ототожнюють з мешканцями певного регіону, а не населеного пункту [5, с. 11].

На наш погляд, базовою одиницею місцевого самоврядування має визначатися район, оскільки абсолютна більшість потреб окремих громадян як в місті з районним поділом, так і в селі та селищі задовольняється в його межах. Це б відповідало і тенденціям розвитку самоврядування в багатьох краї-

нах. Зокрема, у Швеції виокремлення 2500 міських та сільських територіальних громад за указом 1862 р. ґрунтувалося на давньому поділі на церковні парафії, у 1952 р. кількість громад було зменшено до 1037, а з 1999 р. функціонує 289 муніципалітетів. У Бельгії до 70-х років ХХ ст. нараховувалося понад 3000 самоврядних одиниць, на теперішній час діє 589 муніципалітетів [16, с. 25]. А застосування поняття “територіальна громада” слід поширити не тільки на мешканців населеного пункту, а й на територіальні громади району та області.

Потребує врахування те, що на практиці розподіл функцій не може бути здійснений виходячи виключно з виокремлення більш важливих (державних) і менш важливих (місцевих). В Україні, як і багатьох інших сучасних країнах, саме держава (але не місцеве самоврядування) постає гарантом забезпечення прав і свобод людини і громадянина в багатьох галузях публічного управління. Неналежне задоволення окремих, начебто локальних потреб (приміром, надання якісної початкової освіти), внаслідок тих чи інших обставин (наприклад, нестачі коштів у місцевому бюджеті) у випадку його розповсюдженості могло б істотно зашкодити загальнодержавним інтересам і порушити права окремих громадян.

Розуміння функцій публічного управління як цілісних управляючих впливів, що мають не тільки предметну, але й процедурну специфіку, потребує врахування наявності у відповідних локальних спільнот адекватних способів і засобів реалізації відповідних функцій. При цьому надання таких засобів та використання способів має ґрунтуватися на певних загальнодержавних нормах і лімітуватися суто технічними чинниками. Загалом, передача відповідальності за здійснення певної частини публічних функцій тим чи іншим суб'єктам неможлива без одночасної передачі ресурсів, необхідних для їх практичного здійснення.

Наділення тими чи іншими публічними функціями місцевого самоврядування має обов'язково кореспондуватися з розвитком контрольних механізмів. В умовах інтенсивного перерозподілу ще донедавна суспільної власності механізм вільних і відкритих виборів може використовуватися для доступу до керівництва самоврядними структурами з метою наступного використання одержаних посад для задоволення за рахунок територіальної громади корисливих інтересів (як власних, так і оточення). Політична і ділова активність окремих посадовців місцевого самоврядування наводить на думку, чи не використовується вияв громадської довіри для задоволення особистих амбіцій. Громадянська активність населення, його обізнаність щодо стану місцевого управління і використання коштів громади явно недостатні для передбаченого чинним законодавством своєчасного і ефективного впливу. При цьому найменш контрольованими виявляються посадовці, які мають у своєму розпорядженні найбільш вагомні ресурси.

До чинного законодавства слід внести норми, які б встановлювали обов'язковість і періодичність аудиторських перевірок не тільки фінансового становища територіальних громад і обраних ними інституцій, але й ефективності здійснювання відповідних функцій, реально гарантували максимальну прозорість ведення операцій з коштами і майном територіальних громад, встановлювали форми інформування та звітності органів та посадових осіб самоврядування перед територіальними громадами.

Функціям публічного управління притаманні певні цілісність і системність, які виявляються в існуванні в якості об'єктивної реальності функціональної структури публічного управління. Чільне місце держави серед суб'єктів публічного управління детермінує необхідність узгодженого здійснення управлінських функцій органів місцевого самоврядування і державних органів.

При цьому функції державних органів мають з переважно виконавчо-розпорядчих (які, утім, також залишаються стосовно окремих сторін публічного управління на місцях) перетворитися на контрольно-наглядові. Зокрема, місцеві державні адміністрації мають стати органами, що представляють на відповідній території главу держави, уряд і усі центральні органи виконавчої влади. Відповідно вони мають контролювати дотримання законності, забезпечення прав і свобод громадян,

здійснення суб'єктами публічної влади делегованих державою повноважень.

Наостанку слід зазначити, що складність та багатовимірність даної проблеми потребує подальших досліджень як у напрямі визначення галузевої та територіальної структури адекватних умовам сьогодення функцій державного управління, так і аналізу функцій, реально здійснюваних сьогодні органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням.

1. Адміністративне право України: Підруч./ Кол. авт. За заг. ред. Ю.П.Битяка.— Харків: Право, 2000.— 520 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций.— М.: Юрид. лит., 1997.— 400 с.
3. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади //Право України.— 1999.— N 5.— С.25–29
4. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем.— К.: Юринком, 1997. — 192 с,
5. Веселовський С. Г. Ідентифікації громадян України як чинник її зовнішньополітичного розвитку. Автореф. дис.... канд. пол. наук.— К., 2000.— 19 с.
6. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування //Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — Вип.1. — Х.: Право, 2001. — С.34–44
7. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление.—М.: Прогресс, 1984.— 364 с.
8. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Реформа системи державного управління: можливості й загроза для розвитку громадянського суспільства //Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-пр. конф. за міжн. участю, Київ, 30 тр. 2001 р. В 3—х тт. Т. 1.— С.14–21
9. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. /Кол. авт. За заг. ред. Н.Р.Нижник.— К.: Вид-во УАДУ, 2002.— 164 с.
10. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр./Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р.Нижник.— К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.— 448 с.
11. Кинг П. Классифицирование федераций //Полис.— 2000.— N 5.— С. 7–18
12. Кравченко В. В., Пітцик М. Ф. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб.— К.: Апарат—Центр, 2001.— 176 с.
13. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 160 с.
14. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис.— 1998.— N1.— С. 52–67
15. Перегудов С. П. Новейшие тенденции в изучении отношений гражданского общества и государства //Полис.— 1998.— N1.— С. 137–148
16. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? /За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. — К.: К.І.С., 2003. — 346 с.
17. Путин В. В. России надо быть сильной и конкурентноспособной: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации //Российская газета. — 2002. — 19 апр. — С.4–7
18. Росс К. Федерализм и демократия в России //Полис. — 1999. — N 3. — С. 30–51
19. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі /Кол. авт.; За заг. ред. Я. Гонцяжа.— К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 184 с.

20. *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Вип. 1. – Х.: Право, 2001. – С. 106–118
21. Сила децентралізації. Україна, звіт з людського розвитку за 2003 рік. – К., ПРООН, 2003. – 136 с.
22. Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект. – К.: Наукова думка, 1982. – 375 с.
23. *Харитончук М. В.* Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис... канд. політ. наук. – К., 2000. – 17 с.
24. *Элейзер Д. Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. – 1995. – N5. – С. 106–115

Подано до редакції 16.03.2004

---

Abstract. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF THE DECENTRALISATION. The article highlights the importance of administrative decentralisation as an important factor of stabilisation of public administration in Ukraine. The author offers his vision of “the functions of public administration” as well as some conceptual approaches to the division between central authorities and local self-governments that are to be re-considered in the context the public needs and general effectiveness of the administrative framework.