

ПРООН/RBEC

Информационно-просветительские материалы

Перестройка государственных структур: методы и подходы

**Посткоммунистические страны
в переходный период**



United Nations Development Programme
Regional Bureau for Europe and the CIS



Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнение авторов и могут не совпадать с позицией ПРООН.

Извлечения из данной публикации могут быть воспроизведены без предварительного согласия ПРООН при условии ссылки на источник.

Copyright © 2002
by the Regional Bureau for Europe and the CIS
of the United Nations Development Programme
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA

Cover design: Stano Jendek / Renesans
Layout, desktop & production management:
Miro Kollar, Nábrežie A. Hlinku 7, 920 01 Hlohovec, Slovakia
Printed in Bratislava

ISBN 92-990011-3-8

Сокращения

KAMC (CIDA)	Канадское Агентство по Международному Сотрудничеству
СНГ (CIS)	Содружество Независимых Государств
DFID	Департамент Международного развития (Великобритания)
ЕЧНГ (ECIS)	Европа и Содружество Независимых Государств
ЕС	Европейский Союз
МФИ (IFI)	Международный Финансовый Институт
ISPA	Инструмент структурных стратегий для вхождения (Европейский Союз)
НАТО (NATO)	Североатлантический союз
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР (OECD)	Организация экономического сотрудничества и развития
ИОО (OSI)	Институт «Открытое общество»
РГУ (PAR)	Реформа государственного управления
Phare	Программа, финансируемая Европейским Союзом для помощи странам-заявителям Центральной Европы в целях их подготовки для вступления в Европейский Союз
PHRD	Фонд развития политики и человеческих ресурсов (Всемирный банк)
ОРР (RIU)	Отдел реализации реформ
СИДА (SIDA)	Шведское Агентство международного сотрудничества
SIGMA	Содействие совершенствованию в государственном управлении и менеджменте
SMSACIFA	Секретариат Министра специального назначения по сотрудничеству с международными финансовыми агентствами (Латвия)
СРГ (SWG)	Секторальная рабочая группа
ТАСИС (TACIS)	Техническая помощь Содруеству Независимых Государств и Монголии (Европейский Союз)
ПРООН (UNDP)	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮСАИД (USAID)	Агентство США по международному развитию
ВБ (WB)	Всемирный банк

Предисловие

Данная публикация посвящена рассмотрению функционального анализа как инструмента реформы органов государственного управления в Европе и СНГ.

Неудачи, отмеченные в предыдущие годы при попытках перейти от неэффективных, политизированных и морально разложившихся систем управления к новым профессиональным институтам, собственно, и обуславливали потребность в иных, более результативных подходах к проведению реформ.

В первые годы переходного периода реформе органов государственного управления не уделялось должного внимания. Ныне такая реформа рассматривается как условие успешного экономического развития.

Как сдвинуть административные реформы с мертвой точки? Как придать им необходимый импульс?

Одним из принципиально важных инструментов на этом пути является функциональный анализ (ФА) деятельности органов государственного управления. При правильном применении он способен действительно помочь в решении вопросов, которые прежде казались хронически не решаемыми. ФА может подтолкнуть государство к структурным изменениям своих управленческих систем и оптимизации, таким образом, своей собственной (т.е. государства) роли. Однако, при неправильном применении, ФА может скомпрометировать сам себя, ужесточить споры вокруг целесообразности и необходимости структурных реформ в административной сфере, а это, в свою очередь, чревато укреплением позиций антиреформаторов.

За последние пять лет функциональный анализ был опробован как инструмент реформирования во многих государствах региона. Примечательно, что именно этот инструмент (его, кстати, часто ассоциируют с менеджериством) нашел широкое применение в регионе, считающемся в определенном смысле «консервативным» в реформе государственного управления. И тут вполне закономерно может возникнуть вопрос: существует ли в данном регионе подлинная заинтересованность в функциональном анализе, или ФА — всего лишь одно из нововведений, предложенных разного рода международными институтами, то есть фактор скорее внешнего воздействия, нежели внутренней потребности?

В некоторых странах функциональный анализ вызвал споры, его называли, в частности, англосаксонским инструментом, торговой маркой DFID (Департамента международного развития, Великобритания), USAID (Агентства международного развития, США) и Всемирного банка. В таких случаях реализация функционального анализа была чрезвычайно затруднена, а результаты оказывались ниже оптимальных — сказывались, в частности, психологический фактор отрицательных ожиданий и изначально непримиримое отношение к функциональному анализу. Нововведение рассматривалось как некое «мероприятие», проведение которого разрешалось правительством в рамках выполнения условий гранта или иной формы финансового взаимодействия с зарубежными партнерами. И тогда возникала вероятность формального проведения ФА, что называется, ради галочки.

Есть, однако, и положительные примеры реализации ФА. Поддержанные широкой коалицией доноров, часто включавшей и ПРООН, некоторые правительства искренно пытались осуществить прорыв в реформировании систем государственного управления. Они понимали, что только такой подход может устранить препятствия в успешном проведении экономических реформ. Именно требования ФА способствовали включению в политическую повестку дня таких мер, которые стимулировали радикальные и давно назревшие перемены в механизмах государственного управления.

В настоящей публикации сделана попытка ответить на вопрос: *как и при каких условиях* функциональный анализ может стать действенным инструментом стимулирования глубокой реформы всего механизма государственного управления?

Мы рассмотрим ряд ключевых примеров из регионального опыта. Вместе с общим анализом методологических и организационных вопросов, образующих проблематику функционального анализа, мы установим свой взгляд на то, что *надо делать* и чего *не надо делать* в том или ином конкретном случае.

Мы хотели бы, чтобы представляемый здесь материал рассматривался как руководство по организации и проведению функционального анализа, а также своеобразное методическое пособие по выполнению некоторых важнейших рекомендаций.

Надеемся, что данная публикация поможет рассеять скепсис и опасения среди тех, кто считает функциональный анализ угрозой их организациям. Мы рассчитываем, что эта работа будет по достоинству оценена и теми, кто заинтересован в создании систем государственного управления, реально поставленных на службу гражданам.

Тони Верхейен
Братислава, Словакия, 19 ноября 2001 г.

Выражение признательности

Данная публикация подготовлена Группой по государственному управлению в Региональном центре содействия ПРООН/RBES в Братиславе, Словакия. Тони Верхейен является главным редактором публикации, ему помогли Лиза Смирл и Анастасия Козакова. Они также являются главными авторами основного текста. Микал Бен-Гера и Питер Брук существенно помогли авторам своими полезными консультациями. Редакторские комментарии и предложения сделал г-н Бен Слай, Директор Регионального центра содействия ПРООН.

Вклад экспертов, не работающих в Региональном центре содействия:

Мирослав Беблави (Институт государственного управления, Братислава, Словакия), Микал Бен-Гера (Тель-Авив, Израиль), Юлиан Боев (Региональный координационный центр Y2K, Болгария), Питер Брук (Бэннок Консалтинг, Соединенное Королевство), Марсия Бурангалиева (Комитет по делам казначейства, Министерство финансов, Казахстан), Талайбек Койчуманов (ПРООН, Кыргызстан), Ольга Лукашенко (ПРООН, Украина), Светлана Проскуровска (Секретариат Министерства специального назначения по реформе государственного управления, Латвия) и Оксана Сыроед (Секретариат Кабинета министров, Украина).

Ленка Рапошова и Катарина Остатникова помогли в решении вопросов, связанных с публикацией материалов проекта. Ольга Славкина, Катя Федореака и Эд Холт помогли в работе над окончательным завершением рукописи. Дизайн и полиграфическое исполнение обеспечил Мирослав Коллар.

Мы благодарны нашим коллегам из Регионального центра содействия за помощь в реализации проекта, а также всем, кто внес свой вклад в эту работу.

Оглавление

ГЛАВА 1

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

ПОИСК ЭФФЕКТИВНОГО ПОДХОДА X

Введение

Отсутствие четко определенной концепции роли государства

Отсутствие прозрачности и последовательности «вертикальная» доминанта

Дублирование функций и пробелы

ГЛАВА 2

МЕТОДИКА И ТЕХНИКА ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

2.1 В чем цель анализа?

2.2 Типы функционального анализа: что более уместно и при каких условиях?

2.3 Управление функциональным анализом

2.4 Финансовые аспекты функционального анализа

2.5 Как учитывать ожидаемые результаты

ГЛАВА 3

МЕТОДИКА И ТЕХНИКА ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

3.1 информация, которую следует собрать

3.2 Методы сбора информации

3.3 Методика анализа

ГЛАВА 4

РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Виды рекомендаций

Выполнение рекомендаций: в какой форме?

Мониторинг процесса реализации анализа

Существует ли образцовая модель реализации и мониторинга?

ГЛАВА 5

ВЫВОДЫ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Цель функционального анализа

Анализ по вертикали, по горизонтали и системный анализ

Методология

Временные рамки

Результаты

Реализация

Роль СМИ в функциональном анализе

Заключение

ГЛАВА 6

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

ОРГАНИЗАЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

ССЫЛКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

1.1 Функциональный анализ в Болгарии

1.2 Функциональный анализ в Латвии

1.3 Функциональный анализ в республике Казахстан

1.4 Функциональный анализ в Кыргызской республике

1.5 Функциональные анализы в Словакии

1.6 Функциональный анализ на Украине

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

ФОРМА ВОПРОСНИКА

2.1 Болгария

2.2 Украина

2.3 Латвия

ПРИЛОЖЕНИЕ 3:

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ НА ПРОВЕДЕНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО

АНАЛИЗА В ЛАТВИИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 4:

ФУНКЦИИ ДИРЕКТОРАТА “ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ” В БОЛГАРИИ

ОКНА

2.1 Вертикальный анализ	
2.2 Всеохватывающий вертикальный анализ в Казахстане	
2.3 Комбинирование анализа в Словакии и Кыргызской республике	
2.4 Горизонтальный анализ в Латвии, Болгарии и Кыргызской республике	
2.5 Государственные структуры: Казахстан и Латвия	
2.6 Специальные группы из внешних экспертов в Кыргызской республике и на Украине	
2.7 Внешние группы: Болгария и Словакия	
2.8 Применение стимулов	
3.1 С чего начать?	
3.2 Обеспечение прозрачности процесса:	
заклучение Меморандума о взаимопонимании перед началом анализа	
3.3 Организационная основа проведения ФА	
3.4 Проведение семинаров в Болгария, Словакия и Кыргызстане	
3.5 Получение информации о функциях, выполняемых государственными служащими в Украине	
3.6 Что же конкретно делается?	
3.7 Стандарты: опыт Словакии	
3.8 Классификация функций	
3.9 Поэтапное осуществление	
3.10 Использование других процессов	
3.11 Оценка влияния	
3.12 Углубление реформы: создание организационной и структурной базы данных	
о государственных органах в Болгарии	
4.1 Украина: Пример нового распределения функций	
4.2 Функциональный анализ как способ приближения администрации к гражданам	
4.3 Закон об администрации: прорыв в административной реформе Болгарии?	
4.4 ‘Традиционные’ модели реализации комплексных рекомендаций	
4.5 Использование бюджетного процесса как инструмента реализации в Казахстане	
4.6 Украина: из опыта неудач	
4.7 Реализация и мониторинг	
4.8 Украина: Отсутствие мониторинга приводит к результатам, далеким от оптимальных	
5.1 Украина	
5.2 Казахстан	
5.3 Словакия	
5.4 Болгария	
5.5 Болгария	
5.6 Извлеченные уроки	

РИСУНКИ

3.1 A Methodological Framework	
3.2 Функциональный анализ	
3.3 Критерии для принятия решений о том, как поступить с функциями	X