РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОИСК ЭФФЕКТИВНОГО ПОДХОДА

ВВЕДЕНИЕ

Структурные преобразования стали в последние годы ключевым элементом реформы всей системы государственного управления в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза.

Повышенный интерес к данной проблеме возникает в результате растущего понимания, что неадекватные системы государственного управления являются основным препятствием на пути экономического развития региона.

Преыдушие попытки реформировать механизмы государственного управления посредством развития государственной службы потерпели неудачу по причине игнорирования важности структурных реформ.

Поэтому следующим важным требованием является постепенное движение в сторону комплексного подхода к реформированию административных структур.

Если ранее в целях реформирования применялось такое относительно простое средство, как сокращение всего и вся (что, в известной мере, первоначально создает иллюзию реформирования), то в последние годы растет понимание: нужны иные, подлинные инструменты реформирования.

Ключевым инструментом, применяемым в добром десятке стран региона, уже является функциональный анализ деятельности органов государственного управления. Далее мы проанализируем опыт применения ФА в шести странах региона. При этом будут рассмотрены факторы, приводившие к успеху и факторы, приводившие к неудачам.

Эффективное демократическое управление (good governance) и реформирование административной системы

Программа Развития ООН (ПРООН) исходит из того, что развитие систем эффективного демократического управления (good governance) отвечает решению задач, поставлены Саммитом Тысячелетия

ООН. Прежде всего, речь шла о снижении уровня бедности на планете к 2015 году примерно на 50%.

Концепция эффективного демократического управления, однако, требует объяснения. Управление, демократическое управление, эффективное управление – эти три понятия часто употребляются на словах, но редко отражаются на практике в том значении, которое под собой подразумевают.

Управление (governance) в понимании ПРООН – это процедура, или, точнее, совокупность процедур, посредством которых общество принимает и реализует решения по выделению и использованию государственных ресурсов для удовлетворения потребностей общества. Таким образом, управление как таковое является нейтральным термином, не имеющим позитивного или негативного смысла.

Демократическое управление (democratic governance) подразумевает, что процесс управления организован на основе широкого участия всех групп общества. При этом институты, через которые формулируются управленческие решения, открыты для участия общества и принимают во внимание мнения, выражаемые в обществе. Демократическое управление также означает, что реализация решений основывается на принципе участия всех сторон.

Существование демократической системы государственного управления, однако, не обязательно означает, что налицо система, которая управляется эффективно. Хотя демократическое управление в настоящее время считается условием эффективного управления, первое, тем не менее, не гарантирует второго. Демократическое управление может быть неэффективным, в частности, оно может приводить к нерациональному расходованию ресурсов.

Поэтому важно, чтобы процесс государственного управления строился не только на демократических принципах, но и на принципах эффективности и компетентности. Иными словами, социальные проблемы должны решаться своевременно и с минимальными затратами. Это и есть эффективное демократическое управление в том смысле, в котором данный термин употреблен в настоящей публикации.

Система государственного управления – ключевой фактор развития государства. В идеале государственное управление должно служить мостом между политической сферой и обществом, действенно канализировать общественные интересы в сферу, где принимаются политические решения. В ходе этого взаимодействия создаются условия, в частности законодательные рамки, необходимые для ведения экономической деятельности. Развитие системы эффективного демократического управления требует, чтобы системы государственного управления являлись одновременно и открытыми, и демократичными, и эффективными. Надо понимать, однако, что открытые и представительные системы государственного управления способны и препятствовать становлению эффективного демократического управления. Это происходит, если органы государственного управления не способны своевременно и эффективно проводить в жизнь политические решения. Вместе с тем, даже эффективные системы государственного управления могут создавать помехи развитию эффективного демократического управления – если в таких системах недостаточно представлены интересы общества и если они (системы) закрыты от участия представителей общественности.

Реформа государственного управления в Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе: смена подходов

Условия для развития открытых, представительных, эффективных и рациональных систем государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза в течение всех 1990-х годов были далеки от благоприятных. Прежние политические режимы оставили этим странам тяжелое наследие в виде политизированных обломков старых структур управления, не подготовленных к выполнению новой роли в демократических условиях. Отрицание государственного управления как самостоятельного института усугубляло ситуацию в первые годы переходного периода и, естественно отрицательно сказывалось на дальнейшем развитии. Вновь проявленное внимание к развитию государственного управления в последние годы совпало с периодом экономических трудностей во многих государствах региона, в особенности в Юго-Восточной Европе и СНГ. Эти трудности вряд ли позволят осуществить достаточное финансирование мер, направленных на реформирование механизмов государственного управления. Но там, где все же удастся добиться

позитивных перемен, можно будет говорить о поворотном моменте в развитии управленческих механизмов.

Прежние режимы оставили тяжелое наследие. Во-первых, системы государственного управления были чрезвычайно политизированными: политическая надежность и лояльность являлись ключевыми критериями при подборе кадров. Даже когда в ряде государств региона были предприняты попытки профессионализировать органы управления, как, например, в 1970-х и 1980-х годах¹, политическая лояльность оставалась преобладающей над профессиональными качествами кадров. Это обстоятельство вступало в противоречие с принципом строительства систем государственного управления на основе профессионализма.

Во-вторых, государственное управление в регионе не играло роли в продвижении общественных интересов – это было функцией органов партийной администрации (парткомов разных уровней), формально упраздненных в начале 1990-х годов во многих государствах. Подразумевалось, что в процессе выполнения своих функций – иными словами, при оказании обществу своих услуг – органы государственного управления будут строго следовать в русле Закона. Таким образом, системы государственного управления становились в основном приводными ремнями для реализации политической линии руководящей верхушки, партии.

Третьей характеристикой систем государственного управления при предыдущем режиме было их сильное вовлечение в экономическое управление. Администрации были сформированы в соответствии с экономической моделью. Это породило большое количество министерств – каждое отвечало за конкретную отрасль. Ориентация министерств была вертикальной в направлении той отрасли экономики, которую они охватывали, и упор делался главным образом на контроль и принуждение. Стратегические же задачи отрасли были прерогативой партийной администрации.

Таким образом, условия для создания открытых и профессиональных систем государственного управления в регионе оказались далекими от благоприятных. И это относилось ко многим, если не всем, элементам институциональных систем в государствах региона. В то же время, в результате более чем десяти лет переходного периода в государствах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза удалось добиться немалого прогресса

¹ В частности в Венгрии открыт «колледж» государственного управления как профессиональный институт, в меньшей степени также в Польше и Болгарии

в создании профессиональных парламентов, конституционных судов, институтов Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана) и других организаций, занимающихся защитой прав человека. Положительные сдвиги отмечены даже в осуществлении судебной реформы². Однако системы государственного управления остаются одними из наиболее слабых звеньев в процессе институционального развития. В этом и кроется одна из главных причин того, что принято называть «провалом реформ» в регионе.

Остается открытым вопрос в том, какое влияние оказывает на развитие стран региона неудачное проведение реформ, изначально направленных на построение открытых, эффективных и рациональных систем государственного управления.

В первые годы переходного периода реформа государственного управления рассматривалась как маргинальный элемент процесса институциональных реформ. Превалирующее влияние неолиберальных подходов к институциональной реформе в сочетании с неприятием всепроникающей роли государства привели к усилиям в пользу сокращения роли государства и масштабов его влияния во всех сферах. Следствием такого подхода стал недостаток внимания к усилению потенциала управленческих систем, которые, как тогда казалось, представляли угрозу процессам реформирования. Пожалуй, самое большее, что было сделано для стабилизации административных систем, это попытка разработать и реализовать законодательство о государственной службе – ведь частые кадровые перемены, текучесть персонала и падающие этические стандарты рассматривались как угроза процессам экономических реформ.

Экономические проблемы во многих странах³ в середине и конце 1990-х годов привели к растущему осознанию связи между слабой экономической активностью и наличием слабых систем государственного управления. Тогда же наблюдалось растущее понимание потенциальной роли государственных администраций в экономическом развитии. Однако изменение восприятия роли государственного управления в процессах реформ произошло в такое время, когда во многих странах действовали довольно «аскетические» программы. Одним из элементов таких программ было снижение численности и роли управленческих структур.

Даже если важность эффективного демократического управления для достижения стабильного экономического развития – посредством развития открытых, профессиональных и эффективных систем государственного управления – становилась широко признанной, общий подход к реформированию систем государственного управления еще оставался прежним. Упор, как и раньше, делался на механическое сокращение структур и персонала⁴.

Только в последние несколько лет появились фундаментальные изменения в подходе к реформированию систем государственного управления. Эти изменения включают:

1. Переход к восприятию госуправления как целостной системы;
2. Переход от механических сокращений штатов и структур к поиску подлинной эффективности и развитию потенциала органов госуправления;
3. Поиск баланса между внутренним реформированием и оптимизацией отношений между государственной администрацией и обществом.

Работа в этом направлении могла бы привести к образованию таких систем государственного управления, которые являются скорее катализаторами перемен, нежели препятствием реформам.

Смена инструментов реформирования: использование функционального анализа деятельности органов государственного управления (государственной администрации)

Первоначальный подход к реформе государственного управления был в основном «реформой через законодательство». Стратегия реформ, принятая в разных странах в середине 1990-х, зачастую опережала возможности развития законодательства. Эта стратегия редко основывалась на глубоком анализе структурных проблем государственных администраций. Разработка законов о государственной службе и законов об организации государственных администраций, а также некоторые законодательные акты, например, акты о государственных закупках и акты о свободе информации, казались панацеей при выправлении дел в региональных органах государственного управления. Законопроекты разрабатывались либо на основе различных «западных» моделей,

² Даже если судебная реформа остается сложной областью, где во многих странах был достигнут незначительный прогресс

³ Например, сильный экономический спад в Чехословацкой Республике после 1996 года и коллапс болгарской экономики в 1996 году.

⁴ За исключением небольшого количества государств, таких как Польша, Латвия и Болгария, где с 1996г. был начат более комплексный и сложный подход к реформе государственного управления.

либо в русле до-коммунистических традиций. Однако, такие законы редко принимались и еще реже исполнялись. Там же, где законы исполнялись, их влияние оставалось ограниченным – мешало наложение современных принципов государственного управления на старые организационные структуры.

С середины 1990-х годов реформы через законодательство стали все больше сочетаться с реформой через масштабные сокращения. Начиная с 1995 года Венгрия, Болгария, Словакия, Казахстан и Кыргызстан осуществили широкие механические сокращения штатов, нередко без учета возможных последствий таких операций для отдельных учреждений.

Механические сокращения ведут к «замораживанию» существующего дисбаланса в административных системах. Это особенно вредно в посткоммунистических странах: происходит замораживание недоразвитого центрального аппарата государственного управления при сохранении избытка подчиненных организаций. Ослабленная центральная администрация уже не в состоянии ни управлять нижестоящими органами управления, ни даже координировать их действия. При этом ослабляются линии подотчетности, а это, в свою очередь, приводит к усечению демократического контроля над государственной администрацией. Центробежные тенденции, порожденные подобным подходом к реформированию, привели к абсурдным ситуациям в таких странах, как, например, Латвия. Там ключевые институты «устраились» из системы государственного управления, оставив и без того скептически настроенных граждан под впечатлением, что ими руководит безответственная, преследующая личные интересы администрация.

Латвия стала одной из первых стран, которые выбрали другой подход в реформе государственного управления, попытавшись оптимизировать структуры и управленческие процессы в государственной администрации посредством проведения функционального анализа. С 199 года несколько стран отказались от неудачного подхода к реформе государственного управления – опыт начала и середины 1990-х годов кое-чему научил! – и разработали стратегию реформирования на основе результатов функционального анализа. Добрый десяток государств Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза провели функциональный анализ. Страны региона стали наращивать опыт использования данного инструмента реформы.

В настоящей публикации авторы преследуют две главные цели. Первая – «де-мистифицировать» концепцию функционального анализа, помочь читателю увидеть конкретное содержание этой концепции

и определить, какой вид ФА лучше подходит для решения определенных задач реформирования.

Вторая цель – определить, как и при каких условиях следует проводить функциональный анализ. В общем, публикация предназначена в помощь разработчикам новых эффективных систем государственного управления. Речь пойдет о поиске наиболее подходящих инструментов реформы в конкретных ситуациях, причем, с учетом уже имеющегося предыдущего опыта последних нескольких лет.

Основные проблемы систем государственного управления в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза

Любые дискуссии об уместности функционального анализа как инструмента реформирования должны начинаться с оценки основных характеристик бывших систем государственного управления.

Три базовых характеристики бывших систем государственного управления в регионе уже были отмечены – партийная политическая природа, невосприимчивость к социальным нуждам и сильное вмешательство в экономическое управление. Эти три общие черты находятся в абсолютном контрасте с тем, чем должны являться современные системы государственного управления. Они должны быть профессиональными, восприимчивыми к общественным ожиданиям, стратегически ориентированными.

Важный вопрос – как эти три ключевые характеристики отражаются в деятельности государственных администраций? Ответить на этот вопрос поможет функциональный анализ.

Здесь важно заметить, что независимо от большого разнообразия административных систем и традиций, существует ряд общих характеристик, которые в большей или меньшей степени присущи всем административным системам. Анализ, проведенный Всемирным банком (Нанберг, 1998 и 2000 гг.), ОЭСР (в частности, документы 23 и 26 SIG-MA), а также ежегодные оценки административного потенциала, проведенные Европейской Комиссией, постоянно отмечают одни и те же общие черты практически во всех системах государственного управления в регионе:

- Общее отсутствие концепции роли государства в экономических и социальных преобразованиях;
- Сохранение многих «остаточных» элементов предыдущей системы, даже если их функции были переданы другим органам административной системы;

- Недостаток прозрачности и последовательности в деятельности административных систем;
- Доминанта «вертикализма» в сочетании с неравностью политической и административной координации (во многих странах это усугубляется проблемами коалиционного правительства);
- Дублирование одних функций при полном отсутствии других;
- Сохранение масштабов механической и технической работы при недостаточном внимании к стратегическому мышлению и выработке политики.

Названные черты также нашли свое отражение при анализе ситуации во всех шести странах, изученных специально для данной публикации. Речь идет, в частности, о Словакии и Кыргызстане. Очевидно, что для решения фундаментальных проблем в системах государственного управления стран региона предстоит еще многое сделать. При этом полезно помнить, что политики, приходящие к власти, склонны решать проблему неэффективности государственного управления упрощенным способом – механическими сокращениями и изменениями в законодательстве.

ОТСУТСТВИЕ ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ РОЛИ ГОСУДАРСТВА

До сих пор среди экспертов в странах региона нет сколько-нибудь единого мнения о роли государства. И все же, первоначальное стремление к «минимальному государству», возникшее под неолиберальным влиянием и на определенном историческом фоне, постепенно вытесняется более сбалансированным взглядом на роль государства в социально-экономической системе.

Какую же роль должно играть государство при оказании социальных услуг, равно как и в управлении экономикой? Вразумительных и приемлемых для всех ответов на этот вопрос пока нет. Ситуация выглядит несколько более благоприятной в Центральной и Юго-Восточной Европе. Здесь обязательства, которые взяли на себя кандидаты на вступление в Европейский Союз, в некоторой сте-

пени обуславливают выполнение государством минимально необходимого набора функций. Впоследствии национальные административные системы должны будут строиться именно вокруг данных обязательств. Однако даже в этих странах сохраняются свои подходы и варианты организации отдельных отраслей, например, системы образования, здравоохранения и социального обеспечения.

В других частях региона, в частности в Средней Азии и на Кавказе, взятое направление менее понятно. Без концепции роли государства очень трудно определить соответствующую данному государству необходимую административную систему. В этой части региона по-прежнему нет ясного понимания, чем же в действительности должна заниматься государственная администрация. Отсутствие прогресса в реформировании государственного управления, таким образом, сохраняется.

И все же, если в идеале функциональный анализ должен проводиться на основе какого-то определенного понимания роли государства, это отнюдь не означает, что при отсутствии такового понимания ФА не способен дать полезный толчок к его выработке, к размышлениям на заданную тему, к дискуссиям и обмену мнениями. Функциональный анализ может предоставить разработчикам политики ряд полезных сравнительных данных, например, о сходных по размеру государствах Европы или Азии⁵, с которыми политики хотят отождествить свою страну. Данный метод был широко использован при функциональном анализе в Словакии⁶ и помог принять политические решения о степени государственного вмешательства в ряд отраслей экономики и социальной сферы.

«Остаточные» элементы предыдущей системы

В некоторых отчетах (country reports) о положении в той или иной стране (такие отчеты иногда называют «страновыми») упоминаются остаточные структуры, сохранившиеся от предшествующих систем государственного управления. Так как государственная администрация при предыдущих системах сильно вмешивалась в экономическое управление и прямое оказание услуг, структура и управление государственных администраций были сориентированы в том же направлении. Можно ожидать, что количество таких структур, как

⁵ как часто происходит в Средней Азии, где Малайзия и Сингапур часто цитируются в качестве источников вдохновения.

⁶ Дания и Нидерланды используются как конкретные сравнительные точки и Великобритания как пример управления процессом реформирования.

экономическая ветвь министерств, контролировавших государственные предприятия, а также отделы в министерствах финансов, работавшие над бюджетной калькуляцией для таких министерств, исчезли после десяти лет с начала перехода к рыночной экономике. Даже при отсутствии четкого представления о роли государства, понятно, что многие учреждения становятся лишними в силу развития рыночной экономики. Другие структуры, такие как печатные предприятия, многие исследовательские институты непосредственно при министерствах, институты по управлению кредитами и займами, могли бы также быть либо приватизированными, либо упраздненными. Однако, в результате функционального анализа, проведенного в Словакии, было выявлено, что в 1999 году многие институты старой системы еще существовали. Продолжали работать, пусть и в меньшем объеме, отраслевые экономические отделы, интегрированные в Министерство экономики и обладающие некоторой прямой властью над промышленностью. Ряд институтов, занимающихся исследованием, а также оказанием услуг, которые с легкостью можно было бы передать частному сектору, также функционировали за счет государственного бюджета. Сходные заключения были сделаны при анализе ситуации в Болгарии. Оба эти государства являются кандидатами в ЕС, и можно было ожидать, что реформы в них находятся на более продвинутой стадии демонтажа прежних институциональных систем.

Функциональный анализ деятельности органов управления Казахстана и Кыргызстана, а также Украины обнаружил еще более широкую сеть таких все еще действующих институтов. Они серьезно препятствуют экономическому развитию, их влияние сдерживает инициативу и требует значительных бюджетных ресурсов.

В других странах, таких как Латвия, этот фактор менее значим, там новые государственные структуры, построенные после приобретения независимости, в значительной степени избавились от остаточных институтов предыдущей системы.

Стало очевидным, что инструменты реформирования, примененные до осуществления функционального анализа, не могли сколько-нибудь удовлетворительно решить проблему остаточных элементов предыдущей системы. Механические сокращения и законодательские инициативы, как показала практика, чаще всего не выступают адекватными инструментами при решении подобного рода проблем. Присутствие большого количества остаточных институтов ведет не только к распылению бюджетных ресурсов, но и в ряде случаев препятствует развитию рыночной экономики.

Как показывает опыт стран региона, проведение функционального анализа представляется наиболее подходящим инструментом для поиска адекватных способов сравнительно безболезненного устранения из системы некоторых ее рудиментов.

ОТСУТСТВИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ

Второй основной общей чертой систем государственного управления в странах региона является отсутствие четкой системы межинституциональных отношений в стратегических отраслях. Современные системы государственного управления строятся на четком разграничении ведомств (институтов) в любой отдельно взятой отрасли. При этом разграничиваются и сферы их отчетности, что облегчает и управление, и контроль, в частности, контроль со стороны общества.

Различают следующие типы институтов:

- Институты, разрабатывающие политику
- Регулирующие и лицензирующие органы
- Контролирующие органы
- Инспекции
- Институты, оказывающие услуги
- Институты, находящиеся под попечительством

Каждый из названных типов институтов должен выполнять только один вид функций и должен иметь свою конкретно определенную связь с другими элементами отрасли. Так можно обеспечить независимость регулирующих органов. При этом, четко определенная система отчетности и подотчетности является ключевым элементом эффективной, продуктивной и прозрачной системы государственного управления. Государства региона прилагали в последнее время немалые усилия к разработке эффективных институциональных систем. Именно в этом свете и следует видеть устремления Европейской Комиссии к совершенствованию институционального потенциала стран-кандидатов на вступление в ЕС.

Результаты функционального анализа, проведенного в шести странах, а также другие примеры из региональной практики дают четкую картину остаточных дефектов в институциональных системах в отдельных стратегически важных отраслях. Например, в Латвии последние пять лет пытаются построить действенную административную систему, основанную на вышеприведенной категоризации, но удовлетворительных результатов достичь пока не удалось. В качестве положительного

примера выделяется Болгария. В этой стране к преобразованиям подошли комплексно. Была, в частности, подготовлена почва для разработки и реализации комплексного горизонтального закона о государственном управлении и об оптимизации системы государственного управления.

Функциональный анализ способен помочь при выявлении дублирующих функций, выполняемых отдельными органами государственного управления, а также недостатков в системе подотчетности. Возникающая таким образом комплексная картина может впоследствии создать основу для разработки и принятия рамочного законодательства по организации государственной администрации. Далее станет возможным найти основу для перераспределения ресурсов из институтов с избыточными кадровыми и производственными возможностями – в институты, испытывающие нехватку таких возможностей.

Опыт государств региона показывает, что без тщательного анализа организации всех секторов институциональной системы развитие новых юридических основ организации государственной администрации не имеет смысла.

«ВЕРТИКАЛЬНАЯ» ДОМИНАНТА

Наряду с отсутствием четкой организации и прозрачности в секторах институциональной системы существует еще одна сложность – слабые горизонтальные управленческие системы в государственных администрациях.

Раньше горизонтальное управление осуществлялось в основном структурами коммунистической партии. Исчезновение партии из системы оставило государственные администрации без горизонтальных управленческих структур. Для замены этих систем было сделано очень немного. Кризис в политико-административных отношениях привел в некоторых государствах к отсутствию доверия между политиками и государственными служащими. При этом политики не желают делегировать координирующие функции органам государственной администрации.

Положение усугубляется проблемами коалиционных правительств, что свойственно политическим системам многих странах Центральной и Юго-Восточной Европы. Политическая координация (координация политических действий партнеров

по коалиции) наслонилась на серьезные проблемы в области административной координации.

Однако следует упомянуть и несколько позитивных исключений. Многие страны-кандидаты в Европейский Союз создали в своих государственных администрациях эффективные системы по делам ЕС и получили положительную оценку со стороны Европейской Комиссии. Таким образом, подтверждено, что можно находить разумные решения, в которых сочетаются делегирование функций административной координации и адекватное решение проблем политической координации.

Нелегко решается проблема «вертикализма». Бесчисленные неудачные попытки улучшить административную координацию в такой стране, как, например, Нидерланды, подтверждают, что это далеко не простой вопрос. Здесь требуются перемены в методах управления, являющихся частью укоренившейся политической и административной культуры. Функциональный анализ не многое способен привнести в решение этой специфичной проблемы, за исключением, разве что, помощи в определении ее причин. Для выявления недостатков в горизонтальных системах управления помимо вертикального анализа требуется еще и развитие системного анализа.

ДУБЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ И ПРОБЕЛЫ

Продолжающееся обширное дублирование выполняемых функций, отмеченное во время проведения функционального анализа в регионе, вызвано отчасти отсутствием стратегического видения (о чем уже говорилось выше).

Устранение дублирования должно стать ключевым приоритетом государств, находящихся в трудной бюджетной ситуации. Кроме того, отсутствие систем горизонтального управления (о чем также говорилось выше), предопределяет и потенциальные пробелы в функциях. Это не только очевидные пробелы, которые легко заполняются новыми функциями и институтами в государствах, готовящихся к вступлению в ЕС – и именно в связи с этим предстоящим вступлением. Есть и другие пробелы, например, в развитии систем управления человеческими ресурсами. Эти пробелы отмечены во многих странах региона, включая и несколько стран-кандидатов в ЕС. Системный анализ⁷ и горизонтальный анализ⁸ могут быть весьма

⁷ Анализы, оценивающие существование и работу систем горизонтального управления.

⁸ Анализы, проводящие горизонтальное сравнение выполняемых функций для определения дублирования и пробелов в ключевых стратегических функциях.

полезными инструментами, помогающими определить, где есть место для рационализации функций, и где необходимы инвестиции для повышения управленческого потенциала.

Чрезмерное внимание механической работе и ограниченное внимание – стратегическому мышлению и инструментам влияния на механизмы реализации политических решений

Во всех отчетах о работе органов государственного управления в странах региона неизменно отмечается проблема потенциала в области выработки политических решений. Государственные администрации в коммунистических странах были в основном исполнительными органами с маленькой или ничтожной ролью в области формулирования политики. Хотя роль государственного управления в новых системах управления в регионе должна быть фундаментально отличной от прежней системы, более сфокусированной на помощи политикам при выработке их действий и трансформации общественных предложений в политические – в действительности происходит мало изменений. Недостаточно развитый потенциал возможностей для выработки политических решений отмечен практически во всех экспертных оценках и докладах о сфере управления в странах региона.

В некоторых странах предпринимались попытки создать государственные отделы по выработке стратегических направлений развития. На деле они превратились в финансируемые государством «мозговые центры» (think tanks), являющиеся лишь одними из элементов в системе выработки политики. Так, недавний отчет Института «Открытое общество» (ИОО) о выработке политики в Словакии рисует картину администрации, которая «заключает контракты» с экспертами на выработку рекомендаций в области реализации политических решений. Сама же администрация занята тем, что переводит значительную часть разработок – в законопроекты.

Такое положение не только неудовлетворительно, оно потенциально опасно.

Роль функционального анализа в определении «слабых мест» в политических системах ограничена – анализ политических процессов, напомним, как правило, не является объектом функционального анализа. Этот дополнительный вид анализа может быть, при необходимости, включен в набор мероприятий функционального анализа – для получения более полной картины и определения мер для создания качественных систем государственного управления в посткоммунистических странах. Именно такое сочетание двух видов анализа и было применено в Словакии.

Структурные проблемы и использование функционального анализа в качестве инструмента реформирования

Итак, нами рассмотрены проблемы, унаследованные от прошлой системы, и связанные с ними структурных и организационные проблемы, осложняющие деятельность органов государственного управления. Мы также говорили о том, почему реформирование государственного управления посредством механических сокращений и принятия законодательства само по себе недостаточно для организации качественных органов государственного управления в странах региона. Функциональный анализ, разумеется, не станет панацеей от всех болезней. Однако, проведение комплекса мероприятий в рамках функционального анализа, изучение горизонтальных систем управления, политических процессов, организации отдельных секторов и разделения труда между отраслями – может в принципе содействовать успешному поиску мер для обеспечения высокого качества управления.

Далее мы рассмотрим процесс подготовки и проведения функционального анализа, а также условия, которые необходимо выполнить для успешного проведения функционального анализа.