

Т. Джуразода, А. А. Шарифов

Некоторые вопросы реформирования системы государственного управления в контексте национального развития

Some Issues of Public Administration Reform in the Context of National Development

Аннотация: В настоящей статье анализируются вопросы реформирования системы государственного управления в контексте реализации стратегических программ развития Республики Таджикистан.

Summary: This paper analyzes the issues of public administration reform in the context of the implementation of strategic development programs of the Republic of Tajikistan.

Ключевые слова: реформа системы государственного управления, национальная стратегия развития, цели человеческого развития.

Keywords: public administration reform, national development strategy, the goal of human development.

Джуразода Тоджиддин

Душанбе, Республика Таджикистан,
Кандидат экономических наук
tojiddin@psrp.tj

Dzhurazoda Todzhiddin

Dushanbe, Republic of Tajikistan,
Candidate of economic sciences
tojiddin@psrp.tj

Шарифов Абдулазиз Абдухоликович

Москва, Российская Федерация,
заведующий экономическим отделом Посольства Республики
Таджикистан в Российской Федерации
prt.23-1.6@mail.ru

Abdulaziz Sharifov

Moscow, Russian Federation,
Head of Economic Department of Embassy of the Republic of Tajikistan
in Russian Federation
prt.23-1.6@mail.ru

«В благополучных и развитых странах высокий и устойчивый жизненный уровень населения держится на слаженной и согласованной системе рынка, правовой частной собственности, сильной социальной политике, политического и культурно-духовного плюрализма, демократического государства и гражданского общества с прочно образовавшимся средним классом. Откровенно скажем: достичь всего этого в одночасье невозможно. Нужны годы и годы терпеливого, кропотливого и самоотверженного труда, чтобы прийти к полному благополучию на новой основе».¹

Оптимальным для достижения целей развития человека является сочетание усилий государства и негосударственного сектора, самоуправления, бизнеса. На этой основе становится возможным точнее определить цели и общественные потребности при выработке соответствующих государственных стратегий и программ. В дополнение к государственным ресурсам становится возможным задействовать потенциал и частного

¹ Рахмонов Э. Ш. Мир — смысл нашей истории // Независимая газета. 2000. 5 сент.

предпринимательства, общественной инициативы и контроля.

Таким образом, цели человеческого развития могут быть эффективно реализованы лишь на основе сочетания усилий государства, граждан, некоммерческих неправительственных организаций и бизнеса. Причем развитие институтов гражданского общества и диверсификация их деятельности, расширение участия граждан и гражданских организаций могут одновременно рассматриваться и как цели, и как средство в решении задач социально-экономического развития, повышения человеческого потенциала. Эффективное управление в общественном секторе в целом с позиции человеческого развития призвано обеспечить баланс политических, экономических и социальных приоритетов всех слоев общества на базе широкого социального консенсуса, при котором в полной мере учитывается голос всех групп населения, включая наиболее уязвимые.

Успешное решение задачи устойчивого развития требует продолжения курса реформирования национальной экономики, создания условий для функционирования многообразных форм собственности и конкуренции на рынке, эффективного использования всех факторов достижения устойчивого экономического роста суверенного Таджикистана.

В связи с этим поиск направлений развития должен охватывать более широкий спектр вопросов, не ограничивающихся только экономической проблематикой, и понятие «устойчивое развитие» в этом плане охватывает массу других социальных проблем, без решения которых экономика не будет социально-ориентированной, а общество устойчиво развивающимся.

Одним из эффективных инструментов развития современных демократических государств стала административная реформа, методологической основой которой явилась концепция государства, ориентированная на потребителей, государства, как некоего «сервисного центра», предоставляющего соответствующие услуги, определяющего исчерпывающие обязательства, дифференцированные по сферам и уровням

государственного управления, обеспечивающего подготовку граждан с соответствующей квалификацией к разработке механизмов внутригосударственного и гражданского контроля и оценку качества выполнения государственных обязательств.

Государство, обладая наибольшими ресурсами и возможностями по сравнению с некоммерческим сектором и бизнесом, несет главную ответственность за развитие человеческого потенциала. Его первоочередная задача — создать условия эффективной реализации программ развития человека, финансируемые не только через бюджет, но и через другие источники, обеспечить развитие рынков в интересах человека. Эта задача неотделима от задачи совершенствования организации, повышения результативности государственного управления и регулирования, развития местного самоуправления применительно ко всему спектру их полномочий, а не только к человеческому развитию. В этом смысле реформы государственного управления и местного самоуправления являются общим условием успешной реализации программ развития человека, достижения целей тысячелетия, сформулированных ООН.

Модернизация государственной структуры, как правило, сопровождается определенными процессами, включая изменение процедур и конфигурации институциональных интересов, что провоцирует дополнительные барьеры прогрессивным преобразованиям. Поэтому активное участие гражданского общества в процессе осуществления реформы государственного управления играет важную роль.

Проводимые обзоры и анализы эффективности системы государственного управления Республики Таджикистан подтверждают необходимость продолжения проведения работ по оптимизации функций и систематизации институциональных подходов в вопросах структурных преобразований, несмотря на то, что на протяжении последних лет прослеживается положительная динамика роста этих оценок.

Дальнейшие шаги в области совершенствования структуры государственного управления должны быть связаны

Таблица 1. Уровень и динамика индикаторов качества государственного управления по Республике Таджикистан

	Индикаторы	Рейтинг			
		2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1.	Права граждан и подотчетность государственных органов	10	9.48	10.8	10
2.	Стабильность политической системы и отсутствие насилия	16	17	17	14
3.	Эффективность органов государственного управления	12	19	17	18
4.	Качество регулирующих институтов	13	17	19	18
5.	Качество правовых институтов	11	11.85	11.27	11
6.	Антикоррупционный контроль	12	9	10	10

с конкретизацией ближайших мер по реализации Стратегии РСГУ², реализацией положений Закона «О системе органов государственного управления РТ», результатов горизонтального и вертикального функциональных обзоров исполнительных органов государственной власти, а также разработкой Концепции реформирования органов управления на местах.

Оценки взаимосвязи индексов институционального развития с экономической динамикой Республики Таджикистан свидетельствуют о том, что институциональное развитие в целом коррелируется с экономическим развитием. На протяжении периода с 1998 г. по 2012 г. рост ВВП на душу населения сопровождался улучшением оценок качества институциональной среды (наиболее высокая корреляция (более 0,7) с такими индексами, как стабильность политической системы и отсутствие насилия, показатели эффективности государственных органов управления (см. таблицу 1).

Методология оценки позволила выявить наиболее «узкие места» в деятельности национальных администраций и разработать меры по совершенствованию определенных сторон их деятельности. Интересно, что оценка эффективности была основана не только на изучении конечного воздействия от деятельности государственных органов,

но и на изучении связей между качеством управления ресурсами и предоставлением государственных услуг³.

Повышение качества государственного управления предусматривает включение человека в процесс принятия решений, создание механизмов общественного контроля, экспертизы, обратной связи. Человек, таким образом, выступает не только конечной целью, но и средством, поскольку его знания, навыки, общественная активность становятся чрезвычайно важными в новой парадигме государственного управления, опирающейся на сотрудничество, участие и взаимодействие всех сторон.

С учетом специфики развития Таджикистана, для обеспечения широкого и действенного участия партнеров по развитию в продвижении идеи создания системы национального развития и создания слаженной системы государственного управления Указом Президента Республики Таджикистан от 19 декабря 2007 г. № 355 на национальном уровне был создан Совет национального развития, который является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Таджикистан, созданным в целях обеспечения взаимодействия между государственными органами, частным сектором и гражданским обществом по вопросам реализации Национальной стратегии развития (НСР) Республики

² Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан до 2015 года, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2014 года № 1173.

³ См. подробнее: Paths to Performance in State and Local Government. Government Performance Project. Maxwell School of Syracuse University. URL: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp>.

Таджикистан на период до 2015 г. и исходящих из нее среднесрочных Стратегий сокращения бедности (ССБ) в Республике Таджикистан.

Основными задачами Совета национального развития являются⁴:

- обсуждение хода реализации реформ государственного управления, социально-экономической сферы и представление рекомендаций по их улучшению;

- рассмотрение отчетов о ходе реализации НСР/ССБ;

- обсуждение и выработка рекомендаций по утверждению проектов стратегий развития страны;

- обсуждение и выработка рекомендаций по корректировке целей и задач, определенных в НСР/ССБ.

Партнерство уже само является конечной целью развития. Но оно также является средством для развития и укрепления человеческого потенциала. Более того, экономический рост в большинстве своем поддерживается человеческим развитием, и этот рост не может быть стабильным без него. Партнерство в процессе развития поставлен на первый план с тем, чтобы улучшить работу по национальным проектам / программам. Оно играет важную и центральную роль в достижении стратегических планов и программ.

С реальным и полноценным партнерством всех заинтересованных сторон в проектах развития можно добиться снижения степени коррупции и большей результативности относительно вложенных ресурсов и усилий.

Другой наиболее комплексной формой участия в процессе преобразований и создания системы национального развития является самоуправление, которое служит необходимым дополнением государственного управления, включает не только хозяйственные полномочия и функции, но и элементы правоприменения, законотворчества. Реализации стратегии участия естественно должно предшествовать выявление и анализ заинтересованных сторон (стейкхолдеров). Это понятие объединяет людей

и организации, так или иначе вовлеченных в решение определенной проблемы.

Мотивационной основой различных форм участия является заинтересованность граждан в развитии различных элементов человеческого потенциала по собственным планам для достижения самостоятельно устанавливаемых приоритетов, с опорой на собственные силы. Если элементы участия не используются, то человек становится объектом «государственной заботы», пассивным получателем регламентированных благ и услуг. Главный недостаток такого «государственного подхода» состоит в том, что в нем не используются инициатива людей, информация, которой они обладают.

С позиции человеческого развития задачи стратегии и политики участия не только служат средством реализации соответствующих программ, но являются непосредственной целью, составной частью развития человека. Участие определяется как средство в том случае, когда оно планируется как способ повышения эффективности государственных или иных проектов. Участие как одна из составляющих целей развития человека рассматривается через призму повышения его потенциала в ходе социальной практики — приобретения в процессе участия знаний, умений, навыков в различных областях.

Не менее важным эффектом расширения практики участия может быть сокращение бюрократического аппарата за счет добровольной деятельности граждан. Безусловно, такой эффект может быть наиболее заметен на местном уровне. Тип политики участия должен соответствовать имеющимся ресурсам и традициям. При планировании стратегии важно спрогнозировать наиболее вероятную реакцию граждан на попытки их вовлечения, возможный личный вклад и готовность жителей принять ответственность. Подготовка активных участников, готовых выдвигать и реализовывать собственные инициативы, является одной из основных задач стратегии участия, ориентированной на развитие человеческого потенциала.

Наибольшим потенциалом для реализации преимуществ концепции участия обладают Общественные объединения

⁴ Указ Президента Республики Таджикистан от 19 декабря 2007 года № 355.

(далее — ОО) — добровольные объединения, создаваемые в форме общественных организаций, потребительских кооперативов, некоммерческих партнерств, социальных и благотворительных фондов, ассоциаций, союзов. Многие ОО принимают самое непосредственное участие в развитии человека — как результатами своей деятельности, так и воспитывая у людей навыки к совместной деятельности.

Преимущество ОО перед государственными организациями проявляется в том, что первые концентрируют стремление людей к локальным действиям под собственным контролем. Они организуют совместные инициативы, точнее отражающие потребности и лучше раскрывающие человеческий потенциал.

Расширение деятельности ОО избавлено от многих отрицательных моментов, сопутствующих росту государственной бюрократии. Но развитие некоммерческого сектора вовсе не означает автоматического сокращения участия государства.

В сфере, связанной с развитием человеческого потенциала, можно выделить два не взаимоисключающих типа деятельности ОО. Во-первых, помощь и благотворительная деятельность, и, во-вторых, поддержка реформ и развития. Первый тип деятельности локализуется в сферах образования, медицинской помощи, правовой защиты, благотворительных услуг. Второй тип включает программы и проекты развития местного хозяйства, институциональных реформ, решение гендерных, экологических проблем, защиту прав человека. В этой связи новая роль правительства в общественном секторе может состоять в конструировании эффективных взаимоотношений с ОО и между ними.

Процесс модернизации системы административно-территориального управления заметно отстает от развития государственной администрации на национальном уровне. Это выражается в:

- слабом развитии потенциала, особенно на муниципальном уровне;
- нечетком разграничении полномочий между различными уровнями государственного управления;

- отсутствию у местных бюджетов собственной доходной базы;

- неудовлетворительном качестве услуг, предоставляемых населению и бизнесу.

Местные органы самоуправления поселков и сел (Джамоаты) играя важнейшую роль в развитии регионов обладают слабым бюджетом и финансовой мотивацией. Работники Джамоата в тарифной сетке оплаты труда государственных служащих занимают самое последнее место. В правовом аспекте Джамоаты участвуют в сборе двух видов налогов, которые относятся к республиканским и местным бюджетам (налог с недвижимого имущества и земельный налог). В бюджете данных органов сборы этих видов налогов отражают в доходной части бюджета. В доходную часть бюджета джамоата также относят средства перераспределения средств местных органов государственного управления (целевые средства). В этом усматривается некоторая логическая неувязка, что указывает на слабую институциональную основу государственного управления этого уровня. Поэтому можно резюмировать, что ресурсы, имеющиеся в распоряжении джамоатов, ограничены выделениями из бюджета района для покрытия, в основном, расходов на персонал и небольших административных расходов. Джамоаты все еще не имеют собственного полноценного бюджета, хотя Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве» от 23 июня 2009 г. № 1376 бюджет предусматривается. Фрагментированная структура и финансовая слабость системы местного самоуправления создает сложности в достижении экономии, обусловленной ростом масштабов производства, фасилитировании экономического развития и обеспечении даже базовых услуг членам местных сообществ.

Текущую систему местного управления в Таджикистане можно охарактеризовать как крайне централизованную, с сильной вертикальной субординацией государственной территориальной администрации на уровне области, района, города и поселка (далее — джамоат). Учреждения, функции и услуги местного управления предоставляются в сложной и разрозненной

среде. В результате проблемы дублирования учреждений и «двойного подчинения» районных чиновников центральным министерствам и одновременно, главе района, создается неэффективность работы. Кроме того, существует проблема синтеза исполнительной и законодательной власти на всех уровнях местного управления, где практически не наблюдается система сдержек и противовесов.

Система местного самоуправления в городах и поселках (на уровне джамоата) крайне фрагментирована, с наличием большого количества джамоатов разного размера (от 2 до 50 тыс. чел. населения), которые часто не обладают соответствующим кадровым и финансовым потенциалом для осуществления своих функций.

Организационная культура и современное понимание роли и функций местного самоуправления в основном сфокусированы на поставку услуг и исполнение. Более широкие перспективы, такие, как лидерство в сообществе, практика фасилитации и уполномочивания исполнения, как противовес к прямому исполнению, являются либо слабыми, либо не существуют. Недостаточно опыта и знаний у институтов местного управления во внедрении альтернативных подходов предоставления услуг, таких как межмуниципальное сотрудничество и партнерство между государственным и частным секторами. Кроме этого также недостаточно политического диалога на национальном уровне для обсуждения новых подходов и опытов в местном управлении и предоставлении услуг.

Реформа в направлении укрепления потенциала местных органов самоуправления должна быть системной и комплексной. Как было отмечено выше республиканские министерства преимущественно должны отвечать за разработку политики и стратегического планирования на национальном уровне, а не за функции ежедневного контроля. Необходимо рационализировать существующие структуры управления на уровне областей и районов, путем преобразования их в региональные органы управления. Местные органы государственного управления

в рамках процесса децентрализации принимают от государства ответственность не только за обеспечение определенных задач, но и за экономическое развитие управляемой ими территории.

Некоторые виды деятельности, определенные на центральном уровне — почта, радио, телефонная связь, разработка месторождений полезных ископаемых, центры занятости, охрана общественного порядка и безопасность должны быть отнесены к республиканскому уровню. Гражданская оборона должна быть профинансирована как из республиканского, так и из местного бюджета и включена в план общегосударственных трансфертов низших уровней власти.

Очень важно то, что принятие любых новых законов по передаче полномочий и децентрализации должно сопровождаться изменением в законодательстве по местным финансам и местному управлению финансами с целью предоставить местным органам управления разработать свои бюджеты, которые полностью отражали бы приоритеты местного управления.

Использованная литература:

1. Стратегия национального развития Республики Таджикистан на период до 2015 года.
2. Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан на период до 2015 года.
3. Концепция совершенствования структуры государственного управления Республики Таджикистан, 2008.
4. Бен Гера М. Отчет о системе координации политики. ПРГС, ИАП РТ, 2008.
5. Отчет ПРГС о проведенном горизонтальном функциональном обзоре министерств и ведомств Республики Таджикистан. Душанбе, 2006.
6. Отчеты ПРГС о проведенном вертикальном функциональном обзоре министерств и ведомств Республики Таджикистан. Душанбе, 2010.
7. Todaro M. P., Smith S. C. Economic Development. 9th ed. England, 2006.
8. Suzuki M., Saidmuradov L., Soliev A. Open Macroeconomics and Foreign Direct Investments. Dushanbe, 2007.

9. Motomi T., Prof. Report on the Assessment of Development Management Capacity of the Government of Tajikistan. JICA, Tajikistan, 2004.

10. Griffin K. Alternative Strategies for Economic Development. 2nd ed. London: MacMillan, 1999.

11. Lewis A. W. The Theory of Economic Growth. London: Allen and Unwin, 1955.

12. Сайт Президента Республики Таджикистан URL: <http://www/president.tj>.

13. Официальный сайт Международного валютного фонда. URL: <http://www.imf.org>.

14. Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.worldbank.org>.

15. Официальный сайт Европейского банка реконструкции и развития. URL: <http://www.ebrd.com>.

16. Официальный сайт Программы развития Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.undp.org>.