

ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Правильная организация функционального анализа чрезвычайно важна. Если план действий не учитывает политические и административные условия страны, то вся работа обречена на провал.

Решение о том, какие цели должны быть достигнуты, является первым критерием при выборе типа проводимого анализа и необходимой системы управления. Второй вопрос – на получение каких результатов рассчитан анализ?

Очевидно, одним из обязательных результатов любого анализа является отчет, но предлагаемые в отчете меры могут оказаться чрезвычайно разнообразными. И здесь опять-таки следует учитывать политический климат в стране и обстановку, в которой проводится анализ. Тип предлагаемых мер, который будет наилучшим образом отвечать политическим условиям, можно предположить уже в самом начале. И этот фактор важно учитывать уже на стадии разработки мероприятий в рамках функционального анализа.

Мы рассмотрим самые важные обстоятельства, которые следует учитывать при разработке функционального анализа, и попытаемся ответить на вопросы: какие цели должны быть достигнуты с помощью функционального анализа, какого типа анализ можно провести, каким образом можно управлять процессом анализа и, наконец, какие шаги следует предпринять непосредственно после проведения анализа?

2.1 В ЧЕМ ЦЕЛЬ АНАЛИЗА?

Целью функционального анализа деятельности органов государственного управления является оказание помощи правительству в переходе к такому положению, когда органы государственного управления смогут наиболее эффективно, **коллективно и индивидуально**, выполнять все **необходимые и только** необходимые функции.

Функциональный анализ начинается с признания того, что органы государственного управления существуют для воплощения политических решений в интересах общества. Только выполнение этих фу-

нкций является основанием для существования органов государственного управления – их деятельности, их структур, их ресурсов.

Подход, используемый для проведения функционального анализа, признает возможность определения альтернативных методов реализации политических решений. Основой для такого определения служит систематическая, непредвзятая, основанная на экспериментальных данных работа. При этом сами альтернативные методы должны быть изложены в определенной последовательности: от наиболее эффективных – к наименее эффективным.

Очевидно, что в большинстве стран региона катализатором проведения функционального анализа, как правило, является потребность в сокращении государственных расходов под давлением как внутренних, так и внешних причин.

Парадоксально, что функциональный анализ в ряде случаев был выбран в качестве средства для корректировки разного рода поспешно принятых решений о сокращении бюджетных ассигнований путем сокращения персонала или снижения заработной платы, а то и полной ликвидации каких-либо функций правительства или исполнительных органов. Функциональный анализ, однако, является продуктом интеллектуального диалога между экспертами в областях экономики и государственного управления. Именно в результате такого взаимодействия и было признано, что сокращения персонала или заработной платы могут быть проведены быстро, могут обеспечить при этом ограниченную экономию средств – но они также могут вызвать серьезное ухудшение качества работы правительства.

Функциональный анализ направлен на решение системных и институциональных задач, на создание условий для модернизации административного управления. Это управление должно быть эффективным и долгосрочным – даже если на первоначальном этапе экономия финансовых средств окажется меньшей, чем она оказалась бы в результате прямых сокращений расходов.

Таким образом, любой процесс в рамках функционального анализа всегда обеспечивает, прежде всего, системную модернизацию, дополнительным

результатом которой и является сокращение расходов. Системная модернизация – это предварительное условие для достижения сокращения расходов. Определение системных целей в каждой стране необходимо проводить тщательно и в соответствии с местными условиями.

При выборе целей в рамках любого процесса функционального анализа, прежде всего, необходимо уяснить последовательность логических и нормативных принципов, лежащих в основе применяемого подхода. Функциональный анализ ни в коем случае не может считаться чистой наукой, а выбор целей для любого анализа, отчасти, является идеологически обусловленным и субъективным. Таким образом, при определении целей важно помнить об этих субъективных элементах и быть готовыми их объяснять.

Следующий список дает некоторое представление об этих принципах:

- Административная система в целом должна быть рассчитана на достижение множественных целей: как горизонтальных, так и отраслевых, а также целей, определенных на законодательном уровне (Конституцией и парламентом) и политическом уровне (Правительством).
- Все учреждения должны видеть горизонтальные цели. Это прозрачность, ответственность, эффективность, субсидиарность, качество услуг, этическое поведение и равенство в обращении.
- Разработка политики и предоставление услуг населению и экономическим и социальным организациям является главной задачей правительства. Однако правительство обязано контролировать собственную роль в предоставлении услуг и должно избавляться от предоставления тех из них, которые могут быть лучше организованы другим органом. Определение «лучше» подразумевает экономичность и эффективность, а также идеологические и субъективные аспекты, такие как национальные интересы или социальное единство.
- Административная система разделена на отраслевые институты (министерства и ведомства) ответственные за выработку политики и предоставление услуг на конкретных направлениях, таких как здравоохранение, образование, экология, сельское хозяйство. Разделение на отрасли теоретически должно обеспечить охват всех сфер ответственности правительства (без пробелов), но без передачи ответственности по одному направлению более чем одному органу (без дублирования).

■ Кроме того, каждая административная система также включает небольшое количество центральных органов, таких как секретариат правительства, министерство финансов или агентство госслужбы. Эти органы выполняют координационные, а не отраслевые функции. Качество выполнения этих координационных функций можно оценить исходя из международных стандартов.

■ Правило, применяемое ко всей системе, может применяться к подразделениям в составе каждого учреждения. В идеале, все обязанности учреждения или органа должны быть отражены в функциях и деятельности, порученной конкретным отделением (без пробелов), но без передачи ответственности по одному направлению более чем одному отделу или подразделению (без дублирования).

■ В отраслевых учреждениях, а также в системе в целом некоторые отделы играют координирующую роль, например отдел кадров, юридический отдел, финансовый отдел. Стандарты, критерии оценки деятельности таких отделов в рамках всей административной системы должны быть в высшей степени сопоставимыми.

■ Во всех учреждениях должна существовать возможность установления целей их деятельности – целей, определенных законом, решениями правительства или другими актами. После определения целей, соответствующие им роли и функции должны неукоснительно выполняться учреждением. Должна также существовать возможность определить целесообразность выполнения той или иной функции в рамках данного учреждения, или целесообразность передачи этой функции другому учреждению или структурному подразделению.

Таким образом, процесс функционального анализа всегда должен начинаться с прояснения роли, миссии и цели изучаемых административных органов и определения функциональных требований к ним. Функциональный анализ направлен на достижение следующих четырех главных целей:

1. Устранение лишних функций. Любая функция, необоснованно выполняемая органом, является кандидатом на сокращение. В странах региона многие функции, выполняемые административными органами, остаются пережитками старой экономической и административной систем. Экономическое планирование и экономическое управление при социализме являлись функциями государства. Зачастую бывает так, что даже после приватизации административная система все еще

выполняет задачи, которые не соответствуют условиям новой экономической системы. Сокращение устаревших функций может происходить в отдельно взятом учреждении или органе, а также в рамках всей системы, например, после ее децентрализации. Целью сокращения функций может быть экономия средств, улучшение организационной структуры учреждения, облегчение бремени государственного давления на частный сектор, оптимизация внутренней координации и повышение прозрачности.

2. **Сокращение дублирования в деятельности организаций и учреждений.** Все административные системы представляют собой продукт постепенного развития, в них действует тенденция к умножению дублирующих функций. Часто бывает так, что несколько организаций или отделов в составе одной организации занимаются разработкой политики для одного и того же сектора или группы. В таких ситуациях происходит не только распыление ресурсов, но и разработка зачастую противоречащих друг другу политических шагов, снижение уровня ответственности и прозрачности. Функциональный анализ может использоваться для критического изучения системы, определения в ней дублирующих функций и их устранения.
3. **Прибавление недостающих функций.** В странах переходного типа зачастую отсутствуют административные функции, необходимые для перехода к рыночной экономике в рамках данной административной системы. В то время как некоторые функции должны быть сокращены (например, планирование инвестиций и управление предприятиями), на их месте должны быть созданы новые более уместные функции, такие как, например, регулирование рыночной деятельности. От владения коммерческими банками правительство должно перейти к внедрению юридического и регулирующего режима, подобно тому, как от владения СМИ следует перейти к регулированию вещания (в частности, к введению и регулированию содержания тех программ, которые способны сеять ненависть, расизм, являться распространителями порнографии и т.д.).
4. **Рационализация в распределении функций.** Функции в учреждениях и организациях часто разделены по различным отделам таким образом, что это снижает эффективность деятельности и ее прозрачность. Например, два разных отдела могут заниматься предоставлением услуг для одних и тех же лиц. В таких случаях надо объединить схожие функции для улучшения предостав-

ления услуг и упрощения внутренней координации. С другой стороны, в рамках одного отдела могут предоставляться несовместимые функции. Например, функция создания нормативных требований и функция контроля за их исполнением может вызвать конфликт интересов и сократить возможности для исправления ошибок. Совершенно очевидно, что такие функции необходимо развести по разным отделам. Еще одной формой рационализации является обеспечение единых и равных стандартов для исполнения разными органами сходных задач. Например, вполне нормально ожидать одинакового исполнения функций управления кадрами в разных организациях. Если этого не происходит, то могут появиться основания для проведения рационализации в рамках данной административной системы в целом.

Достижение этих четырех целей, связанных с выполнением функций в рамках административной системы само по себе не является конечной целью, но должно влиять на достижение правительством целей более высокого порядка. Обычно именно эти цели более высокого порядка задают тон и обуславливают формирование основы для проведения функционального анализа. На этом уровне цели в разных странах различаются – в зависимости от политических задач, внешнего давления и общего состояния административных реформ. Общими целями в проведении функционального анализа на данном уровне являются: сокращение расходов, в частности, на управление персоналом, сокращение количества министерств и ведомств, проведение изменений в распределении средств, приватизация услуг и совершенствование методики работы. Необходимо также произвести рационализацию ролей и структур различных административных учреждений. Для этого разрабатываются стандартные критерии определения и оценки функций.

Процесс реформ должен начинаться с создания основы для дальнейшего реформирования органов государственного управления и определения их оптимальной структуры. Это особенно важно в тех случаях, когда необходимо добиться от правительства большей политической приверженности реформам. Жизненно важными являются децентрализация и деконцентрация (разукрупнение). При этом анализ функций становится полезным инструментом для их более рационального распределения между центральными и местными органами.

Административные системы стран-кандидатов в ЕС готовятся к предстоящей интеграции в союз. На этом пути им необходимо оказывать всяческую помощь. И главное – надо помогать внедрять адм-

инициативные и рабочие методы, практикуемые в странах-членах ЕС.

Четыре основные цели, связанные с выполняемыми административной системой функциями, относятся ко всем типам функционального анализа. В то же время, определение, отбор и утверждение целей функционального анализа являются важными этапами при выработке подхода к каждой отдельной стране.

Далее будет показано, что эти цели решающим образом влияют на организацию функционального анализа.

2.2 ТИПЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА: ЧТО БОЛЕЕ УМЕСТНО И ПРИ КАКИХ УСЛОВИЯХ?

В принципе, выделяются три типа функционального анализа.

1. Анализ по вертикали.

Анализ по вертикали (или: вертикальный анализ) – это анализ деятельности одного учреждения. Этим учреждением может быть министерство, агентство или центральный орган управления (например, секретариат правительства или администрация президента). Вертикальный анализ министерства может включать анализ подчиненных органов, равно как и быть направленным на исследование центрального аппарата министерства, либо охватывать его разукрупненные подразделения (de-concentrated units). Основное внимание в ходе вертикального анализа уделяется тому, в какой степени данный орган выполняет свои штатные функции, и в какой степени организационная структура данного учреждения логически соответствует – без дублирования и без пробелов – требованиям выполнения этих функций. На каждом отдельном этапе может проводиться одно или несколько вертикальных аналитических исследований. Но вертикальный анализ одного учреждения должен быть отделен от подобного же анализа другого учреждения.

2. Системный анализ

Системный анализ – это сравнительное аналитическое исследование одной или больше функций в нескольких учреждениях. Этот инструмент позволяет оценить способность административных органов действовать в качестве единой интегрирующей системы. Общие функции, например, управление кадрами, внутреннее управление, разработка законодательства и бюджета – выполняют все или большинство учреждений.

Системный анализ одной или более функций проводится во всех органах управления или в определенной категории, например во всех министерствах, или во всех подчиненных органах. Основное внимание в ходе системного анализа направлено на сравнение качества выполнения общих функций разными учреждениями. В частности, системный анализ позволяет определить степень сопоставимости какой-то определенной функции, выполняемой разными учреждениями. Например, если в одном учреждении есть отдел кадров, а в другом – лишь небольшое кадровое подразделение в рамках иного отдела – до какой степени возможно сравнивать эти две структурные единицы? Если есть различие в статусе подразделения – то оно основано на различии масштабов учреждений или на различной сложности выполняемых ими задач? Анализ позволяет оценить, равно ли количество сотрудников направляется на исполнение общих функций в разных учреждениях, и каково качество специалистов, а также насколько одинаково выполняются схожие функции во всех отделах. Например, все ли отделы кадров занимаются деятельностью по приему на работу, или в отдельных органах прием на работу является прерогативой руководства?

Несколько видов системного анализа могут производиться одновременно, но анализ каждой функции должен проводиться отдельно от анализа других функций. В ряде случаев проведение системного анализа может дать хорошие результаты, если оно сочетается с проведением вертикального анализа.

3. Анализ по горизонтали (горизонтальный анализ)

Анализ по горизонтали (или: горизонтальный анализ) рассматривает распределения функций между учреждениями. Рационально ли распределена компетенция на уровне управления в целом, нет ли излишнего дублирования и пробелов? – таков основной вопрос, который решается посредством горизонтального анализа.

Горизонтальный анализ позволяет также установить, в какой степени все министерства следуют сходной методике для оптимизации отношений между центральными и разукрупненными подразделениями, или в какой степени финансовые и отчетные отношения между министерствами и подчиненными органами могут быть сравнимы в рамках всей системы. Подобного рода горизонтальный анализ проводить особенно трудно, и встречается он сравнительно редко. Его можно использовать не в качестве отдельного инструмента, а как метод получения системных выводов в результате сочетания вертикального и горизонтального анализа.

Описанные типы анализа могут применяться в разных сочетаниях в зависимости от задач, определенных заказчиком. При выборе типа анализа учитываются и способности аналитиков, и другие имеющиеся ресурсы и возможности (в частности, наличие политической поддержки).

Вертикальный анализ на нескольких участках одновременно

Этот подход особенно полезен, когда для проведения административных реформ не хватает реальной политической поддержки, в то время как внешний институт – скажем, международная организация – явно желала бы дать толчок, стимулировать реформы. Такой подход бывает полезным и при решении вопросов, связанных с анализом крупных

министерских структур, например, министерства сельского хозяйства или министерства экономики в странах, готовящихся к вступлению в ЕС. Осуществление вертикального анализа на нескольких участках и представление результатов руководителям данных ведомств может, в конечном счете, оказаться «пилотным проектом»: в нем будет продемонстрирована полезность проделанной работы, скажем, для повышения квалификации местного персонала.

Бывает, что кто-то из ориентированных на реформы руководителей организации или учреждения (или участка) сам обращается с просьбой провести анализ. Именно так и произошло, когда агентство СИГМА провело анализ деятельности секретариата правительства и органов, ответственных за вступление в ЕС.

ОКНО 2.1

ВЕРТИКАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В 1999 году в **Латвии**, после проведения в 1997 году общего горизонтального анализа, было инициировано проведение функционального анализа. Он заключался в проведении вертикального функционального анализа отдельных министерств и всей системы подчиненных органов. Вертикальному анализу подверглись Министерство сельского хозяйства и позднее – Министерство экономики и Министерство юстиции.

Основанием для проведения вертикального анализа была необходимость подготовки к вступлению в ЕС: в ходе интеграции отраслей в систему ЕС перед министерствами были поставлены новые задачи. Это потребовало от них определения приоритетов и соответствующего распределения ресурсов. Выбор министерства для проведения вертикального анализа был согласован тремя сторонами – Бюро по реформе государственного управления, Всемирным банком и самим министерством. Всемирным банком назван критерий для выбора отрасли, подлежащей анализу. Здесь должны были сочетаться ключевая роль в экономической жизни республики и, одновременно, определяющее значение этой отрасли при интеграции страны в европейские экономические структуры.

Анализ должен был помочь развитию институциональной базы отрасли для рациональной и эффективной реализации ее функций. Предстояло выполнить следующие задачи:

- Сформулировать задания и стратегические цели министерства и определить приоритетные функции;

- Определить функции государственных органов, которые либо должны быть сохранены, либо переданы более подходящим для этого органам, либо устранены;
- Определить новые функции;
- Определить здоровую (с юридической точки зрения) и эффективную организационную структуру, которая может эффективно добиваться выполнения своих целей.

Функциональный анализ охватывал министерство и различные органы, находящиеся в его непосредственном подчинении.

Хотя к концу 2000 года в программе функционального анализа, предпринятой правительством **Украины**, участвовало 10 министерств, сам анализ оставался ограниченным – как по охвату, так и по глубине. Исследование сводилось к вертикальному анализу отдельных министерств. Кроме того, на центральном уровне анализ проводился в качестве пилотного проекта и не имел прямого отношения к региональному или местному уровню. Между тем, некоторые министерства явно располагали на местном уровне подведомственными организациями и учреждениями. На общий ход функционального анализа повлиял ряд негативных факторов:

- Отсутствие адекватной политической поддержки и стабильности: Рабочая Группа по реформированию центральных органов исполнительной власти была не в состоянии вы-

полнить всю необходимую работу по сбору фактов для анализа.

- Неудавшаяся попытка Главного Управления госслужбы провести параллельный анализ функций. Причина — ограничительный и упрощенный подход к процессу анализа (который состоял лишь из анализа нормативных документов и министерских инструкций).

Более высокие — по сравнению с предыдущими попытками системного анализа — шансы на успех в настоящее время сулит процесс вертикального анализа в **Кыргызской Республике** (см. Окно 2.3). Пилотные проекты по осуществлению анализа

Министерства образования, науки и культуры, а также Министерства здравоохранения и Министерства сельского и водного хозяйства прошли этап первоначальных рекомендаций и находятся на первом этапе реализации. Для всех трех министерств разработаны планы действий по реализации реформ (но с разным уровнем охвата всех аспектов), а подход получил в целом осторожное одобрение со стороны центральных структур управления (Администрации Президента, Аппарата премьер-министра и Министерства финансов). Один из ключевых вопросов сегодня — каким образом эффективно использовать методологию подхода, примененного при анализе трех министерств, для широкого распространения схемы пилотного проекта?

Вертикальный анализ деятельности учреждений

Этот подход эффективен там, где желают добиться сокращения расходов и когда для этого существует достаточный запас времени. Конечно, существенным фактором является заинтересованность правительства. Но тут можно предположить, что если правительство само же и одобрило стратегию

реформирования органов госуправления, то, во-первых, оно заинтересовано в анализе, а во-вторых, такую стратегию разделяют и все министерства. Этот подход оказывается полезным и в при планировании и/или реализации новой схемы децентрализации и разукрупнения, и в рамках процесса отраслевого институционального развития в контексте интеграции в ЕС.

ОКНО 2.2

ВСЕОХВАТЫВАЮЩИЙ ВЕРТИКАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В КАЗАХСТАНЕ

Функции государства в Казахстане обычно выполняются органами государственного управления. Министерства и государственные комитеты являются основными центральными исполнительными органами, ответственными за проведение государственной политики в различных отраслях экономики и за выполнение функций государства.

Соответственно, функциональный анализ в Казахстане был проведен во всех министерствах, комитетах, национальных агентствах и местных исполнительных органах, а также в подведомственных и территориальных организациях, то есть как горизонтальных, так и вертикальных структурах административных органов. Другими словами, анализ проводился во всей системе органов государственного управления, которые предоставляет

следующие услуги:

- Услуги общего характера — в том числе финансовые, аудиторские, планирование, законодательство, оборона, правопорядок, безопасность и др.;
- Коммунальные и социальные услуги — в частности, услуги в области образования, здравоохранения, социального обеспечения;
- Услуги правительства, связанные с экономической деятельностью — в сфере сельского хозяйства, промышленности, строительства;
- Другие услуги, связанные с обслуживанием национального долга, правительственных гарантий и поддержкой государственных органов на иных уровнях административной иерархии.

Анализ по вертикали, системный анализ и их комбинирование

Частичное комбинирование двух типов анализа бывает полезным, когда необходимо отслеживать расходы.

Полный вертикальный и системный анализ с охватом всех учреждений и всех общих функций проводится редко. Проведение такого рода анализа требует средств и времени, а в результате может привести к выработке большого количества рекомендаций, которое будет трудно реализовать. Поэтому, как правило, оба типа анализа проводятся в

форме частичного комбинирования.

Такой подход может оказать существенную пользу при обучении и подготовке местного персонала к запуску стратегии реформирования органов госуправления – особенно в условиях политического сопротивления. Системный анализ легче проводить в ограниченном масштабе еще и потому, что его объектами являются небольшие подразделения учреждений, например отделы кадров или финансовые департаменты. Однако следует помнить, что системный анализ требует сотрудничества со многими учреждениями одновременно, а этого не всегда легко добиться.

ОКНО 2.3

КОМБИНИРОВАНИЕ АНАЛИЗА В СЛОВАКИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В **Словакии** был проведен полный анализ всей системы органов центральной администрации. Рассматривалась деятельность министерств, бюджетных и дотируемых учреждений, находящихся под юрисдикцией центральных органов государственного управления. Анализ не был чисто вертикальным, он содержал ключевые элементы системного анализа. В то же время вертикальный анализ в некоторых министерствах не был достаточно глубоким. В целом, проверке в Словакии подверглись 172 учреждения и 40,962 сотрудника. Некоторые компоненты центральной государственной администрации остались за пределами анализа, так как решение их проблем требовало особого подхода или выходило за рамки полномочий правительства. К таковым относятся Национальный Совет, Конституционный Суд, Высший аудиторский орган, суды, Министерство обороны, университеты, театры, Академия наук и некоторые другие.

В **Кыргызской Республике** в рамках проведения функционального анализа проводились горизонтальный анализ (см. Окно 2.4), вертикальный анализ и системный анализ.

Системный анализ, проведенный в 2000 году, включал в себя анализ центральных структур (Администрации Президента и Аппарата премьер-министра). Их положение, законодательное обеспечение и выполняемые функции были подвергнуты анализу, а их роль и статус в рамках структуры исполнительных органов были подвергнуты оценке. Проводился анализ ряда “общих” функций в министерствах финансов, юстиции, труда и социальной защиты, сельского хозяйства. Здесь рассматривалась работа отделов кадров, финансов, юридических и аудиторских отделов. Такая работа, была проведена, однако, не во всех министерствах.

Вертикальный функциональный анализ включал в себя обзор отраслевых функций департаментов министерств, подведомственных организаций и агентств. В дополнение к этому, в рамках проекта ТАСИС (TACIS) был проведен вертикальный функциональный анализ Министерства сельского хозяйства и Министерства финансов Кыргызской Республики.

Полный горизонтальный анализ

Этот подход может быть основан на соединении разных типов анализа. При более скромных возможностях можно сосредоточиться на анализе основных организационных аспектов на уровне данной управленческой системы в целом. Такой подход особенно полезен при наличии действительно сильного стремления к проведению далеко идущих реформ – стремления, основанного на политической поддержке и наличии ведущего (то есть

флагманского в данном начинании) министерства или учреждения.

Полный горизонтальный анализ обладает рядом преимуществ, в частности, позволяет правительству добиваться выполнения всех целей на самом высоком уровне. Таким образом, можно заложить основу для существенной реструктуризации и модернизации. Однако у такого подхода есть и некоторые недостатки, к которым относятся трудности в реализации широкого и достаточно глубокого анализа при огра-

ничениях времени и ресурсов. А между тем, польза от подобного рода анализа возможна именно при наличии широких ресурсных возможностей для

усвоения результатов исследований и приложения этих результатов к практическому реформированию органов государственного управления.

ОКНО 2.4

ГОРИЗОНТАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В ЛАТВИИ, БОЛГАРИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В мандате, полученном от правительства **Латвии** и оформленном в виде Декларации намерений Кабинета Министров от 7 августа 1997 года, ясно определены требования к функциональному анализу деятельности всей системы органов государственного управления.

Целью полного горизонтального анализа являлось изучение функций и структуры органов государственного управления и выработка соответствующих рекомендаций правительству. Бюро по реформе государственного управления при технической поддержке со стороны Администрации Государственной Службы проводило горизонтальный функциональный анализ в течение трех месяцев.

По окончании процесса был создан Аналитический отчет с собранными данными и рекомендациями. Из этого документа явствует, что горизонтальный анализ, проведенный в Латвии в 1997 году, не имел целью определение новых функций, необходимых для интеграции в ЕС, но был связан с возникавшими в то время новыми приоритетами правительства. Позднее, в 1999 году был предпринят новый и более целенаправленный этап проведения функционального анализа в Латвии – вертикальный функциональный анализ министерств и подведомственных органов (см. Окно 2.1.)

В 1997 году в **Болгарии** была запланирована и реализована правительственная программа «Болгария 2001», которая стала первым опытом проведения общего функционального анализа административной системы в этой стране. Реализация программы правительства и необходимость трансформации модели управления во всех сферах

государственного контроля, как на центральном уровне – в системе законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, – так и на уровне органов местного самоуправления, выявила потребность в проведении общего анализа состояния административной системы. Анализ охватывал все административные органы исполнительной власти на центральном и региональном уровнях, административные органы законодательной и судебной власти и Администрации Президента.

В обеих странах существовала необходимость проведения долгосрочных реформ. Они должны были начинаться с оценки текущего состояния и потенциала административной системы, определения главных стратегических направлений и масштаба процесса институционального развития системы государственного управления, разработки универсального плана реализации политики правительства по отношению к управлению, календаря действий, критериев оценки эффективности процесса и необходимых ресурсов. Применялся также и системный анализ – но только для подтверждения выводов полного горизонтального анализа.

Горизонтальный анализ, проведенный в **Кыргызской Республике**, оказался в основном неудачным. Работа, проведенная в 1999 году, включала анализ формальных задач и функций всех центральных министерств – с целью ликвидировать дублирование. Однако в отсутствие глубинного подхода к проведению анализа (осуществлялся главным образом формальный анализ документации), его результативность оказалась ограниченной.

Как видим, существуют немалые возможности для сочетания трех основных видов функционального анализа – вертикального, системного и горизонтального. Именно их разумное сочетание может оказаться вполне пригодным для работы в конкретных условиях той или иной страны и в соответствии с целями, которые поставлены руководством этих стран.

Определяющими критериями при выборе подхода являются уровень политической поддержки и основные цели самого анализа. Необходимо

учитывать сроки и ресурсы, а также способность системы усваивать результаты исследований и применять их в практическом реформировании органов государственного управления.

2.3 УПРАВЛЕНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫМ АНАЛИЗОМ

Существуют два важнейших элемента управления процессом функционального анализа.

Первый – группа экспертов, которая проводит анализ. Второй – группа управления, ответственная за принятие решений, связанных с проведением анализа, в частности, решений о целях, сроках, координации с анализируемыми органами и отчетностью. В некоторых случаях группа экспертов и руководящая группа состоит из одних и тех же лиц, а в других случаях эти группы – различны. Однако, необходимость передачи ответственности за проведение анализа на более высокий министерский уровень (одному министру или комитету) существует всегда, и группа, ответственная за управление анализом, должна быть тесно связана с этой министерской группой.

Группа экспертов, которая проводит анализ, формируется из иностранных и местных экспертов. Наиболее важным организационным элементом для любой группы является сочетание экспертов, обладающих как знанием подходов и методологии функционального анализа, так и знанием анализируемого учреждения и сферы его компетенции. Зачастую группы не могут включать всех специалистов, знакомых с профилем деятельности учреждения в целом и его отдельных подразделений. Поэтому группа должна иметь возможность привлекать к работе специалистов из анализируемого учреждения и получать помощь этих учреждений. Для этого с каждым учреждением заключаются соглашения о направлении в группу одного специалиста, или о создании небольшой рабочей группы при учреждении для сотрудничества с экспертами в ходе анализа. На это обстоятельство следует обратить особое внимание – опыт показывает, что для высококачественного анализа учреждения, например, министерства финансов, важно обладать обширными знаниями о деятельности финансовых министерств в других странах. То же самое относится к анализу отделов кадров или юридических отделов. Без таких знаний результаты анализа могут оказаться слишком абстрактными, трудно реализуемыми, и польза от них будет ограниченной. Это же относится и к наличию как местных, так и иностранных экспертов в группе. Международные эксперты могут обеспечить группу важными сравнительными данными, не говоря уже о хороших методологических навыках. Однако, без местных экспертов им никогда не удастся обрести глубокое понимание местной культуры управления и административных традиций. А такое понимание в высшей мере необходимо для выработки реалистичных рекомендаций.

Группа управления. Существуют три базовые модели такой группы. Однако, в каждой отдельной стране надлежит разработать свою собственную модель, учитывающую специфические местные факторы.

1. Управление со стороны государственного органа

При наличии специализированного правительственного ведомства (агентства), ответственного за проведение реформы государственного управления, вполне логично было бы передать такому ведомству ответственность за обеспечение управления процессом анализа. Тогда и работающая над анализом группа экспертов, должна была бы – формально или неформально – находиться при этом ведомстве.

У такого подхода есть следующие преимущества:

- Он обеспечивает координацию и взаимосвязь работ, относящихся к реформе органов государственного управления;
- Работа строится на базе существующего ведомства, при этом отпадает необходимость в создании нового. Соответственно, упрощается процесс выделения ресурсов для целей анализа, улучшается материально-техническое обеспечение и уменьшаются сроки подготовки к началу анализа;
- Сохраняется возможность привлечения ресурсов, экспертов и связей специализированного агентства;
- Передача ответственности за проведение анализа иному ведомству, не связанному с проведением реформы государственного управления, может оказаться неразумной, скажем, с точки зрения адекватного представления о целях анализа – они могли бы оказаться ограниченными «горизонтами» данного ведомства. Например, если группа экспертов будет работать при министерстве финансов, цели анализа могут оказаться сведенными к сокращению расходов.
- Если же ведомство подчинено министру, который отвечает за проведение реформы органов государственного управления, то логичным будет, если этот министр представит правительству результаты ФА – как отправную точку для принятия соответствующих политических решений.
- Специализированное правительственное ведомство может начать подготовительную работу до начала самого анализа (например, с перевода документов, передачи предварительных сведений в административные органы, создания рабочих групп при учреждениях, с договоренностей об участии тех или иных министерств в качестве «пилотных»). Это позволит сэкономить немалые силы и средства в тот период, когда непосредственно к работе приступит группа экспертов.

Однако у данного подхода есть и недостатки. В частности, во многих странах не приходится рассчитывать на ведомства (агентства), непосредственно ответственные за проведение реформы государственного управления – их просто нет. В других странах, даже при наличии подобного ведомства в административной системе его статус может быть недостаточным для наблюдения за проведением анализа в других учреждениях. Кроме того, если министр, ответственный за работу данного ведомства, не

обладает достаточно высоким статусом по сравнению с другими министрами, будет сложно достичь сотрудничества.

Проблемным является еще одно обстоятельство. Во многих странах министр, ответственный за реформу государственного управления, выполняет слишком много других обязанностей и не располагает в достатке тем временем, которое он мог бы уделить проведению анализа.

ОКНО 2.5

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ: КАЗАХСТАН И ЛАТВИЯ

Действия, предпринятые в **Республике Казахстан** (среди них, например, подготовка бюджета 1999 года), рассматривались в качестве подготовки к функциональному анализу системы госуправления. Именно для работы с результатами ФА и создавалась бюджетная комиссия: ей предстояло решать вопросы бюджетного финансирования в 1999 году и планировать меры для сокращения дефицита госбюджета. Вырабатывались новые подходы к проведению бюджетной реформы. В качестве необходимых мер намечались следующие:

1. Четкое разграничение бюджетной сферы между государственными органами, финансируемыми из средств национального бюджета и учреждениями, которые оказывают услуги этим госорганам (что обеспечивает выполнение госорганами их функций).
2. Разграничение функций среди самих центральных органов управления, а также между центральными и местными органами.
3. Принятие жестких правил поступления налоговых сборов в национальный и местный бюджеты.
4. Консолидации всех финансовых ресурсов государства в единый национальный бюджет.

Однако опыт функционального анализа, проведенного в 1998 году показал, что это трудное дело, и оно по силам только специализированному органу. Вот почему в 2000 году правительством Казахстана была создана специальная группа для разработки методологии функционального анализа – с видом на будущее.

В **Латвии** основной задачей созданного Бюро по реформе государственной администрации при

Вице-премьер министре (сентябрь – октябрь 1997 года) был анализ функций и структуры органов государственного управления и выработка рекомендаций для правительства, направленных на рационализацию структур и ликвидацию дублирования функций в органах государственного управления.

Горизонтальный анализ, проведенный этим органом в Латвии в 1997 году, обеспечил правительство информацией о дублировании функций и общими рекомендациями для совершенствования государственного управления на макро-уровне. Однако, данный метод не мог дать ответ на вопросы об оптимальном распределении функций. Для этого требовался дальнейший глубинный вертикальный анализ. Впоследствии, в 1999 году, в Латвии начался новый этап функционального анализа – вертикальный функциональный анализ министерств и подведомственных органов.

1 января 2000 года Бюро по реформе органов государственного управления было объединено с Секретариатом министра по реформе государственного управления. Этот наблюдательный посреднический орган играет главную роль в обеспечении правильной методологии анализа, то есть, прежде всего, направленности анализа на достижение поставленных целей. Привлечение опытных иностранных и местных консультантов (например, в Министерстве сельского хозяйства использовались консультации ведущего специалиста министерства сельского хозяйства Венгрии; в Министерстве экономики – консультации специалиста министерства экономики Финляндии) способствовали результативной работе и хорошим отношениям между участниками процесса.

2. Создание группы управления

Когда решение о проведении функционального анализа принимается правительством, существует возможность этим же решением создать специальный орган (чаще всего на временной основе) для проведения анализа и управления процессом. Для специально созданного органа можно и персонал подбирать более тщательно. А если при этом найдутся люди, не имеющие отношения к администрации и управлению, то это лишь поможет получению объективных результатов.

У специального органа есть и другие преимущества. Если он будет подотчетен специально назначаемому члену правительства (например, вице-премьер министру), уже сам этот факт создаст необходимую атмосферу сотрудничества с организациями, подвергаемыми анализу. При этом, группа экспертов, созданная для проведения анализа, сможет сосредоточиться именно на своей основной

задаче и не распылять усилия на решение вспомогательных вопросов.

У предложенного метода есть, однако, и ряд потенциально слабых мест. Например, новая группа может не обладать достаточными знаниями и опытом управления (что в высшей мере желательно для экспертов). Есть риск, что специалисты такой группы будут восприниматься в учреждениях, где проводится анализ, как «посторонние лица». Тут важную роль мог бы сыграть статус министра, ответственного за создаваемый для целей анализа орган. Конечно, при данном подходе возможны и некоторые потери времени (на начальном этапе), и некоторые трудности в получении доступа к ресурсам и нахождении необходимых экспертов. Наконец, если у членов группы не будет достаточного практического опыта в сфере управления, на свет могут появиться рекомендации, которые будет трудно реализовать на практике.

ОКНО 2.6

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ ИЗ ВНЕШНИХ ЭКСПЕРТОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И НА УКРАИНЕ

Реализация функционального анализа центральных органов государственного управления в **Кыргызской Республике** была доверена вновь созданной группе управления анализом – Рабочей группе при Национальном Совете по реформе государственного управления и государственной службы. Ее возглавил Президент Кыргызской Республики. Члены Рабочей группы отбирались на конкурсной основе Администрацией Президента и ПРООН. В состав группы вошли бывшие сотрудники Администрации Президента и Аппарата Премьер-министра, а также представители государственных организаций и средств массовой информации.

Наличие у членов группы опыта работы в центральных органах государственного управления, а также в НПО, частном секторе и средствах массовой информации, значительного опыта работы с нормативными и законодательными актами – все это можно считать сильными сторонами группы. Сочетание названных качеств обеспечило основу для более точного определения роли и целей органов государственного управления.

К слабым местам группы по управлению процессом функционального анализа следует отнести недостаточный опыт аналитической работы и отсутствие у экспертов некоторых специальных навыков работы в сфере государственной администрации и экономики. По большому счету, члены группы в первый раз столкнулись с

решением вопросов реструктуризации органов государственного управления и применения методики реструктуризации.

На **Украине** Указом Президента (июль 1998 года) были созданы две рабочие группы для реализации планов реформирования государственной администрации на центральном и местном уровнях: Рабочая группа по реформе центральных органов исполнительной власти и Рабочая группа по реформе местного самоуправления и государственной службы.

Для оказания помощи Рабочей группе по реформе центральных органов государственной власти (и в рамках проекта финансируемого рядом доноров, в частности Всемирным Банком, ПРООН, Агентством международного развития (USAID), Департаментом международного развития (DFID), правительствами Швеции и Швейцарии) была создана небольшая группа из четырех человек.

Она состояла из местных украинских экспертов и одного международного консультанта и пользовалась поддержкой международных экспертов, привлекаемых на краткосрочной основе. В октябре 2000 года состав группы был расширен до 7 человек, все они – граждане Украины.

Сильные стороны группы связаны с разносторонним опытом членов группы, представлявших как частный, так и государственный сектора, и с независимостью группы от министерства при

проведении анализа, что помогло в выработке и принятии объективных рекомендаций. Финансирование за счет международных организаций позволило группе привлечь к работе международных экспертов на долгосрочной и краткосрочной основе.

Однако были и крупные недостатки, к которым относится подчиненность группы Вице-премьер

министру, назначаемому политическим решением, и в результате – зависимость от политических обстоятельств в стране. Кроме того, ни у одного члена группы не было долгосрочного опыта работы в управленческих органах, члены группы не прошли достаточного обучения, а знание современного государственного управления было получено ими в основном из книг и разного рода публикаций.

3. Внешний орган для управления процессом анализа

Этот подход может применяться в двух случаях. Во-первых, в отсутствие реальной политической поддержки процессу реформирования государственного управления. В этом случае международные организации или двусторонние финансовые институты часто берут на себя инициативу в продвижении процесса реформ в надежде получить поддержку со стороны правительства на более позднем этапе. Во-вторых, в случае, если правительство само стремится к тому, чтобы управление процессом происходило извне, то есть за пределами органов управления. Тогда заключается контракт о проведении анализа с местным не входящим в состав администрации учреждением (при выраженной поддержке со стороны правительства). Такого рода подход часто применяется в случае недостаточного доверия между правительством и органами управления. И этот подход обладает положительными и отрица-

тельными сторонами. Главные его преимущества заключаются в том, что он может применяться в отсутствие иного способа проведения анализа, в то время как внешнее управление может привлечь финансовые ресурсы и экспертов, которых нет у правительства. Также возможно, что внешний орган управления может увеличить свои ресурсы за счет местного персонала и создать определенные условия, которые в конечном итоге приведут к повышенной политической поддержке процесса реформирования государственного управления. Однако, необходимо помнить, что в отсутствие готовности воплощать результаты анализа на политическом уровне – рекомендации экспертов могут не иметь шансов на реализацию. Более того, если правительство не издало специальное постановление (или не приняло иное формальное решение, доведенное до всех членов правительства) о проведении функционального анализа, то, скорее всего, в процессе анализа возникнут трудности при сотрудничестве с учреждениями, в которых проводится анализ.

ОКНО 2.7

ВНЕШНИЕ ГРУППЫ: БОЛГАРИЯ И СЛОВАКИЯ

Болгария и Словакия представляют собой примеры относительно успешного привлечения местных консалтинговых фирм к управлению процессом функционального анализа.

В Болгарии Министр государственной администрации принял в целом ответственность за управление общим функциональным анализом. Методическое и оперативное исполнение функционального анализа было возложено на группу болгарских экспертов из местной консалтинговой фирмы (СТРАТЕГМА), которые не являются государственными служащими; при этом финансирование осуществлялось в рамках проекта Phare. Такой подход обеспечил максимальную объективность не только при оценке текущего состояния, но и при выработке конкретных мер для последующей реализации.

Группа экспертов обеспечивала постоянную связь с представителями административных орга-

нов и оказывала им методическую и техническую помощь в подготовке ответов на рабочие анкеты.

Основной проблемой в управлении анализом было отсутствие времени на детальную разработку методологии и усвоение терминологии анализа. Исходя из этого, было предложено создание постоянной системы методологической поддержки для регулярного мониторинга административной системы. Это предложение было включено в Закон об Администрации, который регулирует создание и ведение Реестра административных органов.

В Словакии Рабочая группа, ответственная за управление процессом проведения функционального анализа, состояла из представителей государственных учреждений, национальных и иностранных экспертов. Группа сотрудничала с Институтом экономических и социальных реформ и другими донорами, в том числе ПРООН, Phare, DFID, ОЭСР. Группа также использовала опыт

реформы государственной администрации и органов управления в ряде стран Западной Европы (Дании, Нидерландах, Ирландии, Швеции, Норвегии и Финляндии).

К сильным сторонам группы по управлению процессом проведения функционального анализа относится использование как иностранного, так и отечественного опыта и специалистов, что уравновесило дефицит квалифицированных сотрудников в правительстве и позволило работать динамично, независимо и самостоятельно, без привязки к конкретной группе или интересам, в составе или за пределами органов государственного управления. Группа проявила творческое и новаторское отношение к работе, была объединена общим

пониманием дела и имела тесные отношения с Вице- Премьер министром.

Однако выявился и ряд недостатков. К ним относятся: недостаточное знание практической работы правительства Словакии, смешанное отношение сотрудников правительства к членам группы (в некоторых случаях, наличие посторонних экспертов было преимуществом, так как многие государственные служащие признавались в своем недоверии к тому, что их коллеги могут выработать предложения, направленные на реальные изменения). Не удалось также обеспечить последовательное наращивание потенциала группы – с видом на аналогичную работу в будущем.

2.4 ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Финансирование, очевидно, является ключевым вопросом при организации функционального анализа. Даже несмотря на то, что, большинство правительств, приступая к функциональному анализу, ставят перед собой амбициозные цели, главное внимание все же сосредотачивается на экономии средств. Мы уже говорили о том, что во многих государствах функциональный анализ часто рассматривается как рациональный способ достижения экономии средств.

Существует несколько механизмов для обеспечения того, чтобы сэкономленные с помощью функционального анализа средства хотя бы частично реинвестировались в институциональное развитие. Первым возможным методом является заключение соглашения между управляющим органом и организацией, в которой будет проведен анализ на предварительном этапе. В таком соглашении могла бы оговариваться определенная доля (в процентах от сэкономленных средств), которая будет реинвестирована в повышение квалификации персонала или совершенствование организационной структуры. Это положение затем становится условием для проведения анализа.

Очевидно, что такого рода соглашения могут использоваться только при проведении полного вертикального анализа.

Результаты горизонтального и системного анализа гораздо менее предсказуемы. Рекомендации по результатам такого рода анализа часто требуют увеличения количества персонала в некоторых учреждениях и сокращения персонала в других. При

проведении горизонтального анализа такое может происходить в результате перераспределения функций (когда идентифицированы дублирования), а в случае системного анализа – в результате обнаружения дисбаланса в квалификации экспертов, выполняющих рассматриваемые функции.

Вторым возможным методом является заключение ресурсного соглашения (уже после завершения анализа) между проанализированным министерством и министерством финансов (и, возможно, другим центральным органом управления, например агентством государственной службы). Этот метод особенно полезен при проведении анализа в «пилотных» министерствах – остальные министерства смогут, таким образом, увидеть преимущества проведения функционального анализа, почувствовать преимущества дополнительной финансовой самостоятельности и гибкости. Даже если решение об использовании ресурсного соглашения будет принято на более позднем этапе процесса анализа, возможность использования такого метода будет служить четким и ясным сигналом о том, что процесс анализа направлен не только на сокращение расходов.

Ресурсные соглашения могут различаться по степени сложности. Модели соглашений, применявшихся в Великобритании, Австралии и Новой Зеландии, очевидно, нельзя прилагать в точно таком же виде к странам переходного типа, где идет борьба за преодоление самых острых проблем административной системы. Однако упрощенный вариант ресурсного соглашения, который обеспечивал бы министерству гибкость и самостоятельность в использовании бюджетных ассигнований для реализации внутренней реформы, мог бы стать полезным элементом в процессе анализа.

ПРИМЕНЕНИЕ СТИМУЛОВ

При проведении функционального анализа в Латвии отраслевые министерства рассматривались как «клиенты». Агитация за участие в анализе велась с использованием аргументов о том, какие преимущества получит клиент, согласившийся на проведение исследования. В качестве ожидаемых выгод предлагались:

- Сохранение всех или части сэкономленных средств, обычно предназначенных для решения приоритетных задач в других административных подразделениях.
- Получение помощи и консультаций при выполнении рекомендаций.
- Получение большей самостоятельности в перераспределении средства на приоритетные статьи расходов в течение года, в частности, и тех средств, которые остались не израсходованными в рамках прошлогоднего бюджета.
- Получение доступа к средствам, обеспечивающим возможности для экономии финансов.

- Благоприятные возможности при распределении средств из фонда развития.
- Получение помощи в проведении регулярного анализа своей деятельности, внедрении информационных систем и систем мониторинга, охватывающих деятельность отрасли в целом и ее местных подразделений.
- Обучение проведению анализа и правильному применению рекомендаций на приоритетных направлениях деятельности.
- Получение льготного права на пользование средствами ЕС и доноров при выполнении рекомендаций функционального анализа и продвижении к приоритетным целям.
- Получение помощи со стороны центральных органов управления при разрешении межведомственных или внутренних вопросов.
- Получение помощи в трудоустройстве работников, высвобожденных в результате анализа. Поощрение действий, направленных на информирование общественности о проведении анализа и его результатах.

При разработке процесса анализа важно как можно раньше определить, каким образом будут использованы сэкономленные средства. Учитывая бюджетные проблемы, стоящие перед многими странами региона, любой подход к административной реструктуризации будет восприниматься как стремление к сокращению расходов тех, кто подвергается анализу. Применение финансовых стимулов может помочь в преодолении этих опасений, особенно если финансовые аспекты анализа будут выражены в практически выполнимых установках и будут поддержаны внешними «спонсорами», курирующими проведение анализа.

2.5. КАК УЧИТЫВАТЬ ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Очевидно, что в результате проведения функционального анализа должен появиться отчет, описывающий подробности проделанной работы, методологию, источники информации, основные выводы и рекомендации. Однако анализ не заканчивается с написанием отчета и выработкой рекомендаций. Необходимо описать и механизмы

реализации сделанных выводов и рекомендаций. Еще на стадии разработки процесса важно учитывать, какие меры будут необходимы для достижения определенных целей. Даже если невозможно предсказать результаты анализа, ориентиром для его проведения должны служить изначально поставленные цели. Они же явятся естественным ограничителем при выборе типа анализа.

Анализ должен быть организован таким образом, чтобы обеспечить включение в отчет, по крайней мере, в форме наброска, предложений по реализации сделанных рекомендаций. Еще лучше предложить и сам механизм реализации. Очевидно, что представления о возможностях реализации тех или иных рекомендаций могут меняться в ходе анализа. Но без «отправной точки» будет трудно обойтись. Именно от этой точки будет протянута незримая путеводная нить, следуя которой можно будет не сбиться с пути при сложных и запутанных обстоятельствах. Обычно, план реализации включает в себя список документов, которые должны быть подготовлены для выполнения рекомендаций, в том числе постановлений правительства. Создается также и список законов и нормативных положений, которые подлежат изменению или дополнительной проработке.

тке. План реализации должен учитывать и возможные последствия для людей, условия обучения персонала для выполнения новых или изменившихся функций. Таким образом, при организации функционального анализа необходимо предложить вероятный план его реализации. На-

пример, если выбираемый подход в предлагаемом плане реализации основан на принятии нового законодательства, имеющего в основном горизонтальный эффект, то проведение вертикального анализа всего лишь на нескольких участках, очевидно, не сможет привести к необходимым результатам.