

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Дастан Секенов

руководитель департамента агентства по делам государственной службы по г. Алматы, магистрант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан,  
E-mail: dastan.sekenov75@gmail.com

<https://doi.org/10.52536/2415-8216.2021-3.05>

**Аннотация.** В статье рассмотрены особенности проведения функционального анализа деятельности государственных органов в некоторых странах. За последнее десятилетие функциональный анализ был апробирован и применен как инструмент реформирования государственного управления во многих зарубежных странах. Авторами изучены различные аспекты проведения функционального анализа, их историческое развитие, включая современные попытки их внедрения и реформирования. Экономические проблемы во многих странах в середине и конце 1990-х гг. привели к растущему осознанию связи между слабой экономической активностью и наличием слабых систем государственного управления. Изменение восприятия роли государственного управления в процессах реформ произошло в такое время, когда во многих странах действовали «аскетические» программы. Одним из элементов таких программ было снижение численности и роли управленческих структур. Проведение функционального анализа в государственных органах является одним из способов оптимизации количественного и качественного состава государственных служащих, повышения эффективности деятельности государственных органов. Это исследовательская деятельность по изучению целей и направлений деятельности государственного органа, стратегии, структуры управления и управленческих процессов. Авторами функциональный анализ проведен как инструмент реформы государственного управления. Изучены самые важные обстоятельства, которые следует учитывать при разработке функционального анализа: 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. В статье рассматривается и анализируется международный опыт проведения функционального анализа деятельности государственного органа в таких странах, как Латвия, Молдова, Сингапур.

*Ключевые слова: государственные органы, функциональный анализ, стратегические цели, методология, госуправление, зарубежный опыт*

---

## МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІНІҢ ФУНКЦИОНАЛДЫҚ ТАЛДАУЫН ӨТКІЗУ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІ

**Дастан Секенов**

Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің Алматы қаласы бойынша департаментінің басшысы, ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының магистранты, E-mail: [daстан.sekenov75@gmail.com](mailto:daстан.sekenov75@gmail.com)

**Аңдатпа.** Мақалада кейбір елдердегі мемлекеттік органдардың қызметіне функционалдық талдау жүргізу ерекшеліктері қарастырылған. Соңғы онжылдықта Функционалдық талдау сынақтан өткізіліп, көптеген шет елдерде мемлекеттік басқаруды реформалау құралы ретінде қолданылды. Авторлар функционалды талдаудың әртүрлі аспектілерін, олардың тарихи дамуын, соның ішінде оларды енгізу мен реформалаудың заманауи әрекеттерін зерттеді. 1990 жылдардың ортасы мен аяғындағы көптеген елдердегі экономикалық проблемалар әлсіз экономикалық белсенділік пен әлсіз мемлекеттік басқару жүйелерінің болуы арасындағы байланысты түсінудің өсуіне әкелді. Реформа процестеріндегі Мемлекеттік басқарудың рөлін қабылдаудың өзгеруі көптеген елдерде "аскетикалық" бағдарламалар болған кезде орын алды. Мұндай бағдарламалардың элементтерінің бірі басқару құрылымдарының саны мен рөлінің төмендеуі болды. Мемлекеттік органдарда Функционалдық талдау жүргізу мемлекеттік қызметшілердің сандық және сапалық құрамын оңтайландыру, мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру тәсілдерінің бірі болып табылады. Бұл мемлекеттік орган қызметінің мақсаттары мен бағыттарын, Басқару стратегиясы, құрылымы мен басқару процестерін зерделеу жөніндегі зерттеу қызметі. Авторлар функционалды талдауды мемлекеттік басқаруды реформалау құралы ретінде жүргізді. Функционалды талдауды жасау кезінде ескерілуі керек ең маңызды жағдайлар зерттелді: функционалды талдау арқылы қандай мақсаттарға қол жеткізу керек, талдаудың қандай түрін жүргізуге болады, талдау процесін қалай басқаруға болады және талдаудан кейін қандай қадамдар жасау керек. Мақалада Латвия, Молдова, Сингапур сияқты елдердегі мемлекеттік органның қызметіне функционалдық талдау жүргізудің халықаралық тәжірибесі қарастырылады және талданады.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік органдар, функционалдық талдау, стратегиялық мақсаттар, әдістеме, мемлекеттік басқару, шетелдік тәжірибе

---

## FOREIGN EXPERIENCE IN CONDUCTING FUNCTIONAL ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF STATE BODIES

**Dastan Sekenov**

Head of the Department of the Agency for Civil Service Affairs in Almaty, master's student of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, E-mail: dastan.sekenov75@gmail.com

**Abstract.** The article deals with the features of conducting a functional analysis of the activities of state bodies in some countries. Over the past decade, functional analysis has been tested and applied as a tool for public administration reform in many foreign countries. The authors have studied various aspects of functional analysis, their historical development, including modern attempts to implement and reform them. Economic problems in many countries in the mid-and late-1990s led to a growing awareness of the link between weak economic activity and weak government systems. The change in the perception of the role of public administration in reform processes occurred at a time when many countries were operating "ascetic" programs. One of the elements of such programs was to reduce the number and role of management structures. Carrying out functional analysis in state bodies is one of the ways to optimize the quantitative and qualitative composition of civil servants, to increase the efficiency of the activities of state bodies. This is a research activity that studies the goals and activities of a public authority, strategy, management structure, and management processes. The authors conducted a functional analysis as a tool for public administration reform. The most important factors that should be taken into account when developing a functional analysis are examined: what goals should be achieved through functional analysis, what type of analysis can be performed, how the analysis process can be managed, and finally, what steps should be taken immediately after the analysis. The article examines and analyzes the international experience of conducting a functional analysis of the activities of a public authority in such countries as Latvia, Moldova, and Singapore.

**Key words:** *government agencies, functional analysis, strategic goals, methodology, public administration, foreign experience*

## Введение

Экономические проблемы во многих странах в середине и конце 1990-х гг. привели к растущему осознанию связи между слабой экономической деятельностью и слабыми системами государственного управления. Изменение представлений о роли государственного управления в процессах реформ произошло в то время, когда во многих странах были «аскетические» программы. Одним из элементов таких программ было сокращение количества и роли управленческих структур.

Проведение функционального анализа в государственных органах - один из способов оптимизации количественного и качественного состава государственных служащих, повышения эффективности государственных органов. Это исследовательская деятельность по изучению целей и деятельности государственного органа, стратегии, структуры управления и процессов управления [1].

Автором рассмотрены наиболее важные обстоятельства, которые следует учитывать при разработке функционального анализа: **какие цели**

должны быть достигнуты с помощью функционального анализа, какой тип анализа можно сделать, как можно управлять процессом анализа и наконец, какие шаги следует предпринять сразу после анализа.

В статье рассматривается и анализируется международный опыт проведения функционального анализа деятельности государственного органа в таких странах, как Латвия, Молдова, Сингапур.

Функциональный анализ, как показывает зарубежный опыт, применяется преимущественно для достижения следующих результатов (рисунок 1):



**Рисунок 1.** Цели функционального анализа

Примечание: составлено автором

### **Методы исследования**

В ходе исследования автор в своей работе опирался на общенаучные методы, такие как анализ, синтез, сравнение, обобщение.

### **Обсуждения и результаты исследования**

Цели функциональных анализов различаются в зависимости от уровня развития государств. В развитых странах, где государственное регулирование тех или иных сфер общественной жизни в целом устоялось, функциональный анализ направлен, главным образом, на повышение эффективности реализации государственных функций через рациональное использование бюджетных средств и оптимизацию численности государственных служащих, задействованных в реализации государственных функций.

В развивающихся странах функциональный анализ в основном сфокусирован на определении адекватной роли государства в регулировании общественной жизни через оптимизацию государственных функций.

В некоторых развивающихся странах в меньшей степени следовали рекомендациям, выработанным в рамках проведенных функциональных анализов, и не приступили к реальному реформированию государственного сектора, ограничившись выявлением проблемных моментов.

Таким образом, функциональный анализ является гибким инструментом, разработка и применение которого в отдельно взятой стране привязана

ны к национальным условиям и соответствующему этапу развития государственного управления.

В национальной системе государственного управления, в частности в структуре государственного управления, в их организационной структуре и стиле работы персонала, все еще сохраняются некоторые черты старой коммунистической системы. Чтобы преодолеть эти недостатки и создать современное государственное управление, некоторые страны прибегли к такому инструменту. Функциональные обзоры превратились в инструмент для оценки функционирующих секторов государственного управления и предложения рационализации функций и повышения эффективности распределения государственных ресурсов для достижения стратегических целей сектора.

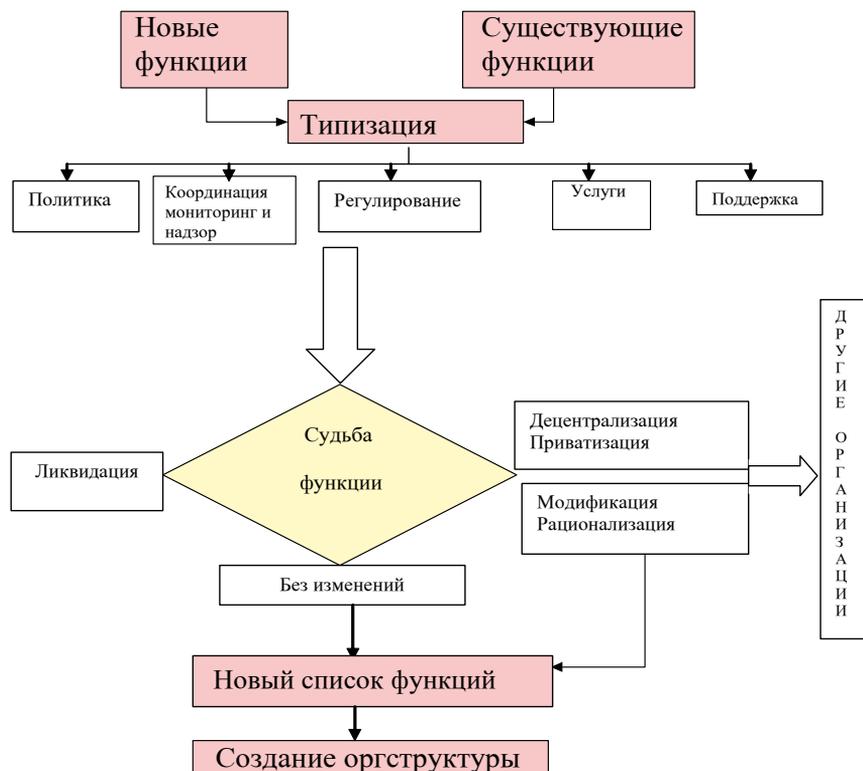
В целом следует отметить, что функциональный анализ государственных агентств больше применим к системам управления в развивающихся странах, тогда как в развитых странах акцент повышения эффективности государственного управления сместился на уровень выполнения государственных функций. Основные инструменты функционального анализа указаны на рисунке 2.



**Рисунок 2.** Инструменты функционального анализа

Примечание: составлено автором

Некоторые специалисты понимают цель функционального анализа как деятельность государственных органов по оказанию помощи государству в переходе к ситуации, когда государственные органы могут наиболее эффективно коллективно и индивидуально выполнять все необходимые функции [1].



**Рисунок 3.** Принятие решения по функциям [2].

Некоторые специалисты понимают цель функционального анализа как деятельность государственных органов по оказанию помощи государству в переходе к ситуации, когда государственные органы могут наиболее эффективно коллективно и индивидуально выполнять все необходимые функции [1].

На наш взгляд, сокращение бюджетных средств за счет сокращения количества госслужащих не всегда приводит к оптимизации системы; это отражается и на качественной реализации стратегических задач, поставленных государственными программными документами. Ключевым инструментом, используемым в ряде стран, является функциональный анализ деятельности государственных органов, цель которого - способствовать модернизации существующей системы, а не устранять ее. Причины проведения, виды функционального анализа в хронологическом порядке по странам приведены в таблице 1.

**Таблица 1.** Международный опыт проведения функционального анализа

Страна	Период	Тип функционального анализа	В каком органе проведен функциональный анализ	Основание проведения функционального анализа
Сингапур	1986-1995	Анализ проведения реформ связанные с политикой правительства на макроуровне	Правительство	Структура, финансы, управление государственной службы
Латвия	1997	Горизонтальный	3 министерства: Сельского хозяйства, юстиции и	Вступление в ЕС. Рационализация и устранение дублирования функций в государственном управлении
	1999	Вертикальный		
Молдова	2006	Горизонтальный	Парламент Молдовы	Усиление административных возможностей Секретаривата Парламента

Примечание: Таблица составлена автором по источникам [3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21].

### Опыт развитых стран

Более развитые в экономическом отношении страны начали активно проводить функциональные анализы в 80-х и начале 90-х гг. XX в.

**Сингапур.** В последние годы в Сингапуре произошли значительные изменения в характере государственного управления основанного на определенных рыночных принципах, структурах и стандартах. В стране, хотя политическая сфера не претерпела каких-либо значительных изменений (в отношении формы правления, однопартийной доминирующей системы и отношений между политикой и администрацией), произошли некоторые важные реформы, связанные с политикой правительства на макроуровне и роли государственного сектора, указывающие на реконфигурацию связей между государством, экономикой и рынком. *Однако более заметные изменения произошли в самой государственной службе, особенно в ее структуре, управлении, финансах и так далее.*

*Во-первых,* по сравнению с относительно жестким контролем над экономическим управлением в рамках государственного развития в предыдущие десятилетия, правительство предприняло более благоприятные для рынка инициативы, такие как дерегулирование, изъятие инвестиций и либерализация, и позволило частному сектору участвовать в различных секторах, которые традиционно управлялись государством [3]. Основываясь на признании нынешней глобальной и национальной атмос-

феры, государство начало проявлять некоторые признаки выхода из-под экономического контроля, создав Комитет по отчуждению государственного сектора (PSDC) в 1986 году и приватизировав некоторые GLC компании [4][5]. Основная повестка дня PSDC заключалась в том, чтобы предоставить руководящие принципы и временные рамки для продажи, определить соответствующие сроки и условия и сформулировать программы для продажи компаний, управляемых государством.

В 1987 году планировалось продать около 600 компаний и 40 государственных органов в течение десяти лет с помощью таких методов, как дерегулирование, приватизация и либерализация [6].

*Правительство также либерализовало другие сектора (например, финансовую, банковскую и страховую отрасли), ослабив рыночные ограничения [7]; и заключили контракт на определенные услуги для различных предприятий, таких как HDB, Управление наземного транспорта и т.д. [6].*

*Во-вторых, в связи с глобальным изменением роли государства в экономике и обществе, в стране произошли определенные серьезные изменения. Как обсуждалось выше, государство преследовало ведущую роль в социально-экономических делах через свои различные институты, которые охватывали такие основные сектора, как сахарная промышленность, текстильная промышленность, электроэнергетика, транспорт, жилищное строительство, связь и т.д. [8].*

*Кроме того, с начала 1990-х годов правительство было заинтересовано в переопределении роли государственной бюрократии [9]. Хотя в прошлом государство обычно было дружелюбно к бизнесу, несмотря на его обширное вмешательство в различные сектора, о которых говорилось выше, в последнее время оно стало довольно активным, чтобы позволить бизнес-сектору играть более ведущую роль - примеры включают усилия правительства по облегчению ведения бизнеса, лицензии, импортные и экспортные процедуры, корпоративные налоги и так далее [10]. Это постепенное движение к большей роли рыночных сил не было отменено даже после азиатского финансового кризиса в конце 1990-х годов, и правительство продолжало делать упор на интеграции своей национальной экономики с мировым рынком [9].*

*В-третьих, определенные меры по реформе, принятые в Сингапуре, имеют прямые последствия для идеала государственной службы. С начала 1980-х годов правительство пыталось внедрить систему государственного управления, ориентированную на сотрудников, что в конечном итоге привело к так называемой инициативе PS21 (Государственная служба для 21 века), представленной в 1995 году, которая находит отклик в других инициативах, таких как Singapore 21 и Manpower 21 [11]. Однако PS21 представляет собой более серьезную попытку со стороны правительства изменить способ функционирования государственной службы и ее обслужи-*

вания людей - ее основной упор делается на инновации, на благополучие, на качество и обслуживание клиентов. PS21 состоит из четырех основных конкретных компонентов, включая: (а) Благополучие персонала (благополучие персонала, признание, признательность и вызов); (b) ExCEL или совершенство через непрерывное предпринимательство и обучение (непрерывное совершенствование и командная работа, которые должны быть реализованы с помощью таких мер, как группы по улучшению работы); (с) Качественное обслуживание (для удовлетворения клиентов за счет вежливости, доступности, оперативности и эффективности); и (d) Организационный обзор (т.е. организационные инновации, использование ИТ, связь с гражданами и сокращение бюрократии) [12].

*В-четвертых*, что касается организационной структуры и управления, правительство объединило и преобразовало различные департаменты и государственные советы в так называемые автономные агентства, для большей управленческой автономии и оперативной гибкости, что можно наблюдать в случаях с Управлением внутренних доходов Сингапура. Департамент общественных работ, Управление наземного транспорта, Управление порта Сингапура, Службы международного аэропорта Чанги, Управление гражданской авиации Сингапура и т. д. [13].

В этих корпоративных автономных организациях высшее руководство наделено значительной автономией в финансовых, кадровых и других операционных вопросах. Министр финансов упомянул в своем бюджетном выступлении на 1997 год, что в 1997 году правительство преобразовало 102 штаб-квартиры, в том числе департаменты и государственные органы в автономные агентства; и подчеркнули, что почти вся государственная служба и все государственные органы, финансируемые государством, должны были работать как автономные агентства, основанные на этой структуре автономии и гибкости, которая была необходима для облегчения быстрых изменений и поощрения эффективности и производительности [14].

*В частности, что касается финансов и бюджета, правительство ввело в 1989 году так называемую систему распределения бюджета с голосованием по блоку, которая предоставила министерствам необходимые полномочия для управления своими бюджетами.* Согласно этой системе, после утверждения парламентом, министерство могло пользоваться автономией для управления бюджетом с точки зрения перевода средств между своими программами [15].

Все эти инициативы по структурной реформе, принятые недавно в Сингапуре, представляют собой некую форму делового менеджмента в его государственной службе.

*В-пятых*, в соответствии с вышеупомянутой тенденцией в организационной реструктуризации для большей автономии и гибкости, также произошла большая децентрализация в управлении государственным персона-

лом в Сингапуре, особенно в отношении передачи определенных полномочий по найму и продвижению по службе от Комиссии по государственной службе (PSC) в различные министерства, ведомства и государственные органы. В прошлом PSC отвечал за планирование человеческих ресурсов, набор и продвижение по службе всех государственных служащих, которые начали делиться с Отделом государственной службы (PSD) по политическим соображениям, а затем с Комиссией по образовательным услугам (ESC) и Комиссией службы полиции и гражданской защиты (PCDSC) по функциональным причинам (ESC и PCDSC были распущены в 1998 году) [13].

*Однако более существенное изменение было внесено в 1995 году, когда правительство решило создать так называемые кадровые советы на разных уровнях с целью передачи основных кадровых функций и обязанностей (например, назначения и продвижение по службе) от PSC этим кадровым советам. Основная цель заключалась в том, чтобы предоставить государственным менеджерам больше полномочий для управления своими сотрудниками, хотя PSC по-прежнему будет отвечать за высококлассных офицеров (уровень D и выше), а также дисциплинарные вопросы, такие как понижение в должности или увольнение [13].*

*Правительством было придумано реформа вознаграждения, основанная на соответствующей заработной плате в частном секторе. Исходя из предположения, что без адекватных окладов для высших политических и административных чиновников (по сравнению с их коллегами из делового сектора) ситуация с утечкой мозгов из государственного в частный сектор может ухудшиться, правительство приняло пересмотр заработной платы на основе стандартов частного сектора. В 1994 году был принят набор контрольных показателей заработной платы для министров и высокопоставленных государственных служащих путем сравнения их зарплат с соответствующими зарплатами, выплачиваемыми шести профессиям частного сектора, включая банкиров, бухгалтеров, инженеров, юристов, местные производственные компании и транснациональные корпорации [14].*

Все эти реформы в области управления и государственного управления были проведены на основе двух основных причин или целей, а именно: повышение эффективности и качества государственного сектора и расширение выбора и удовлетворенности клиентов.

### **Опыт развивающихся стран**

**Латвия.** Со второй половины 90-х гг. XX в. к процессу проведения функциональных обзоров широко подключились развивающиеся страны.

В 1999–2000 гг. в Латвии была поставлена цель разработки единой для всех министерств методики проведения функционального обзора. Апробация методики осуществлялась на Министерстве сельского хозяйства страны.

В процессе проведения обзора использовалось анкетирование работников министерства. Кроме того, каждая функция министерства была протестирована на основе специально разработанной аналитической схемы.

По итогам обзора в Министерстве сельского хозяйства Латвии были выработаны рекомендации по приватизации 9 функций, передаче в другие отрасли 12 функций, рационализации – 40 функций. Количество рабочих мест в министерстве было сокращено на 6%.

Латвийская администрация имеет опыт только вертикальной функциональной проверки в сельском хозяйстве, экономике и юстиции. Однако правительства других стран - Словакии, Литвы и Республики Македония также предприняли более широкие горизонтальные обзоры, оценивая эффективность и действенность распределения полномочий и ответственности в рамках государственного управления и рациональности структур, созданных для выполнения государственных функций [16].

*Функциональные обзоры* начинаются с уточнения ролей, задач административных органов в более широкий контекст работы правительства. Затем, анализируя правовые документы и опрашивая руководителей этих структурных подразделений, группа экспертов собирает информацию о функциях, выполняемых всеми структурными подразделениями. Затем информация анализируется относительно рамок миссий и стратегических целей с использованием методологии, разработанной британскими экспертами. Затем рекомендации, основанные на анализе, представляются руководству, и обсуждаются возможности возможных изменений. Окончательный отчет для министерства содержит анализ выполненных функций и структур, а также окончательные рекомендации по реструктуризации. Если в результате реструктуризации некоторые функции передаются и подразделения закрываются, финансовые и человеческие ресурсы, высвободившиеся в этом процессе, не отнимаются у министерства, а перераспределяются между структурами, роль которых возрастает и рассматривается как приоритет правительства. Таким образом, рационализация помогает более эффективно перераспределять существующие ресурсы и укреплять административный потенциал министерства [17].

Достигнуты положительные результаты в реализации рекомендаций в Минсельхозе. Это министерство усилило свои функции по разработке политики, создало функции внутреннего аудита, рационализировало региональные децентрализованные структуры сельскохозяйственных департаментов и заново создало Агентство поддержки развития сельских районов, переместив штатные должности с низкоприоритетных задач на этот новый приоритет.

#### ***Причина и цель проведения функционального анализа в Латвии***

После восстановления независимости в 1991 году, в Латвии стали развиваться правительственные структуры, соответствующие требованиям

современного демократического государства. Однако, институциональные структуры не всегда соответствуют целям и задачам правительства: функции государства в некоторых случаях оказываются устаревшими, структуры управления и координации, а также механизмы отчетности и финансового учета – неадекватными; системы оплаты и стимулирования труда непрозрачными и неэффективными. Несмотря на достигнутый со времени восстановления независимости прогресс, реформирование органов государственного управления остался одним из важных приоритетов. Этого требовали и условия принятия республики в Европейский Союз.

В 1999 году, при помощи Всемирного банка, на средства гранта IDF, латвийская администрация начала разработку и пилотную реализацию функционального анализа в целях рационализации своей администрации, повышения прозрачности и отчетности в отдельных отраслях: сельском хозяйстве, экономике, правосудии.

Методология функционального анализа была разработана в трех министерствах (сельского хозяйства, экономики, юстиции). Были определены задачи каждого министерства, его стратегические цели и функции. Вопрос ставился так: *«На каком уровне управления необходимо выполнять те или иные функции, и какие структуры наилучшим образом соответствуют выполнению данных функций?»*. При этом необходимая информация о задачах и функциях отсутствовала. Что касается управления бюджетом, то оно было ориентировано на освоение средств, а не на достижение результатов.

Весной 2000 года анализ управленческой деятельности проводился в министерстве финансов. Функциональный анализ проводился также в министерстве юстиции и министерстве сельского хозяйства – с целью оптимизировать отношения между структурной организацией и управлением финансами. В отчете содержался ряд ценных рекомендаций: совершенствование системы управления государственными расходами было основано на связях между процессом выработки политических решений, планированием и бюджетом. Министерства не обладали достаточными данными для анализа эффективности и экономичности расходования средств, лишь в некоторых программах содержались приемлемые индикаторы для измерения эффективности использования ресурсов. Министерства планировали свою деятельность без определения приоритетов, а бюджетное планирование основывалось на таком подходе, когда указывались только предельные значения, а среднесрочные приоритеты игнорировались. Централизованный бюджет также являлся продуктом централизованного и жесткого контроля.

Региональное развитие и планирование являлись одним из первоочередных приоритетов в области латвийского государственного управления. Европейская интеграция обеспечивает значительные возможности для

экономического и социального развития страны уже после вступления в ЕС. Решение вопросов стратегического планирования регионального развития, разработка программ и проектов, а также строительство соответствующих административных структур стали ключевым вопросом для получения доступа к структурным фондам ЕС, а это, в свою очередь, открыл новые возможности для экономического и социального развития страны и ее регионов.

В 2001 году кабинет принял резолюцию об усилении институциональных возможностей существующего Секретариата Министра по сотрудничеству с международными финансовыми институтами и расширения текущего мандата Секретариата в сторону охвата задач регионального развития и планирования. Это должно было привести к созданию органов центрального правительства, ответственных за выработку региональной политики, ее координации с использованием различных инструментов структурной помощи ЕС.

В то время, административно-территориальное деление Латвии не обеспечивало, эффективного экономического и социального развития и оптимального взаимодействия всех регионов. Значительное количество муниципалитетов (522) в стране с населением менее 2,4 миллионов человек не являлся оптимальным с точки зрения социально-экономического развития [18].

**Управление функциональным обзором.** В случае Латвии в отношении вертикального функционального обзора соглашение с соответствующим министерством было достигнуто до того, как функциональный анализ был запланирован и инициирован. Это соглашение было критически важным для обеспечения того, чтобы министерство было позитивным и участвовало в проверке на различных этапах: формулировании объема проверки, разработке заявления о миссии, анализе заинтересованных сторон и формулировании стратегических целей. Затем потребовалось реальное участие во время сбора информации, обсуждения результатов и формулирования рекомендаций. Следует помнить, что ключевым фактором успеха является чувство ответственности министерства за обзор и его результаты. Отсутствие собственности создает нежелательную отчужденную позицию со стороны министерства, которое пытается переложить ответственность за действия (бездействие), а также перекладывать вину за неудачи на внешних консультантов. Следовательно, высокая степень участия министерства является предпосылкой успешного анализа и выполнимости рекомендаций. Функциональные обзоры министерств в Латвии были поручены и координировались Бюро государственного управления.

**Процесс проведения анализа.** Группе консультантов по внешнему управлению и местных консультантов по управлению было поручено провести функциональный анализ. Бюро обеспечило выполнение всех этапов запланированной проверки в соответствии с техническим заданием. Бюро

также взяло на себя роль поисковика и координатора, когда это было необходимо. Министерство создало группу мониторинга, которая принимала активное участие на всех этапах обзора, особенно на тех критических этапах, которые требовали принятия министерскими решениями миссии, стратегии и оценки альтернативных вариантов реструктуризации. *Внешние консультанты* отвечали за разработку методологии и руководство процессом анализа. *Местные консультанты* проводили интервью и проводили анализ под руководством внешних консультантов. Было очень важно и успешно включить отраслевого специалиста из другой страны (члена ЕС или кандидата в ЕС) в группу функциональной проверки. Такой эксперт в области сельского хозяйства или юстиции помог министерству более точно определить свою роль и место в системе управления в соответствии с практикой и традициями ЕС [19].

**Какие уроки извлечены из опыта проведения функционального анализа в Латвии?** Горизонтальные функциональные обзоры имеют свои ограничения по эффективности, особенно если они не санкционированы министерством. Как доказано на примере Министерства юстиции, одновременный анализ управления государственными расходами в министерстве также может привести к более точной картине министерства и того, как оно использует деньги для выполнения функций и распределения ресурсов. Оба обзора, проведенные параллельно, закладывают основу не только для структурных изменений и корректировок, но и для стратегического планирования и увязки запланированных результатов с выделенными ресурсами. Это способствует также подходу к управлению, ориентированному на результат, что помогает повысить эффективность и результативность.

Еще одно ограничение связано с тем, что каждое министерство во многом связано с остальной частью государственного управления. Многие функции, за которые отвечает одно министерство, близки к функциям, выполняемым другим министерством.

Для Министерства экономики такие функции находятся в области внешней торговли, макроэкономического анализа, политики занятости, программы государственных инвестиций и программы регионального развития. Для Министерства сельского хозяйства многие функции связаны с политикой регионального развития, политикой экономического развития, функциями контроля пищевых продуктов. Такая взаимозависимость и частичное совпадение обязанностей требует межведомственного обзора, который может быть легко заблокирован министром, который желает сохранить свою ответственность за важные государственные функции и выражает свое явное несогласие с намерениями экспертов расширить анализ за пределы министерского границы.

Последняя проблема может быть преодолена с помощью четких полномочий на выполнение горизонтального функционального анализа, данных

Кабинетом министров или премьер-министром. Тот факт, что в Латвии существует коалиционное правительство, усугубляет проблему, и, следовательно, следует тщательно взвесить все, прежде чем пытаться пересмотреть правительство, которое может спровоцировать правительственный кризис. Коалиционное правительство рассматривается как проблема для инициирования и реализации многих решений, которые изменяют сферу ответственности министерства. Чтобы обеспечить устойчивость хода реформ, необходимо достичь политического консенсуса по вопросам реформы и развить координирующую и руководящую роль центрального правительства. Сильные министерства будут склонны противодействовать реформам, если нет механизмов достижения консенсуса, а с учетом часто меняющихся правительств силу и возможности государственных служащих невозможно переоценить. Чтобы повысить этот стратегический потенциал, необходимо создать единую культуру государственной службы, основанную на общих интересах государства, и обеспечить эффективную координацию, увязывающую государственные приоритеты; необходимо наладить бюджетный процесс и реализацию политики и инициатив по реформированию [20].

**Молдова.** Наиболее четким примером проведения функционального анализа в развивающихся странах выступает Молдова. В 2006 г. ПРООН провела функциональный обзор Администрации Парламента Молдовы.

Целью проекта было усиление административных возможностей Секретариата Парламента страны. Основные проблемы по мере проведения функционального обзора в Молдове были связаны с искаженным статусом государственного служащего в Парламенте, нехваткой информационных систем и мер поддержки человеческих ресурсов, неопределенной организационной культурой, которая, в свою очередь, была следствием неясного характера миссии организации для своих же работников.

**Причина и цель проведения функционального анализа в Молдове.** В целом организация Секретариата с его 14 административными подразделениями кажется подходящей для выполнения важного мандата, который он имеет. Однако расстановка приоритетов внутри организации осталась проблематичной, поскольку казалось, что ресурсы распределяются между различными отделами на исторической основе и не обязательно связаны с приоритетными областями, которые они охватывали.

Были подготовлены внутренние положения, охватывающие все департаменты и разъясняющие их конкретные обязанности. В процессе реализации признаны соответствующими административными подразделениями.

Однако межведомственные отношения и рабочие процедуры для более сложных процессов еще предстояло разработать, и, поскольку они предполагали более тесную связь и сотрудничество между различными отделами, их подготовка и принятие были более трудными. Участие выс-

шего руководства в определении правил для этих сквозных процессов являлось ключевым фактором успеха. Имея в общей сложности 375 штатных сотрудников неполитического характера и соотношение 5 сотрудников на одного депутата, Молдавский секретариат парламента находился на более высоком уровне укомплектования персоналом по сравнению с другими аналогичными парламентами в Европе. Персонал Секретариата имеет большой опыт, более 40% из них имеют 20-летний опыт работы, а такая же доля работает в учреждении более 10 лет. Учитывая тот факт, что только 1% – это недавние выпускники в возрасте до 25 лет и что количество новых входов в систему очень ограничено, необходимость в кадровой политике, направленной на привлечение новых талантов, приносящих инновации и добавляющих ценность существующим человеческим ресурсам, отмечена.

**Управление функциональным обзором.** Парламенту следовало решить вопрос о заработной плате с помощью соответствующего инструмента (например, закона о заработной плате), используя при этом весь потенциал прикомандирования персонала из других административных органов для дополнения существующего потенциала своего персонала и обеспечения обмена передовым опытом (например, как в случае с руководителем Службы стратегического планирования, прикомандированным из Государственной канцелярии).

Учитывая сложность задач, потенциал персонала стал решающим фактором успеха Секретариата парламента. Самые молодые сотрудники лучше владели английским языком и более высоко оценивали свою рабочую нагрузку. Удовлетворенность работой осталась в некоторой степени проблематичной: около 60% сотрудников заявляют, что не полностью удовлетворены своими задачами.

Распределение людских ресурсов между основными и вспомогательными функциями Секретариата было неравномерно, поскольку 55% неполитического персонала выделяются на вспомогательные функции и только 45% на основные функции, выполняемые организацией. По сути, у Секретариата больше персонала, выделенного для поддержки выполнения его неосновных функций, чем для фактического выполнения основных функций.

В некоторой степени это результат недавней реорганизации, которая вернула административный департамент в структуру Секретариата и, следовательно, увеличила количество вспомогательного персонала.

**Процесс проведения функционального анализа.** Соответственно, следовало разработать политику управления человеческими ресурсами, чтобы повернуть вспять эту тенденцию и гарантировать, что основные функции должным образом обеспечены ресурсами по сравнению с услугами поддержки (например, путем перераспределения персонала от поддержки к основным функциям или за счет использования внешних услуг).

Более того, кадровое планирование не осуществлялось систематически и на основе стратегического планирования, поэтому высокоприоритетные департаменты остались неукomплектованными по сравнению с другими частями Секретариата. Две основные приоритетные области европейской интеграции и модернизации, хотя контрольный показатель ИКТ очень низкий как для

1) внутренней среды (например, 8 сотрудников ИКТ вместо 36 водителей транспортного подразделения),

2) а также для внешнего сравнения с другими европейскими парламентами (например, наименьшее число сотрудников по вопросам европейской интеграции и второе наименьшее число сотрудников по ИКТ среди 10 проанализированных секретариатов аналогичных парламентов).

В целом, с этой сквозной точки зрения, наиболее актуальные выявленные проблемы включали:

i) подготовку всеобъемлющих стандартных операционных процедур, представляющих взаимоотношения между отделами и рабочие механизмы для наиболее сложных процессов,

ii) улучшение коммуникации и координация внутри учреждения посредством регулярных совместных встреч с высшим руководством и тесного участия в институциональном процессе стратегического планирования путем создания группы управления Секретариата;

iii) запуск комплексной программы повышения потенциала, охватывающей все уровни организации, с упором на оба аспекта: горизонтальные навыки, а также ИТК и английский язык;

iv) разработка и продвижение новой политики управления человеческими ресурсами, направленной на обеспечение того, чтобы основные и приоритетные функции были должным образом обеспечены ресурсами.

По итогам, управление секретариатом парламента было разделено между спикером и генеральным секретарем, причем первый из них нес общую ответственность за управление человеческими ресурсами (назначения и увольнения). Все административные операции (трудоые договоры, утверждение отпуска или периода отпуска для персонала, участие в дисциплинарных мерах и т. п.) требуют много времени и отвлекают спикера от более стратегического вклада в руководство организацией. Более того, практика показывает, что институциональная память - как правило, в отношении профессиональных государственных служащих - играет важную роль в решении административных вопросов.

Учитывая все факторы, высшее руководство парламента четко осознали еще одну необходимость наращивания потенциала членов и персонала, чтобы сделать работу комитетов более эффективной и, кроме того, модернизировать системы поддержки в парламенте, включая структуру ИКТ и службу Секретариата.

Поэтому осенью 2015 года ПРООН в сотрудничестве с Парламентом Молдовы поручила провести *функциональный и институциональный анализ Парламентского секретариата*. Объем функционального и институционального анализа заключается в оценке выполняемых в настоящее время функций и их эффективности, обеспечивая основу для выявления и обоснования требуемых структурных изменений, рационального и равномерного распределения функций внутри учреждения, определения новых требуемых функций, отказ от избыточных, нецелесообразных функций и устранение дублирования функций.

Консорциум, состоящий из CRPE, DADA6 и CPM Consulting, и его экспертной группы провел функциональный и институциональный анализ в течение ноября-декабря 2015 года, по результатам которого был составлен Отчет.

После обратной связи, полученной от Секретариата Парламента в марте 2016 года, отчет был скорректирован с точки зрения возможных фактических ошибок и пробелов в анализе. Статистические данные, включенные в отчет, являются единожды полученными в ходе опросов группы в ноябре-декабре 2015 года, если Секретариат Парламента не предоставил соответствующие обновления данных за 2015 год к марту 2016 года.

**Методология функционального и институционального анализа включает следующие подходы:**

- Аналитический анализ соответствующей имеющейся письменной документации, в частности, правовой базы, штатного расписания и других отчетов об оценке Парламента Молдовы;

- Интервью со спикером и заместителем спикера парламента, генеральным секретарем и заместителем генерального секретаря Секретариата, директорами департаментов и отделов Секретариата, членами парламента и помощниками депутатов;

- Опрос всех государственных служащих Секретариата, по результатам которого процент ответов на анкету составил 90% (182 ответа из 198 сотрудников);

- Во-вторых, более детальный опрос руководителей отделов и отделов;

- Сравнительный анализ с другими парламентами Европы. Девять парламентам ответили на анкеты, разосланные Генеральному секретарю каждого из парламентам: Австрии, Чешской Республики, Эстонии, Грузии, Косово, Латвии, Литвы, Сербии и Словакии;

- Подробная финансовая и функциональная информация, полученная от Секретариата Парламента Молдовы от Парламента. Это обозначение не наносит ущерба позициям по статусу и соответствует Резолюции Совета Безопасности ООН 1244/1999 и Заключению Международного Суда по Декларации независимости Косово [21].

## Выводы

Цели функционального анализа различаются в зависимости от уровня развития государств. Анализ изученных источников (нужно указать через сноску или фамилии) в контексте формирования ретроспективы изучения данного вопроса позволяет выделить следующие важные аспекты:

– в развитых странах, где государственное регулирование тех или иных сфер общественной жизни, в целом, устоялось, функциональный анализ направлен, главным образом, на повышение эффективности реализации государственных функций через рациональное использование бюджетных средств и оптимизацию численности государственных служащих, задействованных в реализации государственных функций;

– в развивающихся странах функциональный анализ, в основном, сфокусирован на определении адекватно роли государства в регулировании общественной жизни через оптимизацию государственных функций;

– в некоторых развивающихся странах в меньшей степени следовали рекомендациям, выработанным в рамках проведенного функционального анализа, и не приступили к реальному реформированию государственного сектора, ограничившись выявлением проблемных моментов.

Функциональный анализ, как показывает международный опыт, применяется в частности для достижения таких результатов как:

- оптимизации государственных функций;
- передачи несвойственных функций в негосударственный сектор;
- оптимизации численности госслужащих;
- повышения эффективности использования бюджетных средств.

Таким образом, функциональный анализ является гибким инструментом, разработка и применение которого привязаны к национальным условиям и соответствующему этапу развития государственного управления.

---

### Список литературы

1. Верхейен Т. Перестройка государственных структур: методы и подходы. Посткоммунистические страны в переходной период. – Братислава, 2002. – 96 с. 225
2. ПРООН. Единая методика. Проведения функционального анализа в органах государственного управления и органах местного самоуправления Кыргызской Республики– Совет Счетной палаты Кыргызской Республики, 2015.
3. Haque, M. Shamsul (2002b). "Structures of New Public Management in Malaysia and Singapore: Alternative Views." *Journal of Comparative Asian Development* 1(1): 71-86.
4. Low, Linda (2000). *Reinventing the Singapore Developmental Corporate State*. Working Paper Series, No.2000-042, Department of Business Policy, National University of Singapore.
5. Phua, K. H. (1991). *Privatization and Restructuring of Health Services in Singapore*. IPS Occasional Paper No.5. Singapore: Times Academic Press.
6. DBJ (Development Bank of Japan). (2003). *Privatization and Contracting Out Trends in Singapore*. Singapore: Development Bank of Japan (Representative Office).
7. Low, Linda and Stephan Haggard (2000). *State, Politics and Business in Singapore*. Working Paper Series, No.2000-037, Department of Business Policy, National University of Singapore.

8. Yeung, H. Wai-chung (2000a). "Global Cities and Developmental States: Understanding Singapore's Global Reach." Paper presented at the Second GWC Lecture, 7 March, Loughborough University, U.K.
9. Lam, Newman M.K. (2000). "Government Intervention in the Economy: A Comparative Analysis of Singapore and Hong Kong." *Public Administration and Development* 20(5): 397-421.
10. RBAP (Regional Bureau for Asia and the Pacific) (1999). *Public Sector Management Reform in Asia and the Pacific: Selected Experiences from Seven Countries*. Islamabad, Pakistan: RBAP, UNDP.
11. Lee, Eliza W.Y. (2001). "Public Sector Reform and the Changing State Form: Comparing Hong Kong and Singapore." Paper presented at the American Political
12. Lim, Siong Guan (2005). "Leadership in the Public Service: Changing Role of Senior Public Officials in Governance." Paper presented at 6th Global Forum on Reinventing Government, Seoul, Republic of Korea, May 26.
13. Tay, Janet (1999). "Public Service Reforms in Singapore." Available at: [[http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil\\_service\\_reform\\_in\\_singapore.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil_service_reform_in_singapore.htm)]
14. Budget Speech 1997 (1997). Singapore: Ministry of Finance. Available at: [http://www.mof.gov.sg/budget\\_1997/management.html](http://www.mof.gov.sg/budget_1997/management.html)
15. Jones, David Seth (1999). "Public Administration in Singapore: Continuity and Reform," in *Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin*, Hon Chan (ed.). New York: Marcel Dekker.
16. Program of Latvian Public Administration Reform, Cabinet of Ministers, 28.03.1995.
17. Economic Development of Latvia. Report. Ministry of Economy, Republic of Latvia. Riga. June 2000.
18. S. Synnerström, F. Cardona. *Civil Service in Latvia. Problems and Recommendations*. SIGMA report. June 1998.
19. Denis Ives. *Report on the Progress of Public Administration Reform in Latvia and Recommendations on the Reform Strategy*. 11 august 2000. Riga.
20. Robin Mountfield. *Evaluation of Public Administration Reform in Latvia*. April 2000. Riga.
21. UNDP. *Functional review of the Secretariat of the Parliament of Moldova*. April 2016.

## References

1. Verheyen T. *Restructuring of state structures: methods and approaches*. Post-communist countries in transition. - Bratislava, 2002. -- 96 p. 225
2. UNDP. *Unified methodology. Conducting functional analysis in government and local government bodies of the Kyrgyz Republic - Council of the Accounts Chamber of the Kyrgyz Republic*, 2015.
3. Haque, M. Shamsul (2002b). "Structures of New Public Management in Malaysia and Singapore: Alternative Views." *Journal of Comparative Asian Development* 1(1): 71-86.
4. Low, Linda (2000). *Reinventing the Singapore Developmental Corporate State*. Working Paper Series, No.2000-042, Department of Business Policy, National University of Singapore.
5. Phua, K. H. (1991). *Privatization and Restructuring of Health Services in Singapore*. IPS Occasional Paper No.5. Singapore: Times Academic Press.
6. DBJ (Development Bank of Japan). (2003). *Privatization and Contracting Out Trends in Singapore*. Singapore: Development Bank of Japan (Representative Office).
7. Low, Linda and Stephan Haggard (2000). *State, Politics and Business in Singapore*. Working Paper Series, No.2000-037, Department of Business Policy, National University of Singapore.
8. Yeung, H. Wai-chung (2000a). "Global Cities and Developmental States: Understanding Singapore's Global Reach." Paper presented at the Second GWC Lecture, 7 March, Loughborough University, U.K.
9. Lam, Newman M.K. (2000). "Government Intervention in the Economy: A Comparative Analysis of Singapore and Hong Kong." *Public Administration and Development* 20(5): 397-421.
10. RBAP (Regional Bureau for Asia and the Pacific) (1999). *Public Sector Management Reform in Asia and the Pacific: Selected Experiences from Seven Countries*. Islamabad, Pakistan: RBAP, UNDP.

11. Lee, Eliza W.Y. (2001). "Public Sector Reform and the Changing State Form: Comparing Hong Kong and Singapore." Paper presented at the American Political
12. Lim, Siang Guan (2005). "Leadership in the Public Service: Changing Role of Senior Public Officials in Governance." Paper presented at 6th Global Forum on Reinventing Government, Seoul, Republic of Korea, May 26.
13. Tay, Janet (1999). "Public Service Reforms in Singapore." Available at: [[http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil\\_service\\_reform\\_in\\_singapore.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil_service_reform_in_singapore.htm)]
14. Budget Speech 1997 (1997). Singapore: Ministry of Finance. Available at: [http://www.mof.gov.sg/budget\\_1997/management.html](http://www.mof.gov.sg/budget_1997/management.html)
15. Jones, David Seth (1999). "Public Administration in Singapore: Continuity and Reform," in Handbook of Comparative Public Administration in the Asia- Pacific Basin, Hon Chan (ed.). New York: Marcel Dekker.
16. Program of Latvian Public Administration Reform, Cabinet of Ministers, 28.03.1995.
17. Economic Development of Latvia. Report. Ministry of Economy, Republic of Latvia. Riga. June 2000.
18. S. Synnerström, F. Cardona. Civil Service in Latvia. Problems and Recommendations. SIGMA report. June 1998.
19. Denis Ives. Report on the Progress of Public Administration Reform in Latvia and Recommendations on the Reform Strategy. 11 august 2000. Riga.
20. Robin Mountfield. Evaluation of Public Administration Reform in Latvia. April 2000. Riga.
21. UNDP. Functional review of the Secretariat of the Parliament of Moldova. April 2016.