

Утверждена
Указом Президента
Республики Таджикистан
от 15 марта 2006 года №1713

СТРАТЕГИЯ
РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

СОДЕРЖАНИЕ

I. Анализ ситуации	3 - 7
Общий контекст	3 - 4
Основные проблемы	4 - 7
II. Цель, задачи и принципы	8 - 11
Цель	8
Задачи	9 - 10
Принципы	10-11
III. Меры, последовательность и организация реализации	
Стратегии	12 - 15
Меры по реализации Стратегии	12 - 14
Последовательность реализации Стратегии	14 - 15
Организация реализации Стратегии	15
Приложение 1. Матрица мер по реализации Стратегии	16 - 51
Приложение 2. Глоссарий	52 - 55

«Одним из важных направлений обеспечения развития страны является реформа государственного управления, в рамках которого предпринимаются многочисленные меры. В связи с этим Правительство обязано в короткий срок разработать Единую стратегию реформы государственного управления. Эта реформа в первую очередь должна быть направлена на упорядочение государственного управления, совершенствование должностей и структуры министерств в зависимости от условий рыночной экономики, устранение дублирующих функций, прозрачность и эффективность деятельности государственных структур и служащих.» (Из Послания Президента Республики Таджикистан Э. Ш. Рахмонова к Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 16 апреля 2005 года)

Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан (далее – Стратегия) является базовым документом, определяющим действия государства по реформам государственного управления на 2005-2015 годы.

I. Анализ ситуации

Общий контекст

С приобретением независимости Таджикистан начал активно проводить экономические и социальные реформы, направленные на обеспечение стабильного экономического развития страны и повышение уровня жизни населения.

На данном этапе государство достигло значительных успехов в области макроэкономической стабилизации, в частности в обеспечении устойчивости бюджетной и кредитно-денежной сферы, в вопросах приватизации и развития рыночной экономики, в области социальной политики. Существующая сегодня система государственного управления неэффективна и не обеспечивает качественного регулирования рынка.

Наряду с этим, в процессе складывающихся в стране исторических обстоятельств возникли условия для усиления центральной власти, что в свою очередь, привело к сокращению роли органов местного самоуправления и участия населения в принятии решений по вопросам местного значения.

Сегодня в контексте вышесказанного назрела необходимость принятия действенных мер по реформированию системы государственного управления, созданию действенной и эффективной структуры управления с четким определением в ней места, роли и функций всех уровней исполнительной власти и местного самоуправления.

Успех реализации реформы системы государственного управления, что в основном относится к реформированию исполнительного органа государственной власти, других государственных органов управления и местного самоуправления, будет также во многом зависеть от совершенствования законодательной и судебной ветвей власти.

Основные проблемы

Анализ существующей системы государственного управления выявил ряд проблем, сдерживающих процесс развития страны.

Разработка и реализация стратегий, программ и планов национального развития недостаточно скоординированы, что не позволяет обеспечить четкую увязку приоритетов, целей, результатов деятельности, разделения труда и ответственности на всех уровнях государственного управления и эффективного взаимодействия партнеров по развитию. Отсутствует согласование целей деятельности в рамках единой системы приоритетов, процесс планирования имеет расхождения с бюджетным процессом, не закреплена ответственность за разработку и реализацию государственной политики в соответствующих сферах, не определен механизм совместной деятельности по реализации единой государственной политики национального развития, отсутствует единый порядок взаимодействия и обмена информацией между министерствами, не обеспечен баланс интересов участников процесса развития, отсутствует механизм социального партнерства между государством, гражданским обществом и бизнесом.

Областные и районные органы управления практически не участвуют в процессе разработки политики национального развития и рассматриваются, главным образом, как исполнители решений вышестоящего органа. Исключение территориальных органов из процесса разработки политики отрицательно сказывается на качестве принимаемых решений, своевременности их исполнения, а также не способствует повышению ответственности и устойчивости результатов реализованных решений.

Государство принимает активное участие в хозяйственной деятельности, его регулятивные функции неадекватны развивающимся рыночным отношениям. Развитие рыночной экономики требует сокращения вмешательства государственного управления в хозяйственную деятельность и, в конечном итоге, перехода на косвенные рычаги государственного регулирования экономической конъюнктуры. На данном этапе в структуре практически каждого министерства есть учреждения по подготовке и переподготовке кадров, учреждения отдыха, подсобные сельскохозяйственные предприятия, издательства и типографии. Как правило, в силу небольших объемов работ, такие структуры имеют высокие затраты и низкую конкурентоспособность. К тому же, юридический статус этих организаций обеспечивает их льготной государственной финансовой и административной поддержкой, что приводит к искажению конкурентной среды, общественно оптимального уровня цен и объемов выпуска товаров и услуг.

На данный момент процедуры контроля и надзора за рынком непрозрачны, излишне обременительны для бизнеса и не обеспечивают эффективной защиты прав субъектов регулирования. Предпринимательство сталкивается с высокими издержками деловой активности, которые возникают в связи с противоречиями в нормативных правовых актах или с отсутствием определенных положений в законодательстве, недостаточным исполнением законов, распространенной практикой вмешательства центральных и местных органов государственной власти в хозяйственную деятельность и связанным с ней процессом принятия решений. *Система управления государственными финансами требует повышения эффективности и открытости.* Таджикистан находится на начальном этапе бюджетной реформы, и пока бюджетный процесс не является механизмом определения приоритетов в рамках государственной политики в целом. В результате, в процессе согласования внимание обычно сосредоточено не на стратегических направлениях, которые будут финансироваться, а на том, на какие виды расходов средства не будут выделены. Организационная раздробленность, как одна из причин отсутствия гибкости в ходе подготовки бюджета, осложняет процесс согласования, затрудняет всестороннюю оценку бюджетных заявок и ограничивает возможности для эффективного перераспределения средств в ходе подготовки бюджета.

Государственные инвестиционные расходы фрагментированы и недостаточно увязаны со стратегическими приоритетами и целями развития. Недостаточно развиты механизмы оценки достижения целей и система обратной связи в процессе их осуществления. Отсутствует достоверная статистика для планирования и оценки, а также практически отсутствует возможность беспрепятственного ознакомления

налогоплательщиков с данными по реализации государственного бюджета как на республиканском, так и на местном уровнях.

Слабое фидуциарное управление обусловлено несовершенством систем внешнего и внутреннего финансового контроля, государственных закупок, бюджетно-финансовых процедур, неотлаженной системой государственной отчетности, отсутствием прозрачности, низким качеством контроля при значительном количестве различного рода проверок и редким недейственным механизмом наказания за допущение необоснованных проверок.

В свою очередь система финансирования местных органов государственной власти и местного самоуправления требует рационализации распределения доходных источников бюджета, а также определения финансовых полномочий этих органов.

Система государственной службы стоит перед проблемой качественного восполнения своей численности в силу низкой привлекательности государственной службы, как работодателя, на рынке труда. Повышение эффективности системы государственной службы требует развития профессиональной государственной службы и повышение авторитета государственных служащих. На этой почве Управлению государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, как органу управления государственной службой, во время методического управления и расстановки кадров на конкурсной основе, необходимо обучение и профессиональная подготовка кадров.

К сожалению в центральных и местных органах государственной власти до сих пор на должном уровне не поставлены четкие научные предпосылки подбора и расстановки личного состава, подготовки, переобучения и повышения квалификации кадров.

Существуют недостатки во время проведения конкурсов для занятия вакантной должности, аттестации, организации и использования кадровых ресурсов на основе правильного и объективного избрания кадров на государственную службу.

В системе государственного управления отмечаются низкий уровень как материальной, так и нематериальной мотивации государственных служащих, отсутствие действенных стимулов для повышения эффективности исполнительской дисциплины и производительности.

Низкий потенциал государственной службы отрицательно сказывается на деятельности всех органов управления.

Функции и полномочия между центральным и местным уровнями государственной власти и уровнем местного самоуправления распределены недостаточно четко; административно-территориальное деление не имеет четких объективных критериев. В центральных аппаратах министерств имеется большое число подразделений с дублирующими функциями. Территориальные органы министерств находятся в двойном

подчинении одновременно и у соответствующих центральных аппаратов, и у территориальных администраций. При этом полномочия и ответственность этих органов разграничены недостаточно четко. В результате эффективность работы государственных органов на местном уровне снижается.

Дублирование функций и полномочий, пересечение компетенций ведут к размыванию ответственности за достижение конечных результатов и последствия принимаемых решений, а также не способствуют повышению потенциала местных органов государственной власти и местного самоуправления для выполнения соответствующих функций и предоставления эффективных и качественных услуг. Отсутствие четкого распределения функций по предоставлению услуг населению способствует распылению средств, их неэффективному использованию и недофинансированию.

Неоднородность административно – территориального деления является барьером для адекватного распределения функций, полномочий и ресурсов. Проблема заключается в отсутствии четких объективных критериев административно-территориального деления.

Местное самоуправление не может обеспечить доступ населения к эффективным качественным услугам. Деятельность Джамоатов, как самого близкого к населению уровня управления, не отвечает принципам местного самоуправления, как указано в Конституции Республики Таджикистан. Джамоат подчиняется соответствующему (городскому или районному) уровню управления, а его Председатель избирается Джамоатом по представлению руководителя соответствующего уровня управления, т.е. фактически Джамоат является местным органом государственной власти. Функции и полномочия Джамоатов очень ограничены, что не позволяет им заниматься вопросами местного значения. Вместе с тем Джамоаты не имеют своего собственного бюджета и, следовательно, находятся в прямой зависимости от бюджета района/города. Джамоаты также не имеют собственного имущества и прав собственности, необходимых для выполнения своих функций. Развитие местного самоуправления с целью обеспечения доступа населения к эффективным качественным услугам требует, в первую очередь, установления правовых рамок деятельности местного самоуправления в Джамоатах и развития потенциала Джамоатов для увеличения их функциональных обязанностей.

Характер перечисленных проблем лег в основу предлагаемой Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, определив цель и направления процесса преобразований.

II. Цель, задачи и принципы

Цель

Одной из ключевых целей национального развития Таджикистана является создание эффективной системы государственного управления, как основы для устойчивого экономического развития и сокращения бедности.

Эффективная система государственного управления включает:

центральную и местную государственную власть с профессиональной государственной службой, оптимальной системой разработки и реализации политики и программ развития, с укрепленным потенциалом управления и подотчетностью;

местное самоуправление с четким распределением функций и полномочий, финансовых ресурсов и имущества, обеспечивающих эффективность и качество предоставления услуг населению.

Создание эффективной системы государственного управления позволит:

достичь более высокого уровня профессионализма и компетентности в государственной службе;

укрепить устои государственного устройства через действенные органы центральной государственной власти и местное самоуправление;

повысить уровень общественного доверия к государству;

систематизировать программные цели и задачи на национальном, отраслевом и территориальном уровнях;

обеспечить участие гражданского общества и бизнеса в определении приоритетов национального и местного развития;

повысить эффективность использования бюджетных средств;

создать благоприятные условия для развития и эффективного функционирования частного сектора;

доработать инвестиционный климат, повысить уровень прямых внешних и внутренних инвестиций в экономику страны;

повысить эффективность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

обеспечить доступность и повысить качество услуг, предоставляемых населению.

Для достижения поставленной цели и получения ожидаемых результатов необходимо определить задачи реформы системы государственного управления.

Задачи

Успешная реализация реформы системы государственного управления требует решения следующих задач:

1. Повышение эффективности управления национальным развитием:

- 1) систематизация целей и приоритетов, стратегий, программ и планов национального развития;
- 2) разделение полномочий по определению целей и приоритетов национального развития, разработке и реализации национальных, отраслевых и региональных программ и планов, их мониторинг;
- 3) укрепление потенциала по подготовке, принятию, реализации и мониторингу стратегических решений;
- 4) усиление роли гражданского общества в принятии и исполнении решений.

2. Совершенствование системы государственного управления в соответствии с принципами рыночной экономики:

- 1) ограничение государственного управления хозяйственной деятельностью и устранение вмешательства государственных органов в эту деятельность путем реорганизации и перераспределения функций;
- 2) улучшение системы государственного регулирования, контроля и надзора;
- 3) повышение прозрачности и ответственности государственных органов в принятии и исполнении решений.

3. Повышение эффективности управления государственными финансами:

- 1) увязка бюджетного процесса с приоритетами и планами национального развития;
- 2) повышение ответственности и прозрачности управления государственными финансами;
- 3) усиление потенциала по выработке и исполнению республиканского и местных бюджетов;
- 4) рационализация распределения доходных источников бюджета между различными уровнями управления;
- 5) внедрение эффективного механизма государственных закупок;
- 6) совершенствование системы государственного финансового контроля.

4. Создание современной профессиональной государственной службы:

- 1) повышение качества профессиональной подготовки государственных служащих на всех уровнях государственного управления;
- 2) совершенствование системы оплаты труда государственных служащих;
- 3) модернизация системы управления человеческими ресурсами;
- 4) повышение мотивации, ликвидация коррупции.

5. Развитие административно – территориального управления:

- 1) четкое распределение функциональных обязанностей между уровнями управления и передача им адекватных полномочий, собственности и финансов;
- 2) упорядочение административно – территориального деления в соответствии с перераспределением функций;
- 3) определение критериев административно – территориального деления и взаимоотношений между уровнями государственного управления и местного самоуправления.

6. Формирование местного самоуправления, способного предоставлять качественные услуги населению:

- 1) распределение функций и полномочий по предоставлению услуг по принципу subsidiarity;
- 2) определение собственности местного самоуправления в соответствии с функциями и установление/закрепление прав собственности;
- 3) развитие финансовой автономии местного самоуправления в соответствии с выполняемыми им функциями;
- 4) усиление потенциала местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Принципы

Административные структуры и процедуры, как правило, формируются в течение длительного времени. Они достаточно устойчивы и тяжело поддаются институциональному реформированию. Международный опыт свидетельствует о том, что проведение реформ бывает успешным лишь в том случае, если они осуществляются руководством страны на основе согласия основных политических сил и социальных групп. При этом необходимо отметить, что какой-либо единой оптимальной модели государственного управления и местного самоуправления не существует. Успешная институциональная реформа должна учитывать следующие особенности страны: (а) уровень ее экономического развития; (б) особенности ее политической системы; (в) ее историю и традиции; (г) ее географию, включая особенности административно-территориального

деления; (д) темпы и последовательность преобразований в переходный период.

Общими международными принципами институциональной реформы являются:

изменение статуса и функций государственных органов с учетом необходимости создания благоприятных условий для развития рыночной экономики;

разделение политических и административных должностей;

создание профессиональной государственной службы, ориентированной на удовлетворение нужд граждан, отстаивание их потребностей и интересов;

обеспечение прозрачности и открытости деятельности государственной администрации, доступности к информации об этой деятельности;

вовлечение гражданского общества в процесс формирования приоритетов на национальном и местном уровнях;

обеспечение демократического контроля над функционированием системы административного управления;

развитие процессов деконцентрации и децентрализации, делегирование функций и ответственности сверху вниз;

развитие автономии местного самоуправления в вопросах местного значения и подотчетность представительных и исполнительных органов местного самоуправления населению;

закрепление принципа субсидиарности распределения функций между уровнями государственной власти и местного самоуправления;

соблюдение принципа «финансы и собственность следуют за функциями», согласно которому все уровни государственной власти и местное самоуправление должны иметь адекватные финансы и собственность для успешного выполнения своих функций.

III. Меры, последовательность и организация реализации Стратегии

Данная Стратегия является базовым документом, определяющим действия государства по реформам государственного управления на 2006–2015 годы. Успех реализации Стратегии требует определения мер, направленных на достижение цели и выполнение поставленных задач, последовательность выполнения мер, а также структуры, ответственной за реализацию Стратегии.

Меры по реализации Стратегии

Комплекс мер включает меры краткосрочного (до конца 2006 года), среднесрочного (2007-2008 годы) и долгосрочного характера (2009-2015 годы).

Меры сгруппированы в соответствии с поставленными задачами:

- меры, направленные на повышение эффективности управления национальным развитием:

образование Совета национального развития;

создание структур по реформам и развитию и по административно – территориальному развитию в Исполнительном аппарате Президента Республики Таджикистан при его реорганизации;

повышение потенциала по разработке политики, определение ответственности за подготовку и проведение реформ в министерствах;

развитие информационной системы и внедрение программы «электронного правительства»;

- меры, направленные на совершенствование системы государственного управления в соответствии с принципами рыночной экономики:

проведение функциональных обзоров и соответствующей реструктуризации в министерствах;

реорганизация и перераспределение функций между уровнями управления;

отделение от министерств государственных предприятий;

реструктуризацию контрольно-надзорных органов;

развитие административной юстиции;

меры, направленные на повышение эффективности управления государственными финансами:

разделение государственного бюджета на бюджет текущих расходов и бюджет развития;

интегрирование в одном государственном органе всех инструментов социально-экономического развития;

внедрение методов проектного управления реформами и инвестиционными стратегиями;

рационализация системы казначейства;

увязка расходной части бюджета с результатами в области образования и здравоохранения;

обеспечение увязки стратегий и программ с бюджетным процессом;

повышение эффективности внешнего и внутреннего аудита, внедрение новой системы государственных закупок;

рационализация распределения доходных источников бюджета между различными уровнями управления;

меры, направленные на создание современной профессиональной государственной службы:

повышение статуса государственной службы в организации и контроле проведения конкурсов для занятий вакантных мест, аттестаций и организации запаса кадров;

создание реестра государственных служащих, проведение реформы оплаты труда в государственном секторе;

развитие и повышение квалификации государственных служащих;

обучение государственных служащих новым принципам управления;

создание информационной системы управления государственной службы;

внедрение механизма финансирования студентов в зарубежных вузах;

введение нового порядка проведения открытого конкурса;

меры, направленные на развитие административно-территориального управления:

проведение функциональных обзоров на всех уровнях местного государственного управления;

четкое распределение функциональных обязанностей между этими уровнями управления и передачу им адекватных полномочий, собственности и финансов, проведение рационализации и оптимизации системы предоставления услуг населению;

упорядочение административно – территориального деления в соответствии с перераспределением функций;

определение административно – территориального управления и взаимоотношений между уровнями государственного управления и местного самоуправления;

меры, направленные на развитие системы местного самоуправления:

разработка и принятие нормативных правовых актов, необходимых для развития системы местного самоуправления относительно функций, финансов и собственности местного самоуправления

разработка и принятие программы развития потенциала управления и усиление роли гражданского общества в вопросах местного самоуправления

Комплекс вышеуказанных мер по реализации Стратегии указан в Матрице мер по реализации Стратегии (Приложение 1).

Последовательность реализации Стратегии

Реализация Стратегии реформирования системы государственного управления требует одновременного выполнения мер на центральном и местном уровнях. При этом важное значение имеют последовательность и взаимосвязь принимаемых мер.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе на уровне центральной власти будут выполнены меры, направленные на систематизацию целей и приоритетов национального развития вместе с разделением функций и полномочий по разработке, реализации и мониторингу планов и программ развития. Следующим шагом предусматривается решение задачи увязки бюджетного процесса с приоритетами национального развития. Параллельно будет продолжаться уже начатый процесс реформирования Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан и совершенствования оплаты труда государственного сектора.

Ключевым вопросом реализации реформы системы государственного управления являются упорядочение административно-территориального деления и четкое распределение функций и полномочий между центральным уровнем управления, местными органами государственной власти и местным самоуправлением. Для упорядочения административно-территориального деления будут выработаны и внедрены критерии определения административно-территориального деления. Для распределения же функций и полномочий будут проведены функциональные обзоры на центральном и местном уровнях управления. На основе проведенных функциональных обзоров будут приняты меры по ограничению вмешательства государства в хозяйственную деятельность и по определению функций местного самоуправления. Следующий шаг – реорганизация структуры предоставления услуг населению для обеспечения доступа к эффективным качественным услугам.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе на уровне местного самоуправления будут приняты меры по развитию функциональной и финансовой автономии Джамоатов и одновременно, будет реализована программа развития потенциала Джамоатов в управлении вопросами местного значения в условиях самоуправления.

Успешное завершение краткосрочной и среднесрочной фаз реформы системы государственного управления на центральном и местных уровнях позволит приступить к реализации мер, ориентированных на долгосрочную перспективу. В ходе осуществления этой фазы будет проведено упорядочение административно-территориального деления, определены взаимоотношения между уровнями государственного управления и местного самоуправления, рассмотрены Стратегии развития регионального управления. В долгосрочной перспективе будут также осуществлены меры, направленные на развитие и закрепление результатов первой фазы реформ как на центральном, так и на местных уровнях управления. Относительно развития местного самоуправления в долгосрочной перспективе будут определены новые функции местного самоуправления наряду с проведением секторальных реформ.

Успешная реализация Стратегии позволит обеспечить стабильное функционирование и повышение эффективности системы государственного управления.

Организация реализации Стратегии

В целях придания последовательности, комплексности и действенности процессу проведения и реализации реформ и усиления их скоординированной направленности на достижение стратегических целей и задач, принципиально важно предпринять следующие первоочередные шаги:

пересмотреть организационную систему управления процессом развития, состоящую из органов управления, их функций и задач, и т.д.;

образовать Совет национального развития при Президенте Республики Таджикистан из числа представителей законодательной и исполнительной власти, местных органов государственной власти и местного самоуправления, профсоюзов, гражданского общества и бизнеса для консолидированного принятия решения по стратегическим вопросам развития в качестве консультативного инструмента;

возложить на Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан стратегические функции по разработке стратегических документов и мониторинг их реализации, пересмотрев его структуру и статус, предусмотрев в нем подразделение по реформам и развитию и структуру по административно-территориальному развитию;

возложить на Правительство Республики Таджикистан функции национального, отраслевого, регионального прогнозирования, планирования и их реализацию, исходя из целей и приоритетов определенных в стратегических документах.