

Альжанова Н.Ш.,
Бейсенова А.С.

Устойчивое развитие государственного управления: предложения по совершенствованию функционального анализа в государственных органах

Качество деятельности государственного управления может оказывать решающее влияние на социально-экономическое состояние государства. Для того чтобы сделать государственное управление эффективным, стимулировать его вклад в социально-экономическое развитие государства, рациональным будет использовать управленческий инструмент, который был проверен и рекомендован в деловой практике. В целях определения основных направлений и предпосылок для улучшения функционального анализа, в первую очередь, целесообразно выполнить следующие задачи: выявить роль функционального анализа деятельности государственного органа, проанализировать основные принципы, проанализировать действующую практику функционального анализа государственных органов. В данной статье представлены результаты выполнения подобных задач, которые были получены с помощью систематического обзора, SWOT-анализа, что позволило выполнить синтез результатов, достигнутых с помощью исследований различных спектров.

Ключевые слова: государственные органы, государственное управление, функциональный анализ, принципы, функции.

Al'zhanova N.Sh.,
Beisenova A.S.

Sustainable development of public administration: suggestions for improvement of the functional analysis in government bodies

This article deals with the functional analysis as a tool for public administration reform in Kazakhstan. Functional analysis helps to identify duplication of functions, lack of coordination between public authorities and the possibility of functions transfer that could be better performed by the private sector or civil society.

Unfortunately, structural reorganizations following the functional analysis were insufficient to promote a radical reform, as it was not concerned with the clarification of the role of state in the transition period and the determination of state functions. Therefore, many of the "old" function, declared in the statutes of ministries and departments do persist. In the meanwhile, "new" functions emerge. As a result, regular downsizing of central administrative offices rather lead to a weakening of public administration's internal potential than enhance the efficiency.

Key words: government bodies, public administration, functional analysis, principles, functions.

Әлжанова Н.Ш.,
Бейсенова Ә.С.

Мемлекеттік органдарда функционалды талдауды жетілдіру бойынша ұсыныстар: мемлекеттік басқаруды тұрақты дамыту

Бұл мақала функционалды талдауды Қазақстанның мемлекеттік басқаруын реформалау жүйесі ретінде қарастыруға бағытталған. Функционалды талдау қызметтердің қайталануын, мемлекеттік органдар арасындағы байланыстың жоқтығын анықтауға, сол қызметтерді жақсы атқаратын жеке секторға немесе азаматтық қоғамға қайтаруға көмек береді.

Өкінішке орай, осындай функционалды талдаудан кейін құрылымдық қайта құрулар реформаларды түпкілікті өзгеруіне түрткі бола алмады. Себебі мемлекеттің рөлі ауысу кезеңінде мемлекеттік органдар қызметін нақтыламады. Сондықтан министрліктер мен ведомстволардың ережелерінде бекітілген көп «ескі» қызметтер әлі сақталуда. Паралельді түрде «жаңа» қызметтер туындауда. Нәтижесінде белсенді түрде орталық аппараттар штатын қысқарту олардың жұмыс тиімділігін арттырмай, керісінше мемлекеттік органдар басқаруындағы ішкі белсенділігін бәсеңдетуге әкеліп соғады.

Түйін сөздер: мемлекеттік органдар, мемлекеттік басқару, функционалды талдау, қағидалар, функциялар.

¹Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы

²Академия государственного управления при Президенте РК,
Республика Казахстан, г. Астана

* E-mail: asseljan85@mail.ru

**УСТОЙЧИВОЕ
РАЗВИТИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВА-
НИЮ ФУНКЦИОНАЛЬ-
НОГО АНАЛИЗА
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНАХ**

Функциональный анализ получил широкое распространение при решении задач повышения качества и конкурентоспособности во многих странах мира. Этот метод позволяет сформулировать цель работы, наметить пути достижения цели и последовательно оптимизировать деятельность государственных органов.

Функциональный анализ ориентирован на подтверждение необходимости функций государственных органов с точки зрения создания предпосылок для реализации приоритетов государственного развития. Кроме того, такой анализ позволяет подтвердить адекватность деятельности органов государственного управления в контексте постоянно меняющихся требований окружающей их среды.

Функциональный анализ на уровне министерства должен обеспечить получение таких результатов, как пересмотр и прекращение выполнения некоторых правительственных программ и отдельных видов деятельности, а также реструктуризация некоторых государственных органов в целом.

Основная цель функционального анализа – оптимизация структуры и функций государственных органов, повышение эффективности и результативности их деятельности.

В целях создания эффективной модели функционального анализа, в первую очередь, целесообразно выполнить следующие задачи:

уточнение целей, задач и функционала государственного органа;

выявить роль функционального анализа и проанализировать ее принципы;

оценка целесообразности исполнения функций;

определение показателей результативности;

определить направления и предпосылки для улучшения функционального анализа;

организационные изменения;

регламентация деятельности государственного органа;

подготовка рекомендаций по совершенствованию структуры и деятельности государственных органов, изменению положения государственного органа и его структурных подразделений [1, 8].

Процесс функционального анализа всегда должен начинаться с прояснения роли, миссии и цели изучаемых административных органов и определения функциональных требований к ним [2, 15].

Функциональный анализ направлен на достижение четырех главных целей, которые обозначены в таблице 1.

Таблица 1 - Цели функционального анализа

| Цели функционального анализа | |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) устранение лишних функций: | – функции, необоснованно выполняемые государственными органами; – функции, выполняемые государственными органами и не соответствующие условиям новой экономической системы государства |
| 2) сокращение дублирования в деятельности государственных органов: | – устранение дублирования функций между структурными подразделениями государственных органов; – устранение дублирования функций между центральными государственными органами; – устранение дублирования функций между центральными и местными органами системы государственного управления |
| 3) прибавление недостающих функций: | – создание новых функций, ориентированных на новую экономическую систему государства |
| 4) рационализация в распределении функций: | – объединение схожих функций для улучшения предоставления государственных услуг и упрощения координации; – исключение конфликта интересов при распределении функций; – обеспечение единых и равных стандартов для исполнения разными органами схожих задач |

Примечание: составлена автором по [3].

Достижения этих четырех целей, связанных с выполнением функций в рамках административной системы, само по себе не является конечной целью, но должно влиять на достижение правительством целей более высокого порядка, задают тон и обуславливают формирование основы для проведения функционального анализа.

В целях достижения результатов функционального анализа предполагается использование контент-анализа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органа государственного управления, применение углубленного интервьюирования государственных служащих, проведение фокус групп, SWOT-анализа (таблица 2), а также хронометража деятельности каждого государственного служащего.

Полный анализ функций министерства состоит из нескольких этапов, которые разделены во времени. На каждом из шагов решаются специфические задачи, необходимые для последующего анализа и достижения конечной цели – определения «министерских» функций, на основе которых будет выстроена его новая структура.

Для решения задач по методике используется метод анкетирования и метод интервьюирования. Отмеченные методы базируются на вопросах, которые позволяют выяснить необходимость рассматриваемых функций, которые закреплены в положениях министерства и его структурных подразделений задач и функций – либо эти функции должны сохраниться за ними, либо эти функции должны быть переданы другим структурам или ликвидированы. При определении «судьбы» функций должны учитываться конституционные гарантии государства в данной области, новые задачи государства, связанные с переходом к рыночным отношениям, и имеющиеся у государства ресурсы.

На следующем шаге проводится анализ существующей структуры министерства и определение «стоимости» функций для оптимизации структуры [1, 9].

Заключительные шаги проведения работ по функциональному анализу посвящены мероприятиям, которые должны осуществляться для реализации рекомендаций функционального анализа.

Таблица 2 – SWOT-анализ по проведению функционального анализа деятельности государственного органа

| Сильные стороны | Слабые стороны |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Возможности | Угрозы |
| <p>1. Компактное правительство. Функциональный анализ позволяет обеспечить мобильность компетенции государственных органов и, соответственно, повысить мобильность в целом государственного сектора перед новыми вызовами.</p> <p>2. Позволит провести системную работу по оптимизации функций государственных органов, способствует четкому разделению круга полномочий между государственными органами, выявлению избыточных, уточнению существующих, формулированию недостающих функций и перераспределению функций между государственными органами.</p> <p>3. Экономия бюджетных средств. Повышение гибкости правительственной машины и эффективности достижения непосредственных и конечных результатов государственной политики</p> | <p>1. Частные изменения полномочий министерств и агентств. В течение 15 лет, прошедших с момента принятия Указа Президента о структуре правительства, он изменялся 21 раз - и в большинстве случаев вносилось несколько изменений одновременно. Вышеуказанные изменения возможно отнести к поэтапному построению современного государства на первом переходном этапе.</p> <p>2. Сокращение государственных служащих затруднит реализацию поставленных целей программными документами, поскольку на момент сокращения кадров не происходит передача идеи и целей.</p> <p>3. Недостаточно высокий уровень квалифицированных кадров. Необходимость переобучения кадров.</p> <p>4. Не всегда сокращение бюджетных средств посредством уменьшения количества государственных служащих приводит к оптимизации системы, что еще отражается на качественном выполнении стратегических задач, поставленных программными документами государства</p> |
| Преимущества | Недостатки |
| <p>1. Возможность модернизаций инновационных проектов.</p> <p>2. Компактное правительство. Оптимизированный состав правительства.</p> <p>3. Экономия бюджетных средств.</p> <p>4. Квалифицированные кадры на государственной службе</p> | <p>1. Массовое сокращение государственных служащих.</p> <p>2. Рост безработных в обществе</p> |

Примечание: составлена автором.

За 2010-2013 годы функциональные анализы (обзоры) были проведены по 11 министерствам, 4 агентствам и местным исполнительным органам.

В результате анализа стало ясно, что целый ряд несвойственных для государства функций необходимо передать субъектам конкурентного сектора, при этом те функции, которые изначально присущи государству, должны выполняться исключительно государственными органами.

14 августа 2014 года Главой государства проведена существенная перестройка организационной структуры Правительства, направленная на обеспечение компактности управленческого аппарата (сокращение числа центральных исполнительных органов) и перенос центра принятия решений на уровень министерств и регионов. Данные меры должны повысить оперативность и эффективность работы исполнительной власти, упростить бизнес-процессы и сократить бюрократизм.

Структура Правительства была существенно оптимизирована: вместо ранее существовавших 17 министерств осталось 12, число комитетов

было сокращено с 53 до 43, агентства упразднены, а их компетенция передана вновь созданным комитетам соответствующих [4].

Всего предполагается передать от Правительства центральным исполнительным органам 1598 функций из 2442 функций, имеющихся на сегодняшний день у Правительства. Данное разграничение будет способствовать разгрузке Правительства, с усилением полномочий, ответственности центральных государственных органов за формирование и реализацию государственной политики в курируемой сфере. А также посредством расширения полномочий министерств.

Местным исполнительным органам предлагается передать 261 функцию от центральных исполнительных органов [5].

Выводы

Можно выделить несколько основных факторов, которые определяют необходимость рационального применения метода функционального анализа в стране. Для того чтобы применить функциональный анализ в качестве инструмента

по эффективному управлению государственным сектором, должен быть проведен системный анализ. В специальной литературе модели функционального анализа варьируются в зависимости от проблем государственного сектора, от установленных целей, а также конечных целей функционального анализа. Кроме того, модели также различаются в зависимости от того, как достигаются цели функционального анализа (последовательность выполнения задач, применяемых методов и т.д.).

Несомненно, содержание и характер функционального анализа учреждений государственного сектора должны быть связаны с компонентами модели функционального анализа, которая позволила бы:

1) тщательно выявить факторы, определяющие необходимость и соответствие функций, выполняемых учреждениями с требованиями окружающей среды и определить, каким образом эти факторы связаны друг с другом;

2) сделать комплексную оценку необходимости полномочий учреждений, а также их соответствия требованиям окружающей среды с учетом определенных факторов;

3) целенаправленно использовать результаты такого анализа и оценки.

Разумные ответы на эти вопросы позволяют использовать функциональный анализ в качестве инструмента для эффективного государственного управления.

Общая схема проведения процесса функционального анализа считается рациональной благодаря разграничению начального (подготовительного), основного и заключительного этапов процесса.

Функциональный анализ можно рассматривать как отдельное средство для самоанализа деятельности государственного органа. Это, однако, обладает большим значением, когда достигаются стратегические цели государственного управления. Функциональный анализ позволяет подготовить и качественные решения, определяющие изменения в государственном секторе,

основывая их на результатах анализа целесообразности деятельности учреждений, а также на рациональности и эффективности их управления. Реализации таких решений является необходимым условием для устойчивого развития государственного сектора.

Для того чтобы применить функциональный анализ как эффективный инструмент по управлению государственным сектором, он должен быть основан на принципах, которые отражают основные требования к содержанию, а также процесс функционального анализа. Такие принципы могут включать важность функций, выполняемых учреждениями для развития страны, принципы поощрения улучшения выполнения функций учреждений, принципы действия, рациональности, эффективности, изменчивости, полноты, адекватности, совместимости интересов, прозрачности, гласности, и другие принципы.

Функциональный анализ государственных органов является сложным процессом, содержание, роль, порядок и участвующие стороны которого должны определяться правовыми актами в целях обеспечения координации работы. Общую схему проведения функционального анализа следует считать рациональным вследствие разграничения начальных (подготовительных), основных и заключительных этапов.

Функциональный анализ аналогично любой другой деятельности в государственном секторе закономерно не регламентирован. Анализ правового регулирования функционального анализа можно резюмировать следующими выводами: существуют формальные процедуры проведения функционального анализа государственных органов, которые официально не утверждены нормативными правовыми актами и не четко очерчены основные положения, требования, правила, методы, стадии, виды функционального анализа. Кроме того не утверждена единая методика проведения функционального анализа, где можно было четко предусмотреть основные принципы функционального анализа, раскрывая их сущность, методы по реализации этих принципов.

Литература

- 1 Койчуманов Т. Функциональный анализ государственных структур: методы и подходы. – Бишкек, 2002. – 44 с.
- 2 Мухамеджанова А.Г., Кенжебаева А.А., Турчекенова Р.А., Кадырова М.Б., Джунусбекова Г.А. Методологические аспекты проведения функционального анализа в государственных органах // Государственное управление и государственная служба. – 2012. – №4. – 14-22 с.
- 3 Верхейен Т. Перестройка государственных структур: методы и подходы. Посткоммунистические страны в переходный период. Братислава, Словакия 2001. – 96 с.

- 4 Государственный менеджмент: Бюллетень. – 2014. – Вып. 3 // Национальный аналитический центр // docs.google.com
- 5 Сайт Парламента Республики Казахстан //www.parlam.kz

References

- 1 Kojchumanov T. Funkcional'nyj analiz gosudarstvennyh struktur: metody i podhody. – Bishkek, 2002. – 44 s.
- 2 Muhamedzhanova A.G., Kenzhebaeva A.A., Turchekenova R.A., Kadyrova M.B., Dzhunusbekova G.A. Metodologicheskie aspekty provedeniya funkcional'nogo analiza v gosudarstvennyh organah // Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaja sluzhba. – 2012. – №4. – 14-22 s.
- 3 Verhejen T. Perestrojka gosudarstvennyh struktur: metody i podhody. Postkommunisticheskie strany v perehodnyj period. Bratislava, Slovakija 2001. – 96 s.
- 4 Gosudarstvennyj menedzhment: Bjulleten'. – 2014. – Вып. 3 // Nacional'nyj analiticheskij centr // docs.google.com
- 5 Sajt Parlamenta Respubliki Kazahstan //www.parlam.kz