

Ссылки

Нанберг Б. (1998). Государство после коммунизма. Административные реформы в Центральной и Восточной Европе. Всемирный банк, Вашингтон

Нанберг Б. (2000). Готовы к Европе. Реформа государственного управления и вступление стран Центральной и Восточной Европы в Европейский Союз. Технический документ Всемирного банка №466, Вашингтон

ОЭСР (1998), Подготовка государственного управления для европейского административного пространства. СИГМА, Документ 23, Париж

ОЭСР (1999). Поддерживающие организации для членства в ЕС, СИГМА, Документ 26, Париж

Фонд «Открытое общество» (2001). Развитие политической культуры в Словакии. ФОО, Братислава

Верхейен Т. и Д. Кумбс (1998). Инновации в государственном управлении. Эдвард Элгар Паблишес, Челтенхем

Верхейен Т. (1999). Системы государственной службы в Центральной и Восточной Европе. Эдвард Элгар Паблишес, Челтенхем

Верхейен Т. (2000). Создание административных ресурсов для членства в ЕС, гонка наперекор Времени. ВРР, Хегью

Краткое резюме

1.1. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В БОЛГАРИИ

Отчет о проведении функционального анализа в Болгарии был подготовлен г-ном Джулианом Боевым, исполнительным директором Регионального Координационного Центра по Центральной и Восточной Европе и Средней Азии.

Предыстория: первое проведение функционального анализа в Республике Болгария

Функциональный анализ органов государственного управления широко проводился в Болгарии в течение последних четырех лет. Впервые он был запланирован и реализован в 1997 году после прихода к власти нового правительства, ориентированного на реформы. Кабинет министров представил тогда парламенту республики свою программу *Болгария 2001*. Эта программа ставила целью достижение полной интеграции страны в ЕС и НАТО. Началось осуществление мер, направленных на создание современного и стабильно развивающегося государства, с ясно обозначенными национальными приоритетами.

Главной задачей правительства стали преобразования страны в соответствии с принципами новой Болгарской Конституции. Первое проведение функционального анализа было направлено на оценку положения в системе государственного управления, определение основных стратегических направлений институционального устройства. В ходе функционального анализа 1997 года были рассмотрены все административные органы исполнительной власти на центральном и региональном уровнях, административные органы судебной и законодательной власти, администрация Президента – всего проанализировано 26 административных органов.

Как проводился функциональный анализ

Функциональный анализ проводился в четыре этапа. На первом – определились методология, гра-

фик реализации, пользователи и ресурсы. Второй этап ФА был посвящен анализу информационной инфраструктуры. Третий – планированию и формулированию стратегии осуществления государственной политики в области современной административной системы. На заключительном этапе принимались соответствующие организационные и законодательные меры.

Целью организаторов функционального анализа было содействовать модернизации уже существующей системы, а не ликвидировать ее как таковую.

Функциональный анализ проводился в рамках программы Phare. За организацию и управление процессом отвечал Министр по вопросам государственного управления. Непосредственным проведением ФА занималась группа местных экспертов, не занятых на государственной службе.

Окончательный анализ данных и формулирование задач осуществлялись при сотрудничестве с работниками Аппарата Кабинета министров и в режиме согласования с другими министерствами.

Результатом ФА стала разработка Стратегии по созданию современной административной системы Республики Болгарии, которая была утверждена Кабинетом министров в феврале 1998 года. Постоянная система мониторинга системы государственного управления была позднее инкорпорирована в Закон об Администрации.

Дальнейшие шаги

После завершения аналитической работы, проводившейся в 1997 году, в республике был создан Реестр административных органов Болгарии, который в начале 2000 года приобрел свой законченный вид. Сейчас в этом Реестре – полное описание всех административных органов, и также все акты, изданные ими по настоящее время. Реестр представляет собой информационную систему, размещенную в Интернете. Операционной поддержкой Реестра занимается Директорат «Государственная администрация» в структуре Кабинета министров. Реестр преследует две цели – постоянный мониторинг состояния административной

системы и обеспечение свободного доступа населения к информации о работе правительственных органов.

В практику мониторинга системы государственного управления в Болгарии вошло представление Министерству государственного управления ежегодных отчетов о деятельности каждого административного подразделения.

После 1997 года несколько раз проводились горизонтальный и вертикальный анализы. Была разработана система проведения горизонтального функционального анализа – ее инкорпорировали в Закон об Администрации. Что касается вертикального анализа, то имеется несколько примеров его проведения, начиная с 1998 года:

- Анализ лицензирования, разрешения и регистрации (ноябрь 1999 года – апрель 2000 года).
- Функциональный анализ системы сбора, обработки и хранения персональных данных (ноябрь 1999 года – декабрь 2000 года).
- Функциональный анализ, направленный на улучшение организации предоставления услуг физическим и юридическим лицам (июнь – декабрь 2000 года).

Результаты функционального анализа

Практика проведения ФА в Болгарии показала, что данный метод изучения администрации исключительно эффективен при реформировании системы государственного управления. Приобретенный опыт лег в основу дальнейшей работы.

В настоящее время продолжение исследований в рамках ФА зависит от желания правительства выполнять рекомендации аналитиков. В то же время эффективное выполнение функционального анализа напрямую зависит от методологической и практической готовности рабочих групп, которым зачастую не хватает времени и ресурсов для управления и организации своей работы, для сбора необходимой объективной информации об объекте исследования.

1.2. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В ЛАТВИИ

Отчет о проведении функционального анализа в Латвийской Республике был подготовлен г-жой Светланой Проскуровской, заместителем начальника секретариата министра по специальным поручениям, связанным с реформой государственного управления.

Первый функциональный анализ в Латвии

Основной задачей новообразованного в 1997 г. Бюро по реформе органов государственного управления стал анализ их функций и структур и выработка соответствующих рекомендаций для правительства – по рационализации и устранению дублирования и параллелизма функций. Предполагалось, что существующие в Латвии органы государственного управления выполняли одинаковые функции с теми же результатами, и это, в частности, влекло дополнительные правительственные расходы, ослабляло ответственность и отчетность органов государственного управления.

От Кабинета министров поступило поручение о необходимости проведения горизонтального функционального анализа всех органов государственного управления. Это поручение было формально закреплено в Декларации о предстоящих действиях Кабинета Министров.

Как проводился функциональный анализ

Горизонтальный функциональный анализ в Латвии проводился четырьмя государственными служащими из состава Бюро по реформе государственного управления и при технической поддержке Администрации государственной службы. Горизонтальный ФА проводился в три стадии. На первой стадии сбором информации о функциях, персонале и бюджете министерств занималась Администрация государственной службы. На основе этой информации, специальным постановлением была определена примерная классификация основных функций органов государственного управления. Вторая стадия включала анализ существующей информации об институциональных функциях. Были определены области функционального дублирования по секторам, также был подготовлен предварительный перечень институтов для будущего анализа. Третья стадия была нацелена на проверку рабочей версии дублирования функций и изучения причин: может или нет такое дублирование быть устранено? Главы государственных учреждений интервьюировались по вопросам исполняемых ими функций.

В результате, в декабре 1997 г. Кабинету министров был представлен Отчет о проведении горизонтального функционального анализа с рекомендациями по устранению дублирования функций и дальнейшим шагам в деле реформы органов государственного управления. В анализе деятельности государственной администрации содержалась наиболее существенная информация и необходимое обоснование для разработки Концепции развития государственного управления, поправок к Закону о Государственной Службе, проекта Закона об

основах государственного управления, Концепции и нормативного акта по делегированию государственных функций. Рекомендации горизонтального функционального анализа были включены в Стратегический план развития государственного управления до 2000 г.

Однако, горизонтальный функциональный анализ в Латвии не включает данных об анализе операционной эффективности государственных органов. Он не дал ответа в отношении улучшения распределения функций – а это необходимо сделать в свете требований ЕС к странам-кандидатам на вступление. Совершенно очевидно, что нужен дальнейший глубокий вертикальный анализ.

Другие исследования в рамках функционального анализа в Латвии

Вслед за работой, проведенной в 1997 г., двумя годами позже, в 1999 г., была инициирована вторая стадия функционального анализа в Латвии – проведение вертикального функционального анализа министерств и подчиненных структур. Вертикальный функциональный анализ сначала проводился в Министерстве сельского хозяйства (1999 г.), затем в Министерстве экономики и Министерстве юстиции (2000 г.). Выбор министерства был согласован тремя сторонами: Бюро по реформе государственного управления, которое взяло на себя ответственность за организацию и управление функциональным анализом, Всемирным банком, выделившим финансовые ресурсы для проведения реформы государственного управления, и заинтересованным министерством.

Функциональный анализ охватывал Министерство и различные органы, находящиеся в его прямом подчинении и под его руководством. При этом целью анализа являлась разработка институциональных основ для рационального и эффективного выполнения государственных функций.

В отличие от горизонтального функционального анализа, к проведению вертикального анализа привлекались международные и местные эксперты из частного сектора, при этом их обязанности были четко разделены. С одной стороны это привнесло в работу необходимый опыт реорганизации министерств, с другой – усилило практическую роль местных экспертов, ответственных за сбор и обработку данных и занимающихся проведением интервью в институциональной системе министерств.

Мониторингом функционального анализа ведало Бюро по реформе государственного управления, а после реорганизации в январе 2000 г. этим стал заниматься Секретариат министра по особым

поручениям – как центральный орган, ответственный за реформы в области госуправления. Он же помогал разрешать те вопросы, которые блокировали или затрудняли процесс.

Результаты функционального анализа

Методология и процесс вертикального функционального и организационного анализа, проведенного в Латвии, дал возможность Министерству определить свою роль в государственном управлении, стратегические задачи, функции и структуру.

Практика показала, что вовлечение промежуточного учреждения по мониторингу – Секретариата по реформе государственного управления – вполне целесообразно для обеспечения соблюдения методологии. Подотчетность консультантов помогла влиять на процесс и содействовала хорошим рабочим отношениям между всеми участниками.

В настоящее время обязательства Министерства, взятые относительно проведения анализа и, что еще важнее, обязательства по планируемой реорганизации – являются ключевыми факторами успеха. Здесь важны и желание реализовать анализ – на всех уровнях министерства, и участие самого министерства в разработке анализа, и согласованные действия между министерством и органом, проводящим мониторинг.

Как показал опыт Латвии, комбинация горизонтального и вертикального функционального анализа дает правительству возможность повысить эффективность государственного управления.

1.3. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Отчет о проведении функционального анализа в Казахстане был подготовлен Марсией Муханбетрахимовой Бурангалиевой, заместителем Председателя Казначейства Министерства финансов Республики Казахстан.

Предыстория и цель функционального анализа

Необходимость проведения функционального анализа в Республике Казахстан в 2000 г. была обусловлена экономической нестабильностью последних лет. Непосредственным поводом для проведения анализа стали следующие обстоятельства: сокращение бюджета в 1999 г., необходимость снижения расходов госбюджета в 1998-1999 гг. из-за внешнего экономического кризиса, падение цен на

сырье, сокращение производства в ключевых отраслях экономики, сокращение экспорта и поступлений в иностранной валюте. Экономическая нестабильность только усугублялась неэффективным распределением обязанностей среди государственных служащих и высокой степенью дублирования и параллелизма функций, выполняемых учреждениями государственного управления.

Функциональный анализ в Республике Казахстан был проведен Министерством финансов во исполнение Постановления Правительства от июня 1997 о реформировании структуры государственной службы. Целью функционального анализа являлось содействие построению рациональной системы госуправления, которая гарантировала бы устойчивое социально-экономическое развитие – при эффективном государственном регулировании и создании благоприятных условий для развития частного сектора.

Как проходил функциональный анализ

Летом 1998 г. правительство Казахстана занималось подготовкой бюджета на 1999 год. Деятельность, предпринятая в рамках подготовки бюджета, позже рассматривалась как часть функционального анализа – эта деятельность, по сути, была направлена на анализ существующей структуры государственного управления и рационализацию функций исполнительной власти.

Премьер-министр Казахстана создал Бюджетную комиссию, поручив ей изучить данные, полученные в ходе ФА, и учесть их при выработке механизмов контроля за состоянием государственных финансов. Затем, среди других мер, были разграничены определенные функции центральных органов, приняты рекомендации по распределению налоговых поступлений в госбюджет и местные бюджеты; при этом все финансовые ресурсы государства были консолидированы в единый государственный бюджет.

Проведение функционального анализа в Казахстане привело к следующим изменениям:

- Отдельным государственным организациям за исключением организаций, занятых в области общего образования, сельского хозяйства и окружающей среды, было дано право получать оплату за свои товары и услуги. Таким образом, они начинали действовать в условиях конкуренции, содействующей росту их эффективности.
- Модель финансирования многих программ в области высшего образования, транспорта, строительства, минеральных ресурсов, спорта и

т.д., реализуемая при координации со стороны Правительства, позволила сократить расходы в названных областях.

- Реструктурирование человеческих ресурсов в государственных учреждениях, привело к существенной экономии средств госбюджета. Было сокращено некоторое количество работников государственных предприятий, что также привело к снижению государственных расходов.
- Функциональный анализ продемонстрировал свое позитивное воздействие на социальный сектор – улучшилось использование средств из государственных фондов.

Результаты функционального анализа

Одним из важных достижений функционального анализа в Казахстане стало точное определение задач и функций основных органов государственного управления. Эти задачи можно представить сгруппированными в следующих категориях:

- Государственные услуги общего свойства, включая услуги в области финансов, аудита, внешней политической деятельности.
- Услуги, предоставляемые обществу и частным хозяйствам и включающие такие сферы как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилищно-коммунальный сектор.
- Услуги в области экономики, в частности, в сельском хозяйстве, промышленности, строительстве, эксплуатации ресурсов земных недр, на транспорте, в сфере коммуникаций.

Первоначально функциональному анализу подвергались только организации, финансируемые из государственного бюджета. Позднее, однако, ФА стали проводить и в тех учреждениях, которые финансируются из местных бюджетов и внебюджетных источников.

Результаты функционального анализа были представлены в двух отчетах, выпущенных в 1998-1999 гг. В результате проведения ФА был обеспечен переход от принципа поддержки бюджетных организаций, к поощрению их самофинансирования. Был уточнен перечень государственных учреждений, уполномоченных выполнять функции администрирования, контроля и надзора; были разграничены функции между центральными и местными и исполнительными органами. Более того, были установлены стандарты в отношении распределения каждого вида поступлений – между государственным местными бюджетами.

Функциональный анализ формально определил статус всех бюджетных организаций в стране. В юридический язык Казахстана был введен новый термин – «государственное учреждение». Оно было определено как «учреждение, поддерживаемое из государственного бюджета и уполномоченное брать на себя все финансовые обязательства только в рамках установленных бюджетных ассигнований».

Основываясь на результатах функционального анализа, Правительство Казахстана приняло несколько законодательных актов и постановлений. Среди них Закон о бюджетной системе, устанавливающий функции центральных и местных властей, Постановление о развитии рынка для некоторых видов производственной деятельности и услуг. Ясно, что взят курс на создание благоприятной рыночной среды для развития государственных предприятий.

Функциональный анализ, проведенный в Республике Казахстан, не был «одноразовым» событием. Подобная работа будет продолжаться и в дальнейшем.

1.4. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Отчет о проведении функционального анализа в Кыргызской Республике был подготовлен г-ном Т. Койчумановым, национальным советником программы ПРООН в Кыргызстане, доктором экономических наук.

Предыстория

В Кыргызской Республике реформы в области государственного управления начались уже в начале 90-х годов. Однако, с точки зрения эффективности государственного управления они не были последовательными и глубокими. В большинстве случаев реформа представляла собой совокупность нескоординированных попыток изменить структуру государственного управления, сократить персонал в государственных учреждениях. Сложная административная система, плохое качество государственных услуг, предоставляемых населению, коррупция в правительственных кругах и рост теневой экономики требовали немедленных изменений в системе.

Решение о проведении всестороннего функционального анализа было принято представителем ПРООН в Кыргызстане в рамках проекта по реформе государственного управления и государственной службы. Его главной целью было созда-

ние условий для радикально позитивных изменений в государственном управлении.

Как проводился функциональный анализ

Функциональному анализу в Кыргызской Республике подверглись центральные органы управления – Администрация Президента, Аппарат Премьер-министра, министерство финансов, министерство юстиции, министерство труда и социальной защиты, министерство промышленности и внешней торговли, министерство сельского хозяйства, министерство транспорта и коммуникаций, министерство образования, науки и культуры, министерство здравоохранения и Социальный Фонд. Функциональному анализу также подверглись некоторые административные учреждения, находящиеся в подчинении центральных органов государственного управления.

Сначала проводился анализ нескольких типов: общий функциональный анализ – в отношении Администрации Президента и Аппарата Премьер-министра, вертикальный функциональный анализ – в отношении Министерства образования, науки и культуры, здравоохранения, и горизонтальный функциональный анализ – в отношении государственных учреждений, работающих в социальной сфере.

Общий функциональный анализ включал анализ Устава, юридических документов, оценку роли и позиции в структуре исполнительной власти, анализ выполняемых функций. Его результатом стало выяснение роли и задач органов государственного управления в условиях перехода к рыночным отношениям, роли самого государства и бюджетных ограничений.

Горизонтальный анализ был проведен для таких ключевых министерств как Министерство финансов, министерство юстиции, министерство труда и социальной защиты, министерство промышленности и внешней торговли, министерство сельского хозяйства, министерство транспорта и коммуникаций, министерство образования, науки и культуры, министерство здравоохранения и Социальный Фонд. Исследовались персонал, финансы и юридические услуги. Функциональный анализ выполнялся посредством сбора информации, проведения интервью с работниками различных подразделений, ответственных за выполнение общих функций.

Вертикальный функциональный анализ включал в себя анализ отраслевых функций департаментов министерства и также подчиненных им организаций и агентств.

Одной из наиболее важных задач во время подготовки к проведению функционального анализа стало изучение процессов реформирования в управленческой сфере Кыргызской Республики. Это помогло уяснить направления предпринимаемых усилий, задачи и цели реформы.

В начале подготовительной работы члены Рабочей группы посетили Венгрию и Словакию с целью ознакомления с опытом реформирования государственного управления. Также до начала выполнения функционального анализа в пилотных министерствах члены Рабочей группы ознакомились с материалами результатов анализа в Латвии и Казахстане.

Для того, чтобы привлечь к проведению анализа государственных служащих, работающих в министерствах и сделать их активными участниками процесса, были созданы совместные рабочие группы, состоящие из работников министерств и независимых консультантов. Одной из задач этих групп являлся мониторинг процесса функционального анализа.

В ходе первой стадии функционального анализа Рабочая группа изучила необходимую документацию – как юридического, так и организационного характера. Были изучены и документы, относящиеся к связям с другими структурами. Таким образом, Рабочая группа выявила несоответствия между необходимыми и заявленными функциями и подготовила надлежащие рекомендации. В конце первой стадии анализа Рабочая группа представила свои рекомендации относительно дальнейшего плана действий.

Основной целью второй стадии процесса стало проведение интервью с начальниками департаментов, подвергнутых функциональному анализу. Во время интервью выяснялись задачи и функции, выполняемые этими департаментами. В конце второй стадии функционального анализа Рабочая группа пришла к заключению, что существует большое несоответствие между задачами, заявленными этими департаментами и реальной деятельностью, выполняемой ими.

Целью третьей стадии функционального анализа стала классификация основных функций, выполняемых анализируемыми органами государственного управления. Основные функции были разделены на отраслевую политику, предоставление услуг, регулирующие, координационные, функции мониторинга и наблюдения, функции поддержки. После проведения интервью международные консультанты и члены рабочей группы подготовили отдельные отчеты, основанные на этих результатах. Отчеты отражали цели, задачи интервью, анализ,

проблемы и рекомендации. Позднее эти отчеты были сведены в один итоговый отчет.

Выполнение и результаты функционального анализа

Выполнение функционального анализа центральных органов государственного управления в Кыргызской Республике было возложено на Рабочую группу при Национальном Совете по реформе государственного управления и государственной службы, возглавляемую Президентом Кыргызстана. Руководитель Администрации Президента был назначен менеджером проекта. Рабочая группа предложила создание специального административного органа для мониторинга выполнения функционального анализа, однако такой орган создан не был.

По окончании процесса функционального анализа было решено опубликовать итоговый отчет с результатами. Также планировалось провести Круглый стол для обсуждения результатов анализа. Исходя из результатов такого обсуждения, предстояло провести заключительные мероприятия в рамках ФА.

Эти предложенные меры были выполнены только наполовину. Итоговый отчет был опубликован, круглый стол – проведен. Однако менеджер проекта и Администрация Президента не оказали поддержки в выполнении рекомендаций функционального анализа. Члены Рабочей группы объяснили это как реакцию на критические замечания о деятельности правительственных служащих, особенно их профессиональных навыков.

Пришлось удалить из итогового отчета замечания, касающиеся профессиональных навыков. Отчет будет представлен Руководителю Администрации Президента для рассмотрения и возможного применения выводов, сделанных аналитиками. Рабочая группа в настоящее время планирует подготовить дополнения к Закону о государственной службе, а также представить проект Закона о государственном управлении.

1.5 ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В СЛОВАКИИ

Отчет о проведении функционального анализа в Словацкой Республике был подготовлен г-ном Мирославом Беблavi в сотрудничестве с Институтом экономических и социальных реформ, Братислава, Словакия и Университетом Андрияса, Великобритания.

Предыстория и цель функционального анализа

Функциональный анализ в Словакии (первоначальное название “Аудит финансов и деятельности центральных органов государственного управления и организаций под их юрисдикцией”) был инициирован в 1999 г., когда Правительство Словакии поручило Премьер-министру провести до 30 июня 2000 г. аудит деятельности и финансов центральных органов государственного управления.

В 1999 г. ситуация в государственном управлении требовала немедленных действий. После 1989 г. были проведены только частичные изменения в государственном управлении Словакии. Функции и структура государственной администрации не могли поспеть за стремительными изменениями, происходящими в словацком обществе, преобразующими страну из государства с командной экономикой в частично децентрализованное государство с рыночной экономикой. Таким образом, целью запланированного функционального анализа была выработка предложений, направленных на проведение системных и специальных реформ и создание гибкой и эффективной государственной администрации.

Функциональный анализ в Словакии был призван решить двойную задачу:

- Сократить расходы в органах центрального управления
- Сделать органы центрального управления более эффективными

Функциональному анализу подверглись 172 учреждения, среди них министерства, бюджетные и субсидируемые организации с общим количеством персонала 40962 человека. Однако некоторые сферы деятельности центральной государственной администрации остались не охваченными анализом – для этого потребовались бы специальные разрешения, на получение которых могло уйти много времени и сил.

Как был проведен функциональный анализ

Заместитель Премьер-министра создал Рабочую группу для проведения функционального анализа. Группа состояла из представителей государственных учреждений, национальных и международных экспертов. Она сотрудничала напрямую с Институтом экономических и социальных реформ (INEKO), ПРООН, Phare и DFID (Великобритания). В дополнение к Рабочей группе был создан Руководящий комитет, состоящий из заместителя Премьер-министра, государственных секретарей соответствующих министерств и других ответственных лиц.

Методология проведения функционального анализа была в основном связана со сбором необходимой информации и ее правильным пониманием. Сама информация представляла собой количественные и качественные показатели, уставные документы, служебные инструкции, данные о количестве сотрудников, тексты интервью с представителями центральных органов государственного управления. Данные о показателях деятельности и организационной структуре собирались еще до проведения интервью. Во время интервью аналитики интересовались структурой конечных результатов, человеческими ресурсами, системой менеджмента, отношениями между бюджетом и организационными подразделениями. Для проведения анализа требовались мнения экспертов по специальным вопросам, таким, например, как сельское хозяйство или деятельность аппарата правительства. Для этого были приглашены международные эксперты.

В ходе проведения функционального анализа деятельности аппарата правительства и министерства экономики осуществлялись два отдельных пилотных проекта:

- Словацкие и международные консультанты занимались аудитом центральных органов управления.
- Эксперт ПРООН разработал глубокий анализ деятельности управлений аппарата Премьер-министра. На основе такого анализа и сделанных рекомендаций позднее был разработан метод аудита подчиненных организаций.

Выполнение функционального анализа и его результаты

В июне 2000 г. заместитель Премьер-министра получил данные анализа текущего положения в государственном управлении Словакии, а также многочисленные специальные предложения от Рабочей группы. После двух месяцев межминистерских консультаций, 30 августа 2000 г. словацкое правительство утвердило отчет. В отчете был представлен общий анализ системных проблем, влияющих на государственное управление в Словацкой Республике, обзор возможных методов для решения этих проблем. В отчете содержались рекомендации для выполнения предложений функционального анализа.

Результаты ФА были утверждены постановлением правительства. Этим же документом заместитель Премьер-министра наделялся полномочиями контролировать выполнение рекомендаций и обязан был представить отчет о ходе

этого выполнения. Выполнение рекомендаций, выработанных в ходе анализа, было поручено Рабочей группе, проводившей анализ. Эту группу переименовали в Отдел по выполнению реформ (ОВР). В обязанности ОВР входило: готовить предложения по специальным реформам, оказывать содействие другим министерствам в выполнении их задач и проводить мониторинг выполнения рекомендаций анализа.

Проведенный в Словакии анализ подтвердил, что рекомендации для любого функционального анализа должны быть основаны на конкретных особенностях каждой страны. Без учета таких факторов как размер страны, развитие ее частного сектора, законодательство и другие, успешное проведение реформ невозможно.

Функциональный анализ, проведенный в Словакии, подготовил основу для дальнейшего демократического развития страны. Успеху ФА помогли восприимчивость кадров к изменившимся обстоятельствам и их умение построить хорошие рабочие отношения с командой аналитиков. При этом важными позитивными факторами стали политическая поддержка и внимание средств массовой информации.

1.6 ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НА УКРАИНЕ

Отчет о проведении функционального анализа на Украине был подготовлен г-жой Ольгой Лукашенко, помощником Постоянного Координатора ПРООН на Украине и г-жой Оксаной Сыроед, главой секретариата аналитического совета Кабинета министров.

Предыстория

После приобретения независимости в 1991 г. правительство Украины осознало, что вновь созданному государству, возникшему из однопартийной государственной системы, просуществовавшей более 70 лет, требуются не только новые законы, но также и новые государственные учреждения. Наряду с политическими и экономическими реформами, необходимо было предпринять структурные изменения в государственных учреждениях. Однако, несмотря на то, что необходимость проведения структурной реформы, как одной из приоритетных задач правительства, была осознана еще в начале 1992 г., собственно решение этой задачи, причем, медленное, началось только с начала 1997 г. И произошло это под влиянием Всемирного банка и других донорских организаций.

Украине досталась в наследие от советского режима сложная административная иерархия, контролировавшая все сферы экономической деятельности. В первые годы независимости многие государственные учреждения, включая и новые, продолжали управлять экономикой и контролировать ее. Сама идея проведения функционального анализа возникла в результате политического диалога между Украинским правительством и Всемирным банком в 1996-1997 гг. Тогда была достигнута договоренность о проведении функционального анализа в министерстве экономики и министерстве финансов. Выбор этих двух министерств был основан на необходимости пересмотра роли правительства в процессе перехода Украины к рыночной экономике.

Как проводился функциональный анализ

В июне 1997 г. Президент Украины создал Государственную комиссию по реализации реформы государственного управления – как главный орган, ответственный за проведение административных реформ. Основной задачей Комиссии стала разработка предложений относительно перехода органов исполнительной власти от отраслевого – к функциональному подходу. Указом Президента (июль) 1998 г. была принята Концепция Административной Реформы (Концепция).

Основной задачей функционального анализа, начатого на Украине, было определение дальнейшего направления реформы государственного управления на центральном уровне.

Первыми учреждениями, отобранными в 1998 г., стали министерство труда и социальной политики, министерство сельского хозяйства, министерство защиты окружающей среды и ведомство по развитию науки. Ход функционального анализа был замедлен после октябрьских 1999 г. президентских выборов. Лишь в ноябре 2000 г. правительство Украины подтвердило свою заинтересованность в осуществлении программы функционального анализа. К концу 2000 года функциональным анализом было охвачено 10 министерств.

Функциональный анализ проводился в основном в форме интервью с группами государственных служащих из каждого министерства. Вопросы, касающиеся выполнения функций, выяснялись в ходе интервью, а также посредством опросных листов (анкет). Для выявления возможностей оптимизации каждой функции, их, прежде всего, сгруппировали по ранее разработанной *классификационной системе*. В ней выделялись такие категории как предоставление услуг, формулирование политики, стандартизация и другие. Система классификации была не

единственным параметром, измеряющим эффективность функциональной реформы. Были приняты во внимание и международный опыт, и задачи, определенные для каждой отрасли или подразделения. Эксперты-аналитики подошли к рассмотрению функций с точки зрения их возможной децентрализация, перераспределения, передачи неправительственным организациям, слияния или ликвидации.

Управление функциональным анализом занималась *Рабочая группа по реформе центральных органов исполнительной власти (РГ РЦОИВ)*. Небольшая группа из 4 человек – представителей частного и государственного секторов – была привлечена из состава участников другого проекта, направленного на поддержку деятельности *РГ РЦОИВ*. Эту группу назначил Вице-Премьер министр Тихипко, он же являлся главой Рабочей группы. С лета 1998 г. группа занялась управлением процессом функционального анализа. Она состояла из местных украинских экспертов и одного международного консультанта, а также ряда международных экспертов, приглашенных на краткосрочной основе для участия в работе. По окончании анализа каждому из министерств надлежало подготовить отчет, который включал бы предложения по созданию новой организационной структуры и план реализации этих предложений.

Проведению ФА предшествовала соответствующая подготовка. Во-первых, группа встречалась с министрами и/или заместителями министров и разъясняла цели, принципы, задачи и процедуры функционального анализа. Во-вторых, в каждом министерстве были образованы отраслевые рабочие группы (ОРГ). В-третьих, готовился график проведения анализа. Четвертым шагом стала совместная встреча группы экспертов с членами ОРГ – для детального обсуждения методологии функционального анализа.

Выполнение и результаты функционального анализа

Несмотря на то, что десять министерств активно вовлекались в процесс функционального анализа, сам процесс оказался ограниченным по масштабам и глубине. Был проведен вертикальный анализ отображенных министерств, каждое министерство являлось частью пилотного проекта, проводимого на центральном уровне, анализ деятельности министерства в регионах не проводился. В то время как правительство Украины утвердило концептуальные рамки для проведения функционального анализа и передало необходимые полномочия Рабочей Группе РЦОИВ, оно не сумело обеспечить мониторинг результатов ФА. Функциональный анализ был затруднен обстоятельствами, существовавшими еще до его начала. Например, в начале 1999 г. структура Украинского центрального правительства насчитывала 89 органов с министерским статусом. Они занимались планированием и/или контролем всей многообразной деятельности в разных секторах и отраслях экономической и социальной жизни.

Условия проведения функционального анализа на Украине не были идеальными. Они усугублялись частыми кадровыми перестановками, а также непоследовательностью правительства при решении многих вопросов. Подобно тому, как правительство Украины не смогло адекватно проконтролировать проведение функционального анализа, оно не смогло и обеспечить мониторинг внедрения результатов анализа. Программа функционального анализа на Украине была в целом ослаблена отсутствием адекватного механизма взаимодействия всех сторон. В конечном итоге, при попытках реализовать на практике выводы функционального анализа, министерства оказались предоставленными самим себе.