

УДК 321.01(574)

А.С.Асылбаева

**Проблемы формирования и применения функций государственных органов  
с точки зрения международного опыта**

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана  
(E-mail: almagul050505@mail.ru)*

В статье показаны применение и формирование функций государственных органов на примере зарубежных стран. Автором рассмотрен и описан международный опыт функций деятельности государственного органа и его структурных подразделений на примере таких стран, как Канада, Латвия, Болгария, Россия, Кыргызстан и США. Выявлены основные отличия формирования функций государственных органов, определены общие тенденции и особенности, сделаны практически применимые выводы.

*Ключевые слова:* государственный орган, функции, управление, международный опыт, структура, государственный аппарат, государственное управление, государственно-административная система, федеральные органы, дублирование функций.

Попытки ряда зарубежных стран реформировать механизмы государственного управления посредством лишь развития государственной службы потерпели неудачу по той причине, что не была учтена важность структурных реформ. Поэтому в настоящее время существенным требованием является постепенное движение в сторону комплексного подхода к реформированию административных структур.

Системно-функциональная методология в государственном управлении представляет собой рассмотрение государственного управления в целом и его отдельных сфер как взаимозависимых элементов, каждый из которых действует как функция целого.

В западных странах проведение и формирование функций государственных органов явилось основой для повышения эффективности государственного управления в целом. В развитых зарубежных странах, уже прошедших период создания эффективной системы государственного управления, административные реформы осуществлялись в строгой последовательности.

На основании рассмотрения опыта США по осуществлению функций на уровне центрального государственного органа были выявлены следующие особенности. Функции государственного органа США нацелены как на улучшение организационной составляющей, так и на повышение качества администрируемых государственным органом бюджетных программ, поэтому необходимо учитывать следующие мероприятия формирования функций, обязательные для осуществления успешного функционирования государственного органа.

Во-первых, функции государственного органа требуют тщательного и всестороннего рассмотрения и оценки уровня применимости для отдельно взятого государственного органа.

Во-вторых, требуется разделение функций в соответствии с реализуемыми государственными органами программами: политические функции, функции координации, надзора и мониторинга исполнения, функции предоставления услуг, функции обеспечения, регуляторные функции.

В-третьих, необходимо провести обзор функции с точки зрения ее дальнейшей востребованности, определения неотъемлемых государственных функций.

На сегодняшний день в государственных органах США применяется практика оценки исполнения бюджетных программ. Данная оценка рассматривается в качестве инструмента контроля, тем самым обеспечивается подотчетность освоения бюджетных средств государственными органами перед Конгрессом США [1].

Государственным органом США оценка исполнения бюджетных программ дает основу для получения картины об избыточных функциях или, наоборот, для закрепления дополнительных. В центральных государственных органах и агентствах США существует разрозненная структура оценки исполнения бюджетных программ. Если в одном государственном органе функционирует постоянное структурное подразделение по оценке, то в другом его может не быть вследствие различий в законодательстве штатов [2].

При рассмотрении опыта Канады приведен ведомственный обзор государственных услуг. Для проведения ведомственного обзора была создана специальная группа, в задачи которой входило сокращение расходов и устранение дублирования функций в качестве основы для будущих политических и финансовых приоритетов.

Таким образом, рассматривая развитые страны, мы выявили, что функции государственных органов в прошлом использовались для оптимизации функций государственных органов и его структурных подразделений.

Целью формирования и проведения функций государственных органов Болгарии являлось содействие модернизации уже существующей государственно-административной системы. В целом практика формирования функций в Болгарии показала, что данный инструмент исключительно эффективен при административном реформировании системы государственного управления, а также напрямую зависит от методологической и практической готовности групп.

В Латвии основной задачей новообразованного Бюро по реформе государственного управления стали формирование функций и структур и выработка соответствующих рекомендаций для Правительства по рационализации и устранению дублирования функций [3]. Выявилось, что существующие в Латвии государственные органы выполняли одинаковые функции с теми же результатами, что влекло дополнительные правительственные расходы и ослабляло ответственность и подотчетность.

Высокая численность государственного аппарата, низкое качество исполнения государственных задач и функций, отсутствие прозрачности деятельности государственных органов стали причиной того, что российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к эффективной выработке реализации решений. Государственный аппарат обладал огромными, не соответствующими ему полномочиями. Источником этого являлись избыточные функции государственных органов. На момент начала административной реформы в России насчитывалось порядка пяти тысяч функций, при этом каждый государственный орган считал, что его функции нужно расширять, в том числе за счет других государственных органов [4; 26].

Концепцией административной реформы предусматривается проведение системной работы по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Значительные результаты, достигнутые на предыдущем этапе оптимизации функций исполнительных органов, и прежде всего на федеральном уровне, не отменяют необходимость продолжения данной работы. Системность мероприятий в этом блоке административной реформы достигается за счет развертывания последовательности процедур анализа функций органов исполнительной власти.

Сомнение в целесообразности исполнения функций в существующем виде и объеме презумпруется фактом неэффективности достижения ожидаемых результатов в той или иной области общественной жизни посредством деятельности государственных структур по сравнению с механизмами рыночного или гражданского регулирования. Как следствие, одной из основных задач текущего момента в проведении административной реформы становится разработка инструментов для оперативного и эффективного проведения анализа текущего функционала органов на предмет выявления избыточных, дублирующих, уточнения существующих и формулирования недостающих функций.

Определение избыточности, дублируемости или необходимости уточнения содержания функции может быть разрешено только путем установления ясной и однозначной связи между функцией и характером ее выходных результатов как в части их необходимости, так и в принципиальной невозможности их достижения любым иным легитимным способом.

Полученные на предыдущем этапе первичные формулировки должны быть приведены к единому синтаксическому стандарту. Собственно, приведение формулировок к синтаксическому стандарту

позволяет провести первичное «выбраковывание» формулировок «функций». Первым критерием для ликвидации «функций» становится невозможность переложить ее в требуемый синтаксический стандарт. Фактически, в этот момент она распознается как «нефункция» (это может быть декларацией намерений, установлением принципа, указанием на направление деятельности, целью или задачей организации, ее миссией, но не функцией). Вторым критерием «избыточности» становится появление большого количества функций-дублеров, которые до этого скрывались за полисемантическими и агрегированными формулировками функций из положений либо были перенесены из отдельных норм законов и подзаконных актов.

Приведение к единому синтаксическому стандарту означает, что формулировки функций должны звучать единообразно, иметь единую «формулу записи». Для того чтобы деятельность организации зазвучала в функциональной формулировке, требуется соблюдение ряда правил:

а. действие, которым описывается исполнение функции, должно использовать глагол или отглагольное существительное с минимально агрегированным значением. В качестве примера следует указать, что к глаголам с максимально агрегированным значением относятся: «координирует», «содействует», «совершенствует», «взаимодействует». К глаголам с минимально агрегированным значением относятся: «вносит», «регистрирует», «выдает», «принимает»;

б. функция может описываться исключительно единственным действием. Использования в формулировке функции перечисления глаголов (или отглагольных существительных) как однородных членов не допускается. В этом случае рассматриваются либо две и более функции, либо указывается крайнее (или обобщающее) действие в процессуальной цепочке, выступающей фактически последовательностью операций по исполнению одной-единственной функции;

в. рассматриваемое действие выполняется исключительно самим органом исполнительной власти (ОИВ), без привлечения или последующего участия иных органов или организаций. Исключение составляет возможность одновременного со-исполнения данного действия иным органом (в этом случае со-исполнение и со-исполнитель прямо указываются в функции ОИВ). В качестве примера следует привести негативную практику указания в положениях исполнительных органов функций лицензирования отдельных видов деятельности, притом что фактически выдачу лицензий осуществляют подведомственные унитарные предприятия или учреждения;

г. применяемое в формулировке действие выполняется на регулярной или, по крайней мере, на неоднократной основе. Требование регулярности (или неоднократности) действия выступает критерием отсева множества функций деятельности органа, реализуемой в форме «мероприятий»;

д. из формулировки функции должны быть однозначно идентифицируемы:

– выход или результат исполнения функции. Как правило, в качестве результирующего выхода функции указываются документы (формуляры), государственный контроль или надзор, деятельность иного органа, статус (регистр), пр.;

– внешний для данного ОИВ получатель результата, объект действия или контрагент рассматриваемого действия. В качестве получателя результата могут быть указаны категории лиц («лицензиаты», «инвалиды», «декларанты» и пр.) либо единичные конкретные получатели (конкретность определяется указанием на имя собственное получателя, например, Еврокомиссия). Как правило, единичными конкретными получателями выступают иные исполнительные органы, временные органы, международные организации;

– конкретная сфера применения функции. Это означает, что никакой иной орган, кроме того, который является настоящим держателем функции (если только он не указан как соисполнитель), не может подразумеваться в качестве потенциального исполнителя данной функции в этой предметной сфере. Как следствие, в формулировке функции не могут указываться предельно обобщенные предметные сферы, такие, например, как «здравоохранение», «национальная безопасность» и т.п., так как наверняка в сфере данных отношений деятельность анализируемого органа не единственная.

Существует определенное правило соотношения указанных элементов в формулировке функции. Как правило, результат исполнения функции, получатель результата и сфера применения функции редко совместно указываются в одной формулировке. Практика построения формулировок функции имеет два варианта:

1) действие + результат действия (выход функции) + получатель результата (контрагент действия/объект действия);

2) действие + результат действия + однозначно идентифицируемая сфера применения.

В последнем случае получатель результата не указывается, поскольку функция распространяется на неограниченный круг лиц или его идентификация следует из характера действия, достигаемого результата и сферы применения.

Примером первого варианта может служить следующая формулировка функции: «производит контроль соблюдения лицензиатами лицензионных условий». Пример второго варианта: «осуществляет надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере массовых коммуникаций».

В ходе приведения формулировок к единому синтаксическому стандарту не только вскрываются формулировки функций, которые не могут быть отнесены к функциям вообще, но и существенно уменьшается число функций-дубликатов. Устранение дублирующих друг друга функций из единого списка достигается за счет применения правила «один выход — одно действие». Иными словами, «у двух различных функций не может быть общего выхода».

Еще одним важным требованием синтаксиса формулирования функций ОИВ является переформатирование видов деятельности (первичных формулировок функций), не имеющих предметно-специфического содержания (действия), в универсальные функции ОИВ. К универсальным функциям относятся:

- функции государственного заказчика (проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ОИВ, иных государственных нужд в установленной сфере деятельности);
- функции распорядителя и получателя бюджетных средств (предусмотренных на содержание ОИВ и реализацию возложенных на ОИВ функций и задач);
- функции по приему граждан и формированию ответов на их обращения (организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный срок);
- функции по обеспечению мобилизационной подготовки ОИВ (и ОИВ, находящихся в его ведении);
- функции по управлению государственной собственностью (в том числе подведомственными учреждениями и предприятиями).

В качестве примера такого вида деятельности, как «утверждение смет подведомственных органов и учреждений» следует рассматривать часть более общей формулировки «выполнение функций распорядителя бюджетных средств».

Важной законодательной мерой, позволяющей не допускать появления нецелесообразных и неэффективных функций органов власти, явилось законодательное закрепление многоступенчатой процедуры доказательств государственным органом целесообразности и эффективности вводимых функций и оценка таких доказательств независимыми экспертами.

В последние годы проблема снижения эффективности государственного управления стала наиболее сложной задачей дальнейшего продвижения экономических и социальных реформ в Кыргызстане. Особенно остро это сказывается на ухудшении качества предоставляемых государством услуг в социальной сфере, что отражается на общей ситуации с бедностью в стране, приводит, в конечном итоге, к снижению уровня жизни населения.

Для решения перечисленных выше проблем, для повышения эффективности государственного управления необходимо комплексное реформирование административной системы в Кыргызской Республике. Такое реформирование предполагает начать процесс структурных преобразований органов государственной власти с уточнения новой роли государства и новых государственных задач для стран с переходной экономикой. Функции органов государственного управления выполняют важную роль в этом процессе.

Встает необходимость пересмотра существовавших задач и функций с учетом новых реалий. Однако в отсутствие функций происходит их простое арифметическое накопление, и ограниченный потенциал министерства (который, к тому же, время от времени сокращается) расплывается для выполнения всех этих функций. В результате, как показывает функциональный анализ, проведенный нами в «пилотных» министерствах, ведомство не имеет достаточного потенциала для занятия основными государственными задачами, а многие функции, которыми оно занимается значительную часть своего времени, уже устарели.

Перераспределение функций государственных органов позволит улучшить качество предоставляемых ими услуг, снизить бюрократические препоны на пути развития частного предпринимательства, высвободить инициативу местных сообществ и гражданского общества, ликвидировать дублирование и сэкономит государственные бюджетные средства.

В качестве хорошего мотивирующего инструмента для проведения реорганизаций министерств и административных ведомств можно предложить подготовку ресурсных соглашений между министерством финансов и реорганизуемыми министерствами и ведомствами. Суть таких соглашений заключается в возможности для реорганизуемого ведомства сохранить сэкономленные в ходе преобразований средства (в рамках запланированных в государственном бюджете) в обмен на реализацию рекомендаций функционального анализа. Эти средства могли бы пойти на усиление внутреннего потенциала министерств, например, на усиление отдельных ключевых структур или направлений (техническое оснащение, расширение штатов), повышение заработной платы ведущих сотрудников и т.п. Составление таких соглашений широко практикуется в мире. В настоящий момент Правительство Кыргызской Республики также рассматривает возможность составления ресурсного соглашения между Министерством финансов и Министерством образования и культуры. И если будет принято решение в поддержку создания соглашения, то это положительно скажется на динамике преобразований, так как будет реальным стимулом для министерств и административных ведомств проводить реорганизации, сокращать структуры и штаты, экономить бюджетные средства.

Однако, к сожалению, следовавшие после проведения таких изменений структурные реорганизации были недостаточны для кардинального продвижения реформ, так как не касались выявления роли государства в переходный период, уточнения функций государственных органов. Поэтому многие «старые» функции, заявленные министерствами и ведомствами в положениях, продолжали сохраняться. Параллельно возникали «новые» функции. В результате регулярные сокращения штатов центральных аппаратов ведомств не столько усиливали эффективность работы, сколько приводили к необходимости в сокращении административных структур, в слиянии министерств, ведомств, децентрализации, которая должна вытекать из необходимости сокращения функций, слияния дублирующих задач, передачи полномочий на более низкий уровень власти.

Такой подход, не являющийся новым, апробирован в некоторых постсоветских и европейских странах. Конкретная реализация такого подхода в Кыргызской Республике модернизирована с учетом специфики переходных процессов, проходящих в Кыргызстане.

Во-первых, это выражается в построении вопросов при проведении собеседований с руководителями министерств и их ключевых подразделений для выяснения «судьбы» существующих функций и определения «новых».

Во-вторых, учитывался тот факт, что в Кыргызстане процесс реорганизации административно-территориальной системы власти находится на начальной стадии.

В-третьих, принималось в расчет то, что это инерционный процесс, что качество предоставляемых государством услуг адекватно низкому профессионализму и неудовлетворительной системе оплаты труда государственных служащих и что реформа государственных служащих только начинается.

Международный опыт стран, применимый к формированию эффективных функций государственных органов, показывает, что он является лишь частью общих усилий по реформированию системы государственного управления и может проводиться вне этого контекста. Реформа органов государственного управления влечет передачу функций от центральных государственных органов к местным исполнительным органам или частному сектору. Это способствует модернизации государственного управления, повышению профессионализма государственных служащих, внедрению системы информационных технологий и обеспечению эффективных механизмов контроля.

После рассмотрения международного опыта перейдем к вопросу функций государственных органов Республики Казахстан.

В настоящее время существуют проблемы, вызывающие необходимость проведения работ по оптимизации функций, исполняемых государственными органами Республики Казахстан. Так, в деятельности государственных органов установлено наличие избыточных, неисполняемых, дублирующих функций, а положения о государственных органах не содержат всех функций, отнесенных действующим законодательством Республики Казахстан. Кроме того, формулировка некоторых функций не позволяет определить их целевое значение и конкретную сферу применения.

В недостаточной мере уделено внимание перераспределению функций между государством и другими структурами общества с учетом рыночных преобразований. В новых условиях за государст-

венными органами должны остаться только те функции, выполнение которых гарантируется государством в соответствии с Конституцией страны, а также функции, которые государство может исполнять более качественно, чем другие структуры. Все остальные функции должны быть либо децентрализованы, т.е. переданы на более низкий уровень управления, либо делегированы подведомственным органам, или переданы гражданскому обществу и частному сектору в рамках аутсорсинга. Перераспределение функций государственных органов позволит улучшить качество предоставляемых ими услуг, ликвидировать дублирование и сэкономить государственные бюджетные средства. На основе рекомендаций функции государственных органов можно уточнить, оптимизировать структуру, перераспределить потенциал и за счет этого уменьшить расходы государства.

Анализ международного опыта показывает, что проведение системной работы по оптимизации функций государственных органов способствует четкому разделению круга полномочий между государственными органами, выявлению избыточных, уточнению существующих, формированию недостающих функций и перераспределению функций между государственными органами. Это все позволит улучшить качество предоставляемых государственных услуг, снизить бюрократические издержки на пути развития частного сектора и гражданского общества, ликвидировать дублирование и сэкономить государственные бюджетные средства.

#### Список литературы

- 1 General Accounting Office. 1995. «Bottom up Review: Analysis of Key DoD Assumptions» (<http://www.fas.org/man/gao/nsi95056.htm>). General Accounting Office. Washington DC March 5, 2001. Last Update: July 1997.
- 2 Girishankar, Navin. 1998. *Reforming Institutions for Service Delivery: A Framework for Development Assistance with an Application to the HNP Portfolio* (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2039/wps2039.pdf>). Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.
- 3 Функциональный анализ в Латвийской Республике (краткий отчет).
- 4 Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2008. — № 4. — С. 4–26.
- 5 Функциональный анализ органов исполнительной власти в Кыргызстане (первые подходы), Бишкек: ПРООН, 2001.
- 6 Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 2. — С. 82–103.
- 7 Функциональный анализ государственного сектора. Республика Казахстан, 2001.

А.С.Асылбаева

### Халықаралық тәжірибе тұрғысынан мемлекеттік органдардың функцияларын құрастыру және қолдану мәселелері

Мақалада шетел елдер мысалында мемлекеттік органдардағы функциялардың қолдануы және қалыптасуы қарастырылған. Автор АҚШ, Қырғызстан, Ресей, Болгария, Латвия және Канада елдері мысалында мемлекеттік органдардағы және оның құрылымдық бөлімшелеріндегі қызмет функцияларын халықаралық тәжірибеде суреттеп, маңызын ашқан. Бұл негізінде мемлекеттік органдардағы функциялардың құрылуындағы негізгі айырмашылықтарын айқындайды, жалпы тенденцияларын және ерекшеліктерін белгілейді және тәжірибеде қолданатын қорытындыларын жасауға көмегін тигізеді.

A.Asylbayeva

### Problems of formation and use of government functions from the perspective of international experience

In this article the author opens applications and formations of functions of government bodies on the example of foreign countries. In article the author considers and describes the international experience of functions of activity of government body and its structural divisions, on the example of such countries, as Canada, Latvia, Bulgaria, Russia, Kyrgyzstan, and the USA. On the basis of it, the author reveals the main differences of formation of functions of government bodies, defines the general tendencies and features, draws practical applicable conclusions.

## References

- 1 General Accounting Office. 1995. «Bottom up Review: Analysis of Key DoD Assumptions» (<http://www.fas.org/man/gao/nsi95056.htm>). General Accounting Office. Washington DC March 5, 2001. Last Update: July 1997.
- 2 Girishankar, Navin. 1998. *Reforming Institutions for Service Delivery: A Framework for Development Assistance with an Application to the HNP Portfolio* (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2039/wps2039.pdf>). Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.
- 3 Functional analysis in the Republic of Latvia (brief report).
- 4 *Basnak D.V. Creating a system of control of the Russian civil service in modern conditions // Questions of Public Administration*, 2008, 4, p. 4–26.
- 5 Functional analysis of executive power in Kyrgyzstan (first approach), Bishkek: PROON, 2001.
- 6 *Bozhya-Volya A.A. Evaluating the performance of civil servants senior management: International Experience and Russian perspectives // Questions of Public Administration*, 2009, 2, p. 82–103.
- 7 Functional analysis of the public sector. Republic of Kazakhstan, 2001.

УДК 316.42

Н.Б.Куттыбаева

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова  
(E-mail: nurg\_78@mail.ru)*

### Нарастающая глобализация как характерная черта современного общества

В статье дана характеристика нарастающей глобализации как универсальному процессу, который охватывает сегодня население всего земного шара. Подчеркнуто, что характерным для глобализации является увеличение инвестиций, позволяющее ускорить распространение новой продукции, стимулируя тем самым экономическое развитие и повышение качества жизни. Отмечено, что глобализация способствует урбанизации, которая, в свою очередь, приводит к дальнейшему загрязнению окружающей среды. Сделан вывод, что в условиях глобальной конкуренции оптимальным способом дальнейшего существования казахстанских предприятий может стать реализация стратегии устойчивого развития, учитывающая вопросы экономики, экологии и социальной политики. Обосновано, что в дальнейшем на основе устойчивого развития можно повысить индекс готовности к будущему и обеспечить конкурентоспособность бизнеса в стране.

*Ключевые слова:* глобализация, процесс, механизм, инвестиции, потенциал, инновации, структура, черта, показатели, стандарты, направления, конкуренция, реализация.

В настоящее время нарастающая глобализация — это универсальный процесс, который охватывает население всего земного шара. С точки зрения экономики глобализация представляет собой преобразование мирового пространства в единую зону, где свободно перемещаются информация, товары и услуги, капитал, идеи, стимулируя развитие современных институтов и отлаживая механизмы их взаимодействия (рис. 1).

Как видно из рисунка, результатами глобализации являются:

- создание единого (всеобщего) международного экономического пространства;
- создание единых требований к качеству на всем пространстве;
- беспрепятственный обмен знаниями и технологией, поскольку в инновационной экономике именно знания становятся движущей силой прогресса;
- процесс сближения как потребительских предпочтений (универсализация), так и ассортимента предлагаемых товаров;
- увеличение инвестиций, которые вкладываются транснациональными корпорациями в развитие промышленности той или иной страны.

Создание единого (всеобщего) международного экономического пространства способствует образованию единого правового и культурно-информационного пространства, что дает возможность ускорить и упростить передачу технологий и опыта хозяйствования. Все это способствует обостре-