

ВЫВОДЫ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Проводя линию на совершенствования работы органов государственного управления, страны Восточной Европы и СНГ преследуют одинаковые цели – создание эффективной и квалифицированной администрации на основе демократических принципов. Эти принципы в применении к государственному управлению включают доступность, прозрачность и профессионализм. Однако, в национальных системах государственного управления, в частности, в структуре учреждений, в их организационном строении и стиле работы персонала по-прежнему сохраняются некоторые черты старой коммунистической системы. С целью освобождения от этих недостатков и создания современного государственного управления некоторые страны региона прибегли к такому инструменту, как функциональный анализ. Функциональный анализ дает возможность проанализировать ситуацию в государственном управлении, сравнить ее с оптимальным состоянием, сформировав таким образом основы для комплексной стратегии административной реформы.

Функциональный анализ должен основываться на четком видении роли государства, видении, которое необходимо преобразовать в конкретные, измеримые, приемлемые, реальные и отвечающие времени цели. При этом необходимо иметь альтернативную стратегию для достижения названных целей.

Опыт стран региона, которые применили функциональный анализ в качестве инструмента реформ, показывает, что он является лишь частью общих усилий по реструктуризации системы государственного управления и не может проводиться вне этого контекста. Реформа органов государственного управления влечет за собой передачу ответственности от центральной государственной администрации к региональным или местным органам, а также передачу административных задач и ответственности местному самоуправлению и/или частному сектору. Это способствует модернизации государственного управления, повышению профессионализма государственных служащих, внедрению систем информационных технологий и обеспечению эффективных механизмов контроля. Если прави-

тельства мало заинтересованы в реформе государственного управления, они также не заинтересованы и в функциональном анализе. В таких случаях трудно осуществлять какие-либо рекомендации на основе функционального анализа. Например, в Словакии, функциональный анализ был проведен в рамках концепции децентрализации и модернизации государственного управления, одобренной правительством. Это лишь подтвердило, что политические обстоятельства являются главным предварительным условием успешного проведения функционального анализа, внедрения его результатов и выполнения его рекомендаций.

Следующей целью является получение поддержки всех сторон, заинтересованных в функциональном анализе. Получение поддержки – нелегкая задача, ведь она предполагает одобрение изменений в структуре и деятельности существующих органов государственного управления. Люди неохотно принимают изменения, т.к. это означает преодоление рутины, отказ от накатанных методов работы и вступление во что-то новое и рискованное. Сопротивление институтов государственного управления функциональному анализу и его неприятие – типичные явления.

Обычно основные институты власти выражают согласие на проведение функционального анализа и поддерживают его до той поры, пока рекомендации анализа их не касаются. Следовательно, другим предварительным условием успешного анализа является уверенность в том, что все затрагиваемые институты власти готовы принять активное участие в этом процессе. В некоторых странах определенные институты оказались защищенными от перемен и прикрытыми от перспективы подвергнуться анализу. Это относилось к таким центральным институтам, как Администрация Президента, министерства обороны и внутренних дел – аргументом были соображения «секретности». Зачастую некоторые ограничители на проведение анализа устанавливались с самого начала, едва происходили первые контакты о возможности проведения анализа. Например, нельзя было предлагать уменьшение количества министерств, хотя такое предложение могло бы в некоторых случаях оказаться

приемлемым с точки зрения эффективности государственного управления. Другими словами, в некоторых странах результаты функционального анализа могут быть приемлемы настолько, насколько они приемлемы для Президента или правительства. И с этим трудно не считаться.

Первый шаг в проведении функционального анализа – общение со всеми участниками, потенциально затронутыми процессом. Обсуждается предмет анализа, причины его проведения и ожидаемые результаты. Наиболее мотивированной была бы передача первичной информации лицу, ответственному за проведение функционального анализа, например, вице-премьеру или министру, которому поручено осуществление такого анализа (Словакия, Украина), или руководителю администрации Президента (Кыргызстан).

Это поднимет значение функционального анализа и придаст органам центральной администрации ощущение большей вовлеченности и сопричастности реформам (а кому охота называться ретроградом?)

Мероприятия в рамках функционального анализа обычно координируются командой менеджеров, которая, как правило, назначается лицом, отвечающим за проведение функционального анализа на государственном уровне. В Кыргызстане и Латвии члены такой команды выбирались на конкурсной основе посредством собеседований. В Словакии и Болгарии

задача проведения функционального анализа ставилась перед государственными неправительственными организациями (См. Окно 2.7). Национальные и иностранные эксперты составляли большинство в группах управления. Что касается профессиональных требований, предъявляемых к местным экспертам, то им необходимо было иметь ясное понимание проблем государственного управления, знание и понимание работы государственного управления и правительственных механизмов, опыт аналитической работы. Болгария, например, собрала команду менеджеров, состоящую из местных консультантов, не принимавших ранее активного участия в государственном управлении и не способных обеспечить максимальную объективность при оценке условий и планировании конкретных действий в рамках ФА.

Некоторые упомянутые выше рабочие группы по функциональному анализу не имели предварительного опыта в осуществлении функционального анализа. Поэтому в разработке методологии анализа, а также в его реализации им помогали иностранные эксперты. В Словакии в дополнение к рабочей группе был создан официальный комитет по управлению. Членами этого комитета являлись вице-премьер, ответственный за проведение анализа, министры соответствующих министерств, вовлеченных в этот анализ, и некоторые другие лица. Комитету по управлению – заказчику процесса функционального анализа – регулярно предоставлялась информация о ходе его реализации.

ОКНО 5.1

УКРАИНА

На стадии подготовки рабочая группа разработала и провела различные подготовительные мероприятия для гарантированной реализации трех основных целей:

- придание уверенности украинским должностным лицам в необходимости новых подходов в государственном управлении;
- создание долевого участия соответствующих министерств, для ощущения своей причастности к процессу;
- обучение кадров каждого министерства умению проведения функционального анализа.

Для этого рабочая группа предприняла следующие шаги по отношению к каждому министерству:

Первое. Рабочая группа организовывала встречи с министром и/или зам. министра каждого

министерства для того, чтобы объяснить принципы, цели и процедуры функционального анализа. Во время встречи разворачивалась дискуссия с министром и/или зам. министра по поводу полномочий министерства, ответственности и необходимых шагов, требуемых рабочей группой. Дискуссия касалась существующей организационной структуры, учредительных документов организационных подразделений министерства и предложения в отношении создания внутри министерства группы, участвующей в анализе.

Второе. Министр предпринял шаги для создания **рабочей группы внутри министерства** (РГМ). В эту группу необходимо было включить кадры министерства и агентства, понимающие правительственные механизмы и имеющие достаточно полномочий, а также осознающие концепцию реформирования украинского правительства, для

продвижения процесса функционального анализа. На практике такие группы обычно состояли из всех руководителей структурных подразделений соответствующих министерств и имели 20 членов или более. Обычно РГМ возглавлялась заместителем министра, а один из членов РГМ назначался ответственным за осуществление контактов и координации с рабочей группой, проводившей функциональный анализ.

Третье. Команда управления и упомянутый выше член РГМ разрабатывали график проведения анализа. Этот график в основном состоял из расписания для проведения интервью в каждом структурном подразделении министерства.

Четвертое. Проводилась первая совместная встреча рабочей группы по функциональному анализу и РГМ, на которой рассматривались методы анализа и обсуждались цели для каждого министерства. Во время этой встречи разрабатывался график и обычно назначался координатор.

В течение подготовительного периода члены команды менеджеров также рассматривали все нормативно-правовые акты для определения насколько требования Конституции и законодательства выполнялись министерствами и их структурными подразделениями. Результаты такого сравнительного анализа сводились в отдельную таблицу.

ОКНО 5.2

КАЗАХСТАН

Функциональный анализ в Казахстане проводился Министерством финансов в контексте выполнения постановления Правительства Республики Казахстан “О программе реформирования государственного управления в Республике Казахстан и государственных мерах по ее внедрению”. Функциональный анализ также включал Государственную Программу по реформе бюджета Республики Казахстан на 1998 – 2000гг., которая была одобрена постановлением Правительства Республики Казахстан. Для подведения итогов функционального анализа по государственному бюджету в 1999 г. и планирования действий по организации государственного финансирования распоряжением Премьер – министра Казахстана была образована Бюджетная комиссия. Первый Заместитель Премьер-министра был назначен председателем Комиссии, а ее члены являлись первыми госу-

дарственными исполнительными лицами и помощниками в Администрации Президента и Аппарате Премьер-министра. Комиссия подвела итоги работы по функциональному анализу, сфокусированному на группировке государственных функций, распределении функций между центральными и региональными властями, передаче функций анализа от одного уровня власти к другому и определении перечня государственных органов и организаций, постепенно отходящих к частному сектору. Был также подведен итог функционального анализа по результатам работы Министерства финансов. Для каждого государственного органа Комиссия составила перечень программ, финансируемых из республиканского бюджета, и определила формы финансирования (в полном ли объеме, в виде ли субсидии или иным образом, с использованием рыночных механизмов).

ЦЕЛЬ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Цели функционального анализа, проводимого в отдельных странах Восточной Европы и СНГ, были во многом сходными. Несмотря на то, что все внимание было сосредоточено на создании эффективного государственного управления, поиск способов сокращения государственного финансирования на цели государственного управления – был общим явлением для всех стран.

До недавнего времени наиболее распространенной формой сокращения затрат было сокращение штатов до уровня, устанавливаемого Правительством. Это в какой-то степени парадоксально: ведь опыт стран

региона показывает, что средства, выделяемые на заработную плату служащих, составляют относительно малую долю всех затрат на содержание государственного аппарата. Однако, это явление редко (лучше сказать: никогда прежде) не подвергалось сколько-нибудь последовательному анализу.

Функциональный анализ сосредотачивался на определении данных, относящихся к каждой функции, выполняемой министерством, включая категории функций, их результативность. В ходе анализа рассматривались оказываемые услуги, бюджет, кадры, требуемые для выполнения каждой функции. Основываясь на сравнительном анализе, рабочие группы определяли несоответствия между многими элементами в системе органов госуправления.

На основании результатов анализа все функции разбивались на категории: что следует оставить в министерствах, что следует расширить, что децентрализовать (перевести на самоуправление), а что – делегировать региональным или местным государственным органам, либо приватизировать. (См. Окна 3.8 – 3.10; Окно 1.4).

АНАЛИЗ ПО ВЕРТИКАЛИ, ПО ГОРИЗОНТАЛИ И СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ

Если применять функциональный анализ в его вертикальной форме, то он приведет к положительным результатам только в тех учреждениях, которые признаются в своих недостатках и, на основании рекомендаций анализа, перестроят свою организационную структуру и систему управления. Однако следует иметь в виду, что такие учреждения принадлежат системе государственного управления, и их обособленная реструктуризация не будет иметь большого смысла. Следовательно, результаты вертикального анализа следует рассматривать в качестве пилотных и применимых ко всем организациям государственного управления только в случае их признания. За вертикальным может последовать горизонтальный анализ, рассматривающий вопросы дублирования системы в целом. Однако латвийский опыт предупреждает: “Ни один государственный орган не мог играть той роли, которая давала бы достаточно власти для рассмотрения анализа многочисленных министерств, подведения итогов и разработки предложений для внедрения изменений во всей государственной системе”. (См. примеры Главы 2).

Системный анализ, подобно вертикальному, имеют свои ограничения. Хотя он и позволяют сравнивать общие функции министерств, он не ставит своей целью обоснование этих функций или оценку функций министерств в целом. Комбинированный функциональный анализ является более дорогим и трудоемким, но это, по-видимому, наилучшая по воздействию и эффективности форма анализа. Между рабочей группой по функциональному анализу и участвующими организациями должно быть с самого начала установлено тесное сотрудничество. После того, как лицо, ответственное за проведение функционального анализа перед Президентом и Правительством, определит цели анализа, рабочая группа должна взять на себя ответственность за успешную реализацию всех шагов. Общим подходом рабочих групп по функциональному анализу была, во-первых, организация встреч с главными должностными лицами в соответствующем министерстве во время которых сообща-

лись цели, методы и ожидаемые результаты анализа. Такие встречи имели большое значение, так как позволяли полностью согласовать общие вопросы реализации функционального анализа, включая представление соответствующих документов и информации, и установление временных рамок. Было обоюдно признано, что информация о проведении анализа должна непрерывно поступать руководству министерства, в частности, на конечной стадии. Было подтверждено, что все участники анализа, будут стремиться узнать о его выводах и рекомендациях. Среди мотивов, побуждающих центральные правительственные органы к проведению анализа важным является их глубокая вовлеченность в анализ, позволяющая первыми узнавать о результатах исследования.

МЕТОДОЛОГИЯ

В большинстве стран иностранные эксперты в значительной мере способствовали составлению методологии функционального анализа. В дополнение к активному участию всех заинтересованных сторон в процессе подготовки и проведения анализа и согласования способов его проведения, все страны использовали вопросники и интервью с ключевыми фигурами. Этому предшествовали кампании по сбору информации об организации и внимательное рассмотрение материала по правовому статусу организации, организационной структуре, ответственности, техническому оборудованию, кадрам и результатам деятельности. Некоторые рабочие группы собирали информацию об организациях из внешних источников, например, у потребителей услуг и продуктов. Метод сравнительного анализа облегчал рассмотрение подлежащих исполнению задач в сопоставлении с фактически исполняемыми. Другой часто применяемый метод статистического анализа использовался для сравнения общих функций отдельных секторов с числом сотрудников, выполняющих эти функции по министерствам. Это также использовалось в качестве сравнения соотношения персонала, выполняющего различные типы функций, и расходов на одного работника, либо пользователя этих функций. Статистический анализ данных использовался также для сравнения функций, выполняемых министерствами в данной стране и им подобными ведомствами в других государствах сравнимого размера. В Словакии был проведен анализ динамики развития структуры найма среди отдельных организаций за несколько лет. (См. Окно 3.7).

Новый метод, используемый в функциональном анализе, заключался в оценке результатов деятельности отдельных организаций. Такой метод до

недавних пор применялся в значительной мере к частным организациям. Функциональный анализ сосредотачивался на результатах деятельности, а не на входных параметрах, то есть на количестве и природе результатов, производимых организацией, а не на средствах, инвестируемых государством в организацию.

ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ

Если говорить о временных рамках функционального анализа, то не следует предлагать временные ограничения по его реализации, так как размах и глубина в различных странах различны в зависимости от учреждений, участвующих в анализе. На Украине функциональный анализ проводился по стадиям. Опыт региона подтвердил уверенность, что время проведения анализа не должно превышать срока до очередных выборов (например, на Украине функциональный анализ “пережил” три правительства); в противном случае его реализация будет затруднена. Нежелательно начинать функциональный анализ перед выборами.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Окончательный отчет с подробными деталями выводов и рекомендаций, иногда сопровождающийся планом действий, описывающим как и когда предлагаемые изменения должны быть внедрены, стал наиболее общим результатом функционального анализа.

Другим подходом была организация семинара с присутствием всех ключевых “игроков”, на котором дорабатывались, в процессе обсуждения, все выводы анализа.

В Словакии итоговый отчет о проведении анализа, вместе с анализом текущей ситуации и отдельными предложениями по изменению и усовершенствованию, был представлен на рассмотрение заместителю Премьер-министра. Заместитель Премьер-министра принял отчет и передал его на рассмотрение Правительству. После двух месяцев межминистерских и политических консультаций, правительство утвердило отчет. В Латвии аналитический отчет с рекомендациями был представлен Кабинету для вынесения решения, а после этого передан СМИ.

ОКНО 5.3.

СЛОВАКИЯ

Рабочая группа представила отчет заместителю Премьер-министра с анализом текущей ситуации и отдельными предложениями по изменению и усовершенствованию. Отчет имел следующую структуру:

- общий анализ системных проблем, влияющих на государственное управление;
- общие решения этих проблем;
- применение этих принципов к определенным областям и рекомендации.

В отчете говорилось, что общей проблемой почти во всех посткоммунистических странах, включая Словакию, является государственная собственность на товары и услуги в условиях рыночных отношений. При отсутствии соответствующего институционального потенциала происходит фактическая приватизация нерыночных видов деятельности. **В отношении нерыночных видов деятельности**, функциональный анализ рекомендует следующие ориентиры, которые в некоторой степени будут отличаться от рекомендаций для рыночных отношений:

Особое внимание уделять прозрачности деятельности, финансирования, расходов и цен.

- Использовать прямой контроль государства (в данном случае, центральных органов государственного управления) за проведением нерыночной деятельности в форме «государственной собственности» и изменением структурных и компенсационных ограничений при выполнении такой деятельности. Это усилит гибкость и мотивационные факторы для организаций и физических лиц в рамках системы, а также качество их работы, заметно улучшит качество и концептуальные и стратегические возможности центральной государственной администрации.

В рыночной деятельности, которая нуждается/не нуждается в регулировании, функциональный анализ дает следующие рекомендации:

- Создание условий прозрачности деятельности, финансирования, расходов и цен;
- Переход от прямого контроля поставщиков товаров и услуг к основанному на контрактах снабжению товарами и услугами;

- Передача средств, выделяемых из государственных фондов прямым или косвенным путем для поставки товаров и услуг, от поставщиков к покупателям;
- Усиление конкуренции и ослабление государственного контроля над поставкой товаров и услуг;
- Внедрение простых и прозрачных регулирующих рамок там, где это необходимо;
- Постепенный переход от государственной собственности на товары и услуги к собственности поставщиков;
- Ускоренная либерализация заработной платы, структурных и бюджетных правил, необходимых к исполнению поставщиками этих услуг в рамках законов, применяемых в отношении некоммерческих организаций, а также создание новых законодательных рамок для осуществления таких видов рыночной деятельности, которым не подходят нынешние узаконенные формы организации.

Отчет также дал специфические рекомендации относительно министерств и других областей, та-

ких как управление собственностью, реформа государственного материально-технического снабжения, исследовательские организации, обучение, консультационные услуги, жилье, дома отдыха, общественное питание, услуги узаконенных монополистов и т.д. Заместитель Премьер-министра принял отчет и передал его на рассмотрение Правительству. После двух месяцев внутриминистерских и политических консультаций Правительство одобрило отчет. Резолюция, сопровождающая отчет, содержала 53 задания, обязательные для внедрения. Их можно разделить на отдельные группы:

- 19 заданий для всех министерств, имеющих цель внедрения некоторых рекомендаций;
- 13 заданий для Заместителя Премьер-министра для подготовки конкретных предложений (политические документы, постановления правительства, законы) по реформированию наиболее важных системных проблем;
- 21 задание для отдельных министерств по подготовке предложений (политические документы, постановления правительства, законы) по решению системных проблем в своей области.

РЕАЛИЗАЦИЯ

Можно с уверенностью сказать, что чем больше желание Правительства или Президента перестроить систему государственного управления и их участие в этом процессе, тем более сильный интерес проявляется ими к внедрению рекомендаций функционального анализа. Однако следует заметить, что в большинстве стран желание проводить такой анализ было гораздо сильнее, чем воля к внедрению его результатов. Наиболее часто реализация функционального анализа была результатом компромисса. Например, хотя украинское правительство утвердило необходимые концептуальные рамки для процесса функционального анализа и делегировало полномочия для его проведения, оно не внедрило последовательной процедуры для мониторинга результатов. Поэтому министерства испытывали затруднения при внедрении мер, согласованных с ними в отчете. На Украине остается неясным, какая организация назначена ответственной за реализацию функционального анализа, потому что, согласно существующему законодательству, по крайней мере, три организации могут получить такое задание. В результате министерства не воспринимают этот процесс достаточно серьезно, зная о том, что любое решение может быть легко изменено в их пользу путем лоббирования через другой «инициативный центр». (См. Окно 4.6 о провале реализации на Украине).

Необходимо напомнить, что внедрение рекомендаций функционального анализа подвержено воздействию человеческих факторов. Министры все еще видят свою роль преимущественно в осуществлении узких отраслевых задач и решений, а не в постановке более широких задач и достижении общепрофессиональных результатов. Как следствие, они с неохотой берут на себя инициативу в процессе реформирования. Руководители среднего звена также сопротивляются изменениям. В течение десятилетий большинство сегодняшних должностных лиц были уверены, что система, в которой они работали, была наиболее оптимальной, и даже если потребуются изменения, это будет заботой верхов. Большинство чиновников воспринимают административную реформу как угрозу их старшинству и сохранению рабочих мест. Рекомендации функционального анализа не воспринимались положительно, в особенности, когда рабочая группа по функциональному анализу определяла ряд недостатков. Затем рабочая группа обвинялась в некомпетентности, и критикующие заявляли, что ее члены не понимают проблем государственного управления. Действительно, когда возникает большой разрыв между существующей и предлагаемой системой государственного управления, необходимо приложить особые усилия для достижения взаимопонимания всех сторон.

ОКНО 5.4

БОЛГАРИЯ

В Болгарии в результате функционального анализа была подготовлена и утверждена Правительством Стратегия создания модернизированной административной системы Республики Болгария. На этом основании был принят Закон об Администрации, который в свою очередь способствовал появлению Реестра административных органов. (См. Окно 4.2)

Появление Реестра и другие постановления правительства явились шагом к созданию более открытой администрации. Совет Министров принял постановления по ведению Реестра. Они охватили все основные министерства и агентства и включили в себя информацию об их иерархии, функциях и нормативных актах. Там же содержались данные по общему количеству служащих и вакансий.

РОЛЬ СМИ В ФУНКЦИОНАЛЬНОМ АНАЛИЗЕ

СМИ выполняют жизненно важную функцию при подготовке и проведении функционального анализа и в критических ситуациях могут сыграть решающую роль в изменении баланса в пользу функционального анализа. Следовательно, рабочей группе по функциональному анализу необходимо поддерживать постоянный и тесный контакт со СМИ. Не во всех странах региона, где проводился функциональный анализ, это мероприятие получило поддержку СМИ. Среди положительных примеров – Словакия и Болгария. В обоих государствах одной из целей анализа была реструктуризация центрального правительства в соответствии с правилами Европейского Союза (деятельность правительств должна быть эффективной и прозрачной). Рабочая группа делала все возможное, чтобы и весь процесс анализа был прозрачным. В Болгарии и Словакии общественность на регулярной основе получала через СМИ информацию о ходе функционального анализа

и его результатах. Проводились также публичные дискуссии с гражданами и политическими деятелями относительно цели и значения функционального анализа – при этом росло общественное доверие к ФА. Цель заключалась не только в информировании граждан о процессе, но также – и в первую очередь – в завоевании их поддержки.

В Словакии с самого начала рабочая группа по функциональному анализу готовилась к сопротивлению многих государственных служащих и политиков; словацкие СМИ стали в этих условиях верными партнерами экспертов на протяжении всего процесса функционального анализа. Поскольку анализ был всесторонним, каждый министр или министерство находили аргументы против каких-то пунктов анализа. Однако, благодаря поддержке Заместителя Премьер-министра и самого Премьер-министра и широкому информированию общественности о позиции правительства – министры почувствовали, что у них нет другого выбора, как в принципе согласиться с проведением функционального анализа и принять его результаты.

ОКНО 5.5

БОЛГАРИЯ

Главными результатами выполнения рекомендаций, основанных на проведенном анализе являлись:

- Достижение быстрого прогресса в получения физическими и юридическими лицами информации об услугах в отдельных административных органах;
- Составление информационных таблиц, содержащих максимум информации о доступных административных услугах, сборах по ним, данных о руководстве и экспертах административных подразделений;

- Представление в приемлемом виде дополнительной информации о каждой административной услуге – формах заявлений для отдельных административных услуг и сопроводительных документов, брошюрах, бюллетенях, адресах соответствующих административных органов в интернете, информационном центре для посетителей;
- Публикация брошюры “Региональная администрация и услуги для граждан и фирм”;
- Создание необходимых форм и заявлений, необходимых для выполнения административных услуг различными организациями;

■ Проведение диалога с гражданами о совершенствовании административных услуг – встречи и дискуссии с представителями неправительственных организаций (НПО);

проведение анкетирования и трансляция местными СМИ просветительских программ; создание приемных в региональных управлениях и т.д.

Опыт Словакии и Болгарии показал, что одной информации для граждан недостаточно. Граждане сами заинтересованы в своем непосредственном участии в проведении функционального анализа,

особенно через НПО и различные группы по интересам. Только таким способом можно достичь эффективного и объективного проведения функционального анализа.

ОКНО 5.6

ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

1. **Еще до начала процесса необходимо наличие ясно определенной цели и согласия между главными участниками.** Единое понимание цели должно объединять государственные структуры (исполнительные и отдельные министерства), организации гражданского общества, частный сектор – вокруг задач реформирования государственного управления (Кыргызстан, Латвия). Единая философия и готовность правительства к проведению реформ также являются ключевыми факторами (Словакия, Украина).
2. **Создание правительственного подразделения или органа, строго отвечающего за реформу государственного управления или, возможно, за процесс функционального анализа.** Такой орган обеспечивает толчок реформам, поддерживает необходимого импульса и предоставляет механизм для разрешения спорных вопросов по мере развития процесса. Создание такого органа дает возможность появления более гибкой стратегии, которая может быть изменена на основе обратной связи и рассмотрения проблем по мере их появления (Словакия).
3. **Составление плана действий и следование ему.** Необходимость разработки четкого плана имела особое значение во всех странах. Такой план включает реалистическую оценку времени и ресурсов, необходимых для выполнения этого плана (Кыргызстан). Действенность этого фактора может быть усилена за счет подписания меморандума о понимании ролей и ожидаемых результатов – различными заинтересованными органами, т.е. анализируемым министерством и отслеживающим органом (Латвия).
4. **Адекватное обучение и формирование должного понимания роли ФА.** Там, где правительственные чиновники будут нести отве-

тственность за проведение реформ, достаточное внимание должно быть уделено обучению в соответствии с общей методологией функционального анализа (цели, задачи), а также со специфическими подходами функционального анализа (Кыргызстан). Там, где существует большой разрыв между имеющейся и предлагаемой системами государственного управления, необходимы особые усилия для улучшения понимания среди всех участников (Украина). Министерства должны получать соответствующую техническую помощь и финансовую поддержку для внедрения результатов функционального анализа.

5. **Необходимость связи между консультантами и правительством и между различными министерствами.** Такая связь должна осуществляться на регулярной основе и гарантировать, что все стороны будут вносить свой вклад в проект. Возможно представление проекта отчета с рекомендациями чиновникам министерства – для рассмотрения и комментирования. Возможны консультации с чиновниками и политиками из других министерств (Латвия). Для передачи информации о проводимых в ходе процесса мероприятиях могут привлекаться СМИ (Латвия), что может способствовать изменению общественного мнения в пользу проведения реформ (Словакия).
6. **Функциональный анализ должен учитывать особенности ситуации, в которой проводится анализ.** В случае Украины это привело к эволюционному, а не к революционному подходу, и рекомендации были внедрены подобно добавлению строительных блоков в течение нескольких циклов. В других странах ситуация обусловила тип функционального анализа. Факторами, подлежащими рассмо-

трению, являются: размер страны, уровень развития, политическая и общественная поддержка будущих реформ (Словакия). Пример Словакии проиллюстрировал, что хотя приватизация услуг государственного сектора является предпочтительнее, чем нерыночные решения, это должно быть сбалансировано в свете цен на сделки при рыночных и контрактных отношениях. В слабо развитых странах системы, базирующиеся на принципах командования и контроля, требуют менее сложного набора организаций и инструментов управления, и поэтому иногда могут быть более предпочтительными. Также следует разграничивать краткосрочные и долгосрочные возможности изменений, учитывая при этом влияние политических обстоятельств и циклов деловой активности.

- 7. Потребность в механизмах мониторинга процесса анализа.** Существует потребность в механизме слежения для обеспечения продвижения плана действий. Мониторинг определенной организации направляется на то, чтобы обеспечить соблюдение установленных условий и методологии. СМИ могут также сыграть неформальную роль наблюдателя за внедрением задуманных реформ (Латвия).

Стороны должны сознавать, что результаты могут быть неожиданными, и министерства должны получать соответствующую техническую помощь и финансовую поддержку для внедрения результатов функционального анализа (Украина).

8. Необходимость распределения свободных ресурсов после функционального анализа.

Еще до начала анализа участвующие стороны должны быть осведомлены о вероятных изменениях бюджета, поэтому необходимо предусмотреть, как поступать в связи с этими изменениями.

- 9. Проведение анализа.** Во время проведения анализа необходимо вновь обращаться к первичной философии анализа, т.е. держать прежние инструменты анализа наготове.

- 10. Необходимость внедрения процесса реализации ФА в общую реформу органов государственного управления.** Важно чтобы функциональный анализ не рассматривался как обособленная инициатива; необходимо обеспечить широкое понимание того, что успех функционального анализа зависит от его места в общей структуре реформ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политическая поддержка на самом высоком уровне, согласие всех участников, широкая поддержка СМИ, профессиональная рабочая группа по функциональному анализу и соответствующая методология являются достаточными гарантиями эффективного проведения функционального анализа и, более того, внедрения его рекомендаций.

Функциональный анализ в большинстве случаев рекомендует правительству отказаться от функций, которые оно не должно исполнять (оперативные функции), а вместо этого сосредоточиться на тех, которые правительство обязано исполнять (стратегические, законодательные, методологические,

координационные). Смена исполняемых функций влияет на изменения организационной структуры, регламента, процедур и штатного расписания того или иного управленческого органа.

Общей чертой всех правительств является то, что они не расположены к добровольному отказу от выполнения своих задач и не желают делиться ответственностью – из опасений, что это разоблачит их слабые стороны. Но истина – в другом: если правительства освобождают себя от всех “необязательных” действий, исполняемых сегодня, то завтра они будут располагать большим временем и большими возможностями для выполнения своих главных функций. В этом и состоит назначение функционального анализа.