

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ 2011



ТАДЖИКИСТАН :

ИНСТИТУТЫ И РАЗВИТИЕ



*Empowered lives.
Resilient nations.*



Душанбе-2012



*Empowered lives.
Resilient nations.*

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ 2011

ТАДЖИКИСТАН :

ИНСТИТУТЫ И РАЗВИТИЕ

Душанбе-2012

Уважаемый читатель!

По инициативе и поддержке ПРООН при тесном взаимодействии с министерствами и ведомствами, гражданским обществом и международными организациями, действующими в Таджикистане, подготовлен и предоставлен на Ваше рассмотрение аналитический Доклад под названием «Национальный доклад по человеческому развитию: институты и развитие».

Необходимо отметить, что развитие человеческого потенциала и укрепление институционального потенциала является одной из приоритетных целей Правительства страны, этот процесс широко отражен в основном документе экономического и социального развития страны-«Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года». Соответственно по всем направлениям развития общества развитию человеческого потенциала и построению потенциала придается особое значение.

Данный доклад охватывает вопросы, связанные с ролью институтов в процессе развития, одновременно раскрывает характерные особенности этого процесса. В том числе, для изучения развития человеческого потенциала в стране, следующие вопросы были глубоко проанализированы: роль государства в достижении целей развития, правовое обеспечение управления, повышение потенциала управления процессом развития, электронного правительства, партнёрство на национальном уровне и так далее.

С целью изучения институционального потенциала и кадров, проанализирована государственная концепция по кадрам, управления человеческими ресурсами и эффективности кадровой политики.

Наряду с этим, для определения роли местного самоуправления в структуре национального развития, его места в общей структуре государственного управления, проведён анализ правовой основы реформ, согласования процесса реализации реформ, партнёрства на национальном уровне.

Помимо того, изучен институциональный потенциал реального сектора экономики, рассмотрены вопросы, связанные с инновационными методами, структурной политикой в промышленности, сельскохозяйственным производством, путями повышения эффективности институционального потенциала, партнёрством в реальном секторе экономики.

В данном Докладе также отражены основные направления, связанные с социальной сферой и человеческим развитием, такие как экономическое и социальное развитие, структура социального обеспечения, региональные аспекты социальной политики.

Относительно вопросов управления природоохранной деятельностью, подробно проанализированы проблемы, связанные с оценкой ситуации правового обеспечения развития институционального потенциала в управлении природоохранной деятельностью, включением экологических вопросов в структуру национального развития, экологическим образованием и осведомлённостью общества, партнёрством в решении вопросов защиты окружающей среды, материальным обеспечением.

С целью предоставления широкого доступа общественности к процессу подготовки и обсуждения настоящего Доклада по результатам открытого конкурса была отобрана группа опытных учёных и специалистов. В процессе подготовки Доклада редакционная комиссия тесно сотрудничала с международными советниками ПРООН. С этой целью был подготовлен предварительный и окончательный доклад, который был предоставлен министерствам и ведомствам республики, общественным организациям, в том числе международным организациям.

«Национальный доклад по человеческому развитию: институты и развитие» поднимая актуальные вопросы, предоставляет возможность читателю ознакомиться с достоверной и полезной информацией о процессе институционального развития и развития человеческого потенциала.

С уважением,
Шариф Рахимзода
Министр экономического развития
и торговли Республики Таджикистан
Душанбе, май 2012 года



Дорогой читатель!

Я с огромным удовольствием предлагаю Вашему вниманию Национальный Доклад о Человеческом Развитии Республики Таджикистан «Институты и развитие».

За последние 20 лет Национальные Отчеты и Доклады о Человеческом Развитии стали частью успешного процесса, предлагая анализ соответствующей ситуации и рекомендации, которые учитываются при разработке государственных и отраслевых стратегических и программных документов национального развития, а также, в свою очередь, стремятся соответствовать современным реалиям и намеченным целям. В подготовку и реализацию этих документов вовлекают институты, гражданское общество, деловые и академические круги, широкая общественность и лица, принимающие решения на всех уровнях государственного управления в сфере формирования нового видения для будущего развития страны.

В предлагаемом Докладе, наряду с проводимым анализом состояния вопросов, связанных с деятельностью органов местного управления, изучая их место в правовом поле принятия решений и роли в общей системе государственного управления, важное место отводится вопросам системы финансового обеспечения национального развития. Эти вопросы весьма важны в связи с необходимостью расширения потенциальных возможностей укрепления финансовых составляющих органов местного самоуправления для создания благоприятных условий социально-экономического развития и повышения благосостояния жизни населения. Неоднородная и сложная структура экономики регионов, связана, в том числе, с разными природными и ресурсообразующими условиями, а также с исторически сложившимися культурными традициями, что в свою очередь предполагает принятие более совершенных мер экономической политики для комплексного развития регионов.

Мировая практика показывает, что только рациональное соотношение между централизацией и децентрализацией государственного управления, а также адекватное финансирование поставленных на разных уровнях задач и государственных функций может создать благоприятные условия для неуклонного роста экономики регионов, а также способствовать их социальному и культурному развитию.

Безусловно, реформа в этой области довольно сложна и, поэтому должна быть системной и комплексной. Процесс рационализации существующей структуры управления потребует выработки механизмов финансового выравнивания регионов, принятие мер для укрепления потенциала местных органов самоуправления, так как на местные органы управления и самоуправления ложится основное бремя ответственности не только за обеспечение решения текущих социально-экономических задач, но и за долгосрочное экономическое развитие управляемой ими территории и прогнозировании будущих перспектив развития.

В Докладе приводится практика оценки расчета Регионального ИЧР Таджикистана. Сравнительный анализ показал, что в Таджикистане наблюдается относительная неравномерность в развитии уровня человеческого потенциала в отдельных регионах страны. Как и в целом по стране, наиболее существенная дифференциация между регионами наблюдается в уровне доходов населения. Поэтому в предлагаемом Национальном Докладе сделан вывод, что сегодня Таджикистан нуждается в выработке комплексной национальной программы, конкретизированной на региональном уровне, которая должна быть направлена на пересмотр политики доходов и заработной платы на долгосрочный период.

Согласно данным ГДЧР за 2011, место Таджикистана в рейтинге изменилось с 112 на 127. Это связано, прежде всего, с тем, что в ГДЧР за 2010 количество оцениваемых стран составляло 169, тогда как в Докладе за 2011 год количество оцениваемых стран увеличилось и составило 187 стран. Необходимо обратить внимание на то, что количество стран в группе очень высокого, высокого и среднего уровня ИЧР увеличилось с 125 до 146 стран с разницей в 16 стран, которые изменили свой статус. Однако индекс ЧР по Таджикистану увеличился с 0,604 до 0,607 и положительная тенденция роста индекса за последние годы сохранилась.

Следует также отметить, что весомым остается роль реального сектора в развитии национальной экономики. В этой связи ПРООН особо поддержала проводимые Правительством РТ реформы сельского хозяйства и системы управления на региональном и местном уровнях.

Идущие сейчас процессы реформ в Республике Таджикистан свидетельствуют о росте актуальности и значимости осуществляемых социальных преобразований. Дальнейшее продвижение по пути устойчивого развития практически невозможно без решения накопившихся проблем и противоречий в социальной сфере. Но, многие социальные проблемы требуют долговременных решений и не поддаются быстрому реформированию. Для их решения требуется координация многих действующих институтов, также как и помощь, оказываемая партнерами по развитию. Особенно важны последовательные действия, направленные на повышение эффективности регулирующей деятельности государства и активного участия гражданского общества в проведении соответствующей политики по достижению стратегических целей развития страны.

Наравне с остальными сферами, развитие институционального потенциала в совершенствовании управления природоохранной деятельностью, является одним из ключевых вопросов экологической политики на всех уровнях управления - глобальном, субрегиональном, региональном, национальном, и местном.

Решение природоохранных вопросов давно вышли за рамки узко-ведомственного подхода и приобретают меж-секторальный характер. В связи с этим большое значение имеет правильно выработанные правовые механизмы в интегрировании экологических вопросов в функциональную деятельность различных отраслей экономики, а также условия взаимодействия гражданского общества, местных и центральных органов государственной власти, что является важнейшим условием обеспечения эффективности управления природоохранной политикой в целом.

Необходимо отметить, что на предстоящей Конференции ООН по устойчивому развитию, которая состоится в июне месяце текущего года в Рио-де Жанейро, одними из главных обсуждаемых тем будут вопросы совершенствования институциональных рамок для достижения устойчивого развития и вопросы «зеленой экономики» в контексте искоренения бедности и устойчивого развития. Итоги Саммита, несомненно, отразятся на мировой природоохранной политике, в том числе и Таджикистана.

ПРООН благодарит национальных экспертов, редакторов и членов консультативных групп, а также Координатора данной инициативы за их содействие в подготовке настоящего Национального Доклада. Наряду с этим мы выражаем особую благодарность международным консультантам господину Андрею Иванову и господину Михаилу Пелях за их вклад и советы.

Данный Доклад выдвигает важные рекомендации. И мы надеемся, что правительство и соответствующие институты развития Таджикистана, а также все другие заинтересованные стороны, будут, как и прежде, привержены данной инициативе, и будут продолжать разрабатывать и осуществлять политику и программы, нацеленные на достижение Целей Развития Тысячелетия. Для этого, ПРООН в Таджикистане готова обеспечить постоянную поддержку всем национальным усилиям в этом направлении.

Учитывая сказанное, хотел бы выразить уверенность, что данный Доклад «Институты и развитие» внесет свою лепту в дело реализации мероприятий, нацеленных на успешное и устойчивое развитие Республики Таджикистан!

Александр Зуев
Постоянный Координатор ООН и
Постоянный Представитель ПРООН
в Таджикистане
Душанбе, май 2012 г.

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

СОСТАВИТЕЛИ ДОКЛАДА

Рустам Бабаджанов, к.э.н., доцент, Проект ПРООН «Внедрение концепции Человеческого Развития в Таджикистане».
(Руководитель группы)

Анвар Алимов, к.э.н., доцент, Российско-Таджикский (славянский) Университет

Джалил Бузруков, Таджикский филиал НИЦ МКУР Центральной Азии.

Лутфулло Саидмурадov, д.э.н., профессор, член-корреспондент Инженерной Академии Республики Таджикистан

Шавкат Базаров, д.э.н., профессор, Институт экономики Республики Таджикистан

Тоджиддин Джуразода, к.э.н., Проект реформирования государственного сектора при Исполнительном аппарате Президента Республики Таджикистан

Фарида Муминова, к.э.н., Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан

ПОДГОТОВКА НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА БЫЛА БЫ НЕВОЗМОЖНА БЕЗ ПОДДЕРЖКИ И ЦЕННЫХ КОММЕНТАРИЕВ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ, КОТОРЫЕ БЫЛИ ПОЛУЧЕНЫ ОТ БОЛЬШОГО ЧИСЛА ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ

ПАРТНЕРЫ

Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан
Министерство иностранных дел Республики Таджикистан
Министерство образования Республики Таджикистан
Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан
Министерство здравоохранения Республики Таджикистан
Министерство финансов Республики Таджикистан
Министерство мелиорации и водных ресурсов Республики Таджикистан
Министерство сельского хозяйства Республики Таджикистан
Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан
Управление Государственной службы при Президенте Республики Таджикистан
Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан
Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан
Академия Наук Республики Таджикистан
ГУП «Жилищно-коммунальное хозяйство»

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Молодежный Экоцентр
Таджикский филиал РЭЦЦА
Европейская Комиссия, Департамент по оказанию гуманитарной помощи (DG ECHO) в Центральной Азии
Европейская Комиссия - Проект поддержки секторальной политики в области социальной защиты
Агентство США по международному развитию ЮСАИД (USAID)/Проект «Инициативы местного развития»
Таджикский Филиал ИОО Фонда Сороса/Программа «Местное самоуправление»
Организация Ага-хана по развитию (AKDN)/Программа поддержки развития сообществ горных территорий (MSDSP)
ПРООН в Таджикистане/Программа развития сообществ

Доклад подготовлен в сотрудничестве с группой местных консультантов. Мнения и точки зрения выраженные в данном отчете, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной позицией ПРООН.

Данная публикация не имеет авторских прав. Она может воспроизводиться частично или полностью без предварительного разрешения ПРООН или Республики Таджикистан. Однако составители Доклада будут признательны за ссылку на эту работу.

ВЫРАЖАЕМ ОСОБУЮ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ ТЕМ, КТО ОКАЗЫВАЛ ПОМОЩЬ В ХОДЕ ПОДГОТОВКИ НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА:

Дилором Хайдарова, Проект ПРООН «Внедрение концепции Человеческого Развития в Таджикистане»

Тураев Барот, Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан

Муборак Эрматова, перевод Доклада

Кошулап Ирина, технический редактор

Антони Бурнетт технический редактор

РЕДАКЦИОННАЯ КОМИССИЯ

Мамадшо Илолов, Президент Академии Наук Республики Таджикистан

Ильёс Камолитдинов, Советник Президента Республики Таджикистан по экономической политике

Сиродж Комилов, Директор НИИ труда и социальной защиты населения МТЭСН Республики Таджикистан

Дилшод Джалилов, Главный специалист УГС при Президенте Республики Таджикистан

Кахрамон Бакозода, Директор Центра социологических исследований «Зеркало»

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНСУЛЬТАНТЫ

Андрей Иванов, ПРООН

Михаил Пелех, ПРООН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР

Рустам Бабаджанов

СТРАНОВОЙ ДИРЕКТОР ПРООН

Норимаса Шимамура

ПРОГРАММНЫЙ КООРДИНАТОР ПРООН

Сухроб Хошмухамедов

ПРОГРАММНЫЙ АНАЛИТИК ПРООН

Кибриё Джумаева

ПРОГРАММНЫЙ СОТРУДНИК ПРООН

Зоирджон Шарифов

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Сокращения	8
Список таблиц, графиков, диаграмм, вставок и рисунков	11
Обзор	16
Предисловие	22
Введение	23
РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	
Глава 1.1 Роль государства в достижении целей развития	28
1.1.1. Правовые основы системы управления	32
1.1.2. Оценка потенциала по управлению процессом развития	36
1.1.3. Электронное Правительство	38
1.1.4. Партнерство на национальном уровне	40
Глава 1.2. Институциональный потенциал и кадры	42
1.2.1 Концепция развития государственной кадровой политики	43
1.2.2 Управление человеческими ресурсами	43
1.2.3. Эффективность кадровой политики	44
Глава 1.3. Местное самоуправление в системе национального развития	50
1.3.1. Роль и место в общей системе госуправления	50
1.3.2. Правовые основы и реформы	51
1.3.3. Координация процесса реализации реформ	53
1.3.4. Партнерство на местном уровне	55
Глава 1.4 Система финансового обеспечения национального развития	57
РАЗДЕЛ 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СЕКТОРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ	
Глава 2.1. Институциональный потенциал реального сектора экономики	65
2.1.1. Современное состояние	65
2.1.2. Структурная политика в промышленности	70
2.1.3. Реформы аграрного сектора	73
2.1.4. Приоритетные направления развития институционального потенциала	80
2.1.5. Партнерство в реальном секторе экономики	80
Глава 2.2. Социальный сектор и человеческое развитие	82
2.2.1. Экономический рост и социальное развитие	82
2.2.2. Система социальных услуг: роль формальных и неформальных институтов	90
2.2.3. Региональные аспекты социальной политики	105

Глава 2.3. Управление природоохранной деятельностью	110
2.3.1. Современное состояние	111
2.3.2. Правовое обеспечение развития институционального развития	115
2.3.3. Интегрирование экологических вопросов в систему национального развития	118
2.3.4. Экологическое образование и информированность общественности	122
2.3.5. Партнерство в решении вопросов окружающей среды	126
2.3.6. Финансовое обеспечение	129
ЗАКЛЮЧЕНИЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	131
ИНФОРМАЦИОННЫЕ БАЗЫ	145
ПРИЛОЖЕНИЯ	149
Приложение А. Индексная характеристика человеческого развития Таджикистана	149
Приложение В. Институты и развитие	155

СОКРАЩЕНИЯ:

АБР	Азиатский банк развития
АВП	Ассоциации Водопользователей
АО	Акционерное общество
АПК	Агропромышленный комплекс
АППТ	Ассоциация промышленников и предпринимателей Таджикистана
БВО	Бассейновая Водохозяйственная Организация
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВБ	Всемирный банк
ВИЭ	Возобновляемы источники энергии
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВНД	Валовой национальный доход
ГБАО	Горно- Бадахшанская Автономная Область
ГК	Государственный комитет
ГУП	Государственное унитарное предприятие
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДФХ	Дехканские (фермерские) хозяйства
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЖКХ	Жилищно–коммунальное хозяйство
ЗАО	Закрытое Акционерное общество
ИАП	Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИП	Институциональный потенциал
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИМБ	Индекс многомерной бедности
ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала
ИРЧПН	ИРЧП, скорректированный с учетом неравенства
ИЧБ	Индекс человеческой бедности
МПДООС	Местный план действий охраны окружающей среды
МЧР	Механизм чистого развития
МСУ	Местное самоуправление
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
МСХ	Министерство сельского хозяйства
НИЦ МКУР ЦА	Научно-информационный центр Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию Центральной Азии
НРЦ	Национальный реабилитационный центр
НСР	Национальная стратегия развития
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОО	Общественное объединение
ООС	Охрана окружающей среды
ООН	Организация Объединенных Наций
ООПТ	Особо охраняемые природные территории
ОРС-2009	Обследование рабочей силы 2009 года

ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ПРГС	Проект реформирования государственного сектора
ППС	Паритет покупательной способности
ПМС	Программа международных сопоставлений
ПМСП	Первичная медико-санитарная помощь
ПТО	Профессионально – техническое образование
ПРООН	Программа развития ООН
РГУ	Реформа государственного управления
РРП	Районы республиканского подчинения
РСЭ	Реальный сектор экономики
ССБ	Стратегия Сокращения Бедности
СРГУ	Стратегия реформирования государственного управления
СССР	Союз советских социалистических республик
Совет ИКТ	Совет при Президенте РТ по информационно коммуникационным технологиям
СНГ	Содружество независимых государств
СРГ	Секторальная рабочая группа
СО	Система орошения
СЭС	Санитарно-эпидемиологическая служба
ТЭК	Топливо-энергетический комплекс
ФСЗН	Фонд социальной защиты населения
ЭОУР	Экологическое образование в интересах устойчивого развития
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединённых Наций
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию

ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О СТРАНЕ

Форма правления – Президентская Республика

Глава государства - Эмомали Рахмон

Столица - Душанбе

День независимости – 9 сентября

Площадь – 142,6 тыс. кв. км

Население – 7800,5 тыс. человек (31.12.2011)

Религия – Ислам

Национальный состав: таджики, узбеки, русские, татары, киргизы и др.

Национальная валюта – сомони

ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала) – 0,607 (2011 г.)

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении – 72,8 лет (2010 г.)

Охват образованием – 89,7% (2010 г.)

Грамотность взрослого населения – 99,8% (2010 г.)

ВВП на душу населения – 3253,0 сомони (742,8 долларов США) (2010 г.)

Инфляция – 9,3% (2011 г.)

Индекс потребительских цен –106,5% (2010 г.)

Экспорт –1194,7 млн. долларов (2010 г.)

Импорт –2656,9 млн. долларов (2010 г.)

Экономический рост – 6,5% (2010 г.)

Среднедушевой совокупный доход в месяц – 190,18 сомони (2010 г.)

Рождаемость – 29,4 чел. на 1000 населения (2010 г.)

Минимальная пенсия – 80 сомони (17,35 долларов США)

Минимальный размер оплаты труда за месяц – 80 сомони (17,35 долл США)

Среднемесячная зарплата – 354,44 сомони (80,9 долларов США) (2010 г.)

Таблица 1.1.	Уровень и динамика индикаторов качества государственного управления по Республике Таджикистан
Таблица 1.2.3.1.	Сравнительный анализ по конкурсному отбору в органах государственного управления Республики Таджикистан
Таблица 1.2.3.2.	Единая тарифная сетка для административных государственных служащих
Таблица 2.1.1.	Производство продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств
Таблица 2.1.2.	Основные показатели развития промышленности Таджикистана
Таблица 2.2.1.	Показатели демографической нагрузки в городской и сельской местностях республики
Таблица 2.2.2.	Задания и условия обеспечения качества роста в Республике Таджикистан
Таблица 2.2.3.	Структура приема в учебные заведения профессионального образования, (%)
Таблица 2.2.4.	Региональные аспекты социальных реформ и их отображение в социальной политике
Таблица 2.2.5.	Структура бюджетного финансирования расходов на социальную сферу в Республике Таджикистан, 2010 г. (%)

ТАБЛИЦЫ ПРИЛОЖЕНИЯ А:

Таблица 1.1.	Рейтинг Таджикистана и значения ИРЧП в 2011 году
Таблица 3.1.	Индекс гендерного неравенства и его составляющих по Республике Таджикистан в 2011 году

НАЗВАНИЯ ДИАГРАММ:

- Диаграмма 2.2.1.** Прогнозные оценки изменения численности населения по возрастным когортам
- Диаграмма 2.2.2.** Численность населения в трудоспособном возрасте
- Диаграмма 2.2.3.** Динамика ВВП и занятости в Республике Таджикистан
- Диаграмма 2.2.4.** Межотраслевое перераспределение занятости, (% изменений)
- Диаграмма 2.2.10.** Динамика коэффициента замещения по Республике Таджикистан (%)
- Диаграмма 2.2.11.** Коэффициент демографической нагрузки пожилыми (численность старше трудоспособного возраста на 1000 чел. трудоспособного возраста)
- Диаграмма 2.2.12.** Процент охвата профессиональными учебными заведениями выпускников школ
- Диаграмма 2.2.13.** Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Индексом экономических знаний
- Диаграмма 2.2.14.** Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Индексом экономического и институционального потенциала
- Диаграмма 2.2.15.** Индекс Экономики знаний и его составляющих по Республике Таджикистан в 2009 году
- Диаграмма 2.2.16.** Уровни индекса развития человеческого потенциала в разрезе агрегированных территориально – административных образований Республики Таджикистан (по традиционной методике расчета)
- Диаграмма 2.2.17.** Взаимосвязь налоговых поступлений и расходов на социальную сферу в бюджете района

ДИАГРАММЫ ПРИЛОЖЕНИЯ А:

- Диаграмма 1.** Динамика ИРЧП Таджикистана (по традиционной методике расчета)
- Диаграмма 2.** Объемы ВВП на душу населения и ИРЧП по Республике Таджикистан
- Диаграмма 3.** Динамика ИРЧП Таджикистана (по усовершенствованной методике расчета)
- Диаграмма 4.** ИРЧП с учетом неравенства по Республике Таджикистан (по двум методикам расчета, 2011 год)
- Диаграммы 5. и 6.** Динамика индексов гендерного неравенства по Республике Таджикистан

РИСУНКИ:

- Рисунок 1.** Интегрированность ЦРТ и Концепции человеческого развития в программные документы страны
- Рисунок 2.** Взаимосвязи между экономическим и институциональным развитием
- Рисунок 3.** Существующая организационная структура государственного управления в Республике Таджикистан
- Рисунок 4.** Горизонтальная связь с партнёрами
- Рисунок 5.** Взаимодействие между институтами по ускорению развития и повышению качества предоставления социальных услуг

ВСТАВКИ:

- Вставка 1.** Современные вызовы достижению ЦРТ в Таджикистане
- Вставка 2.** Что такое институты?
- Вставка 3.** Международные индексы и рейтинги институционального развития
- Вставка 4.** Вертикальные функциональные обзоры
- Вставка 5.** Политика формирования и развития электронного правительства в Таджикистане
- Вставка 6.** Основные компоненты формирования электронного правительства
- Вставка 7.** Основные принципы государственной кадровой политики
- Вставка 8.** Кодекс поведения государственных должностных лиц
- Вставка 9.** Закон Республики Таджикистан «О государственной службе»
- Вставка 10.** Взаимоотношение между циклами республиканского и местного бюджетов.
- Вставка 11.** Ассоциация промышленников и предпринимателей Таджикистана
- Вставка 12.** Переход к новой структуре и функциям МСХ
- Вставка 13.** Министерство Энергетики и Промышленности
- Вставка 14.** Гендерные аспекты занятости
- Вставка 15.** Каково положение пенсионеров относительно других социальных групп?
- Вставка 16.** Проект Евросоюза и МТСЗН в области социальной защиты
- Вставка 17.** Проблемы системы образования в контексте обеспечения устойчивого развития
- Вставка 18.** Мероприятия в направлении гендерного баланса в системе образования
- Вставка 19.** Решение задач подушевого финансирования школьного образования

- Вставка 20.** Международные индексы по образовательным аспектам
- Вставка 21.** Пример участия неформальных институтов в решении проблем образования
- Вставка 22.** Функциональный анализ Министерства здравоохранения Республики Таджикистан.
- Вставка 23.** Оценка ИРЧП на дезагрегированном уровне в Республике Таджикистан.
- Вставка 24.** Проблемы регионального развития в контексте обеспечения устойчивости
- Вставка 25.** Реализация некоторых ведомственных функциональных полномочий в области природопользования и ООС
- Вставка 26.** Реализация национальной программы по использованию ВИЭ
- Вставка 27.** Закон Республики Таджикистан «Об экологическом образовании населения»
- Вставка 28.** Вклад Общественных Объединений в ООС
- Вставка 29.** Существующие источники экологической информации
- Вставка 30.** Реализация проектов и программ Общественными Объединениями
- Вставка 31** Инициатива ПРООН-ЮНЕП «Бедность и Окружающая Среда»

ВСТАВКИ ПРИЛОЖЕНИЯ А:

- Вставка 1.** Источники информации и данных для оценки ИРЧП
- Вставка 2.** В чем особенности ИРЧПН?
- Вставка 3.** Индекс гендерного неравенства

ОБЗОР

РАЗДЕЛ 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В рамках первого раздела Доклада рассматриваются проблемы институционального потенциала в системе государственного управления и определены самые существенные элементы и понятия, на основе которых можно разработать обоснованный и логический план действий для решения этих проблем.

Глава 1. 1 Роль государства в достижении целей развития

В практике государственного управления Республики Таджикистан уже есть хорошие примеры, изучив которые можно выработать предложения и рекомендации по развитию человеческого потенциала и определению подходов к совершенствованию институциональных условий развития человеческого потенциала в РТ.

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.

Практика реализации реформ государственного управления показывает важность координации их отдельных элементов и мероприятий. Консервация или задержки изменений в одних

элементах системы государственного управления могут затормозить и обесценить модернизацию других. Риск непоследовательности, подмены новых институтов их титулами, имитации реформ крайне высоки в этот период трансформации.

Для сохранения и развития результатов реформ, действие которых охватывает ограниченный период времени, необходима система управления изменениями, обеспечивающая совершенствование сложившихся в процессе реформирования институтов государственного управления, распространение лучшей практики и формирование повестки дня будущих реформ. Постоянное улучшение исполнительной власти является необходимым условием решения национальных политических и социально-экономических задач, обеспечения конкурентоспособности страны в условиях глобализации.

Главной целью предстоящего этапа преобразований является завершение процесса формирования обновленной структуры государственного управления и создание необходимых правовых, организационных и финансовых предпосылок для ее эффективной работы в новых условиях.

Глава 1.2. Институциональный потенциал и кадры

Результативность государственного управления определяется в первую очередь человеческим фактором. Политическая ситуация 1990-х годов стала причиной недостаточного осуществления государственной кадровой политики, падения престижа интеллектуальных видов труда, сокращения численности занятых специалистов в ведущих отраслях экономики, науки, образования, медицины и, в целом, жизненно важных отраслей, несогласованности темпов формирования рыночной системы трудовых отношений и разработки ее правовых основ. Эта ситуация во многом способствовала формированию негативных явлений в сфере социальных отношений и развития трудовых ресурсов, снижению возможностей реализации конституционных прав граждан на свободное использование своих способностей, что послужило усилению неравномерного распределения кадрового потенциала по регионам республики.

Глава 1.3. Местное самоуправление в системе национального развития

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

Это выражается в:

- слабом развитии потенциала, особенно на местном уровне;
- нечётком разграничении полномочий между различными уровнями государственного управления;
- отсутствию у местных бюджетов собственной доходной базы;
- нехватке у местных бюджетов собственной доходной базы;
- неудовлетворительном качестве услуг предоставляемых населению и бизнесу.

В целях улучшения администрирования на национальном уровне и совершенствования системы управления на местном уровне необходимо способствовать децентрализации и передаче полномочий, а также применению современных технологий управления на всех уровнях.

Дальнейшие шаги в области совершенствования структуры государственного управления должны быть связаны с конкретизацией ближайших мер по реализации Стратегии РСГУ, реализацией положений Закона «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан», результатов горизонтального и вертикального функциональных обзоров исполнительных органов государственной власти, а также разработкой Концепции реформирования органов управления на местах.

Глава 1.4 Система финансового обеспечения национального развития

В целях совершенствования институционального потенциала управления государственными финансами поэтапно выполнены значительные работы. Определены национальные цели развития тысячелетия и основные направления реформирования государственного сектора. В частности в фискальном секторе, определен ряд важных задач фискальной децентрализации в целях совершенствования институционального потенциала и эффективности решения государственных задач и функций на уровне местных органов государственного управления и самоуправления, соответственно совершенствуются и процедуры управления государственными финансами.

В рамках ряда проектов Всемирного Банка, в том числе ПРГС, проведены функциональные обзоры Министерства финансов и других органов государственного управления фискального сектора. Были проведены исследования и реализованы целый ряд рекомендаций по созданию бюджетной комиссии, совершенствованию бюджетной рамки и системы планирования государственных расходов, совершенствована структура Министерства финансов, создано новое Казначейство как орган государственного управления с возложением на него четких государственных функций и задач.

Разработана и принята Стратегия управления государственными финансами, проведена реформа государственной службы и системы оплаты труда государственных служащих. Всё это происходило в период обретения независимости республики в условиях трансформации национальной экономики, отказа от центрального планирования и центральных ассигнований бюджета.

Удалось разработать всестороннюю стратегию реформ системы государственного управления и реализовать возможности ключевых органов государственного управления. Соответственно были приняты новые процедуры разработки, выполнения и оценки государственного бюджета, в том числе нового закона «О государственных финансах».

Достоверность государственного бюджета зависит от максимально реальных макроэкономических прогнозов, расчетных данных расходов бюджета и среднесрочной программы государственных расходов. Вопросам институционального построения и фискальной децентрализации уделяется внимание в основных стратегических документах по планированию и прогнозированию приоритетов государственных расходов. В частности, в НСР до 2015 года указывается, что

«Функции и полномочия между центральным и местными уровнями органов исполнительной власти и органами местного самоуправления распределены недостаточно четко. В результате эффективность работы государственных органов на местном уровне снижается». Поэтому необходим анализ существующей нормативно - правовой базы управления государственными финансами и институционального потенциала управления государственными финансами. Также в этом контексте необходим обзор государственных расходов в приоритетных отраслях (образование, здравоохранение, социальная защита населения).

В Стратегии Управления государственными финансами определены основные задачи фискальной децентрализации на среднесрочный и долгосрочный период. Эти задачи нуждаются в оценке реального исполнения.

Концепция данного Доклада по человеческому развитию Таджикистана преследует цель исследования институционального потенциала системы управления государственными финансами и решения задач фискальной децентрализации.

В данную главу включены:

- анализ макроэкономического и фискального прогнозирования;
- анализ существующей нормативной правовой базы и институционального потенциала системы управления государственными финансами;
- обзор государственных расходов в приоритетных отраслях (образование, здравоохранение, социальная защита населения);
- анализ задач фискальной децентрализации на среднесрочный и долгосрочный период и оценка их реального выполнения;
- улучшение институционального потенциала для управления государственными финансами и решение задач фискальной децентрализации.

РАЗДЕЛ 2

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СЕКТОРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В рамках второго раздела Доклада более углубленно анализируются вопросы и проблемы институционального управления в отдельных секторах экономики Таджикистана

Глава 2.1 Институциональный потенциал реального сектора экономики

В этой главе приведен обзор текущего состояния и перспектив развития реального сектора экономики Таджикистана в контексте НСР. На основе функционального обзора деятельности министерств и ведомств материальной сферы и SWOT-анализа развития институционального потенциала АПК, промышленности и энергетики выявлены ключевые проблемы, общие тенденции, реальные противоречия и специфические парадоксы ИП реального сектора экономики.

Важную роль в укреплении человеческого потенциала в реальном секторе экономики играет институциональная политика, проводимая Правительством РТ. Рассмотренные вопросы структурной политики и деиндустриализации, влияния институциональных факторов на развитие АПК, позволили определить приоритетные направления и резервы повышения эффективности ИП реального сектора экономики.

Учитывая доминирующую позицию и весомый вклад АПК в развитие национальной экономики, предметом специального изучения главы стал институциональный потенциал реформирования АПК.

С учетом проводимой Правительством РТ реформы сельского хозяйства проанализированы такие ключевые

направления, как земельная реформа и формирование рынка прав землепользования, интегрированная система управления водными ресурсами и реформа системы управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях. Формирование рынка прав землепользования, интегрированная система управления водными ресурсами и реформа системы управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях. В заключение сделаны выводы и даны рекомендации по повышению институционального потенциала реального сектора экономики.

Глава 2.2 Социальный сектор и человеческое развитие

В этой главе рассматриваются состояние и перспективы развития социальной сферы, обусловленные общенациональными тенденциями и результативностью проводимых реформ. В то же время отмечается значимость институционального потенциала сектора. В главе рассматриваются ключевые аспекты социальной политики. При этом отражаются тенденции развития процессов управления и финансирования социального сектора. Показывается, что основная нагрузка в решении социальных проблем ложится на местный уровень, поэтому важны действия местных органов власти, которые реализовывают мероприятия, обеспечивающие на всей территории страны общенациональные подходы к поддержке определенных стандартов жизни.

В этих условиях необходима адекватная и полномасштабная система оценки различных социальных, демографических, образовательных, региональных и экономических индикаторов уровня жизни. Такая система в республике находится пока на ранней стадии становления, что обуславливает нехватку качественных и своевременных оценок благосостояния и не позволяет в полной мере отслеживать реальный прогресс в области человеческого развития, особенно на региональном уровне, кроме того, ограничены возможности прогнозирования социальных процессов.

Выявлены противоречия в институциональной среде социальной сферы: между продекларированными гарантиями и финансовым обеспечением; между спросом и предложением услуг.

Так, анализ процесса управления системой образования высветил ключевую проблему - сохранения институционального конфликта между сферой профессионального образования и рынком труда. При этом конфликт имеет структурную природу. Необходима глубокая структурная реформа, ориентированная на повышение эффективности функционирования образовательных учреждений.

Оценка управления системой здравоохранения высветила три концептуальные проблемы, требующие от государства внесения корректив в имеющийся завышенный объем государственных гарантий, необеспеченных финансированием; слабую увязку системы стратегического и текущего планирования и управления; неразвитость системы стандартизации медицинских услуг. В республике важно улучшить систему медицинской отчетности, создать условия для обязательного медицинского страхования.

Анализ состояния жилищно-коммунального хозяйства как сложной по своей

институциональной структуре социально-экономической системы позволил выделить ключевые институциональные конфликты интересов, что позволило обосновать необходимость реформирования отрасли особенно в направлении совершенствования соответствующих институциональных норм и обоснования функционирования определенных институциональных форм, которые должны придать разрозненным отношениям, складывающимся между органами государственной власти, органами местного самоуправления, населением, получающим ЖКУ ясную и устойчивую структуру взаимодействий.

Анализ социальной политики на республиканском уровне дает лишь некоторое представление об общей системе. Поэтому с точки зрения проводимой в последние годы политики, делегирующей с республиканского на региональный уровень значительную часть полномочий, особое внимание уделено социальным процессам и социальной политике в регионах. В Республике Таджикистан финансирование таких важных для человеческого развития отраслей, как здравоохранение и образование в большей степени (более 70%) осуществляется из местных бюджетов. Поэтому очень важны механизмы увеличения собственных доходов регионов, а также формирование обоснованной социально – ориентированной региональной политики, позволяющей сглаживать региональные неравенства и диспропорции в развитии.

Глава 2.3 Управление природоохранной деятельностью

В этой главе приведён обзор институционального потенциала в природоохранной деятельности в системе национального развития, механизма интегрирования вопросов охраны окружающей природной среды в отраслевую деятельность секторов экономики, организационно-правовой

основы природоохранной деятельности в контексте деятельности органов местной власти и самоуправления.

На основе изучения природоохранных законов и иных нормативно-правовых актов, а также актов органов местной власти и самоуправления по экологическим вопросам определены основные проблемы и сформулированы перспективы вовлечения органов самоуправления в систему экологического нормотворчества и практики его применения.

Приоритетным направлением выхода из данной ситуации является разграничение компетенции посредством делегирования полномочий от специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования и местных органов власти, органами местного самоуправления с обеспечением соответствующих источников финансовых и материальных ресурсов.

Таким образом, взаимодействие местных органов с органами государственной власти является важнейшим условием обеспечения эффективности управления природоохранной политикой в целом. Одной из важнейших задач в реформе местного самоуправления сегодня является выработка возможностей такого механизма взаимодействия.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние десятилетия экономисты все больше стали уделять внимание человеческому измерению экономического развития. Этот факт отражен во всех программных и аналитических документах системы организаций ООН и Всемирного Банка, а Программа развития ООН (ПРООН), начиная с 1990 г., издает специальные всемирные доклады о человеческом развитии. Предложенные ПРООН методики и измерители человеческого развития позволяют делать сравнительный анализ прогресса как отдельных стран, так и групп стран в этой области, рассматривать с этой точки зрения их экономическую и социальную политику. Привлекательность и популярность идеи человеческого развития быстро стали столь высоки, что с 1994 г. многие страны, а сегодня уже более 100 стран, включая Таджикистан, публикуют ежегодные национальные доклады о человеческом развитии.

Важнейшие положения этих докладов, естественно, формируют концептуальную основу других программных правительственных документов. Концепция человеческого развития необычайно многогранна и богата возможностями применения к самым разнообразным сторонам человеческого и общественного бытия.

Свидетельством этого, в частности, могут служить ежегодные доклады о человеческом развитии ПРООН и национальные доклады разных стран. Уже первый доклад 1990 г., наряду с глубокой разработкой самой теории и индикаторов измерения, содержал тематическую часть, посвященную урбанизации. В последующих докладах анализировались такие аспекты, как жизненные потребности, различные измерения безопасности людей, возможности социального развития за счет сокращения военных расходов, новые направления сотрудничества, борьба с нищетой, занятость, влияние глобализации, модели потребления, взаимосвязь человеческого развития с критериями экологически устойчивого развития и многие другие. Таким образом, современное видение поступательного общественного развития отводит человеку центральное место не только традиционно в духовной сфере общественной жизни, но и в кругообороте воспроизводственных

связей, исходит из признания, что человек является и исходным и конечным пунктами социально экономического развития. Человеческое, или социальное, измерение этого развития становится его определяющей доминантой, а материально вещный потенциал – условием этого развития. Однако это принципиально важное теоретическое положение сегодня далеко не всеми осознано и принимается. Длительное господство материальных факторов в развитии общества сформировало устойчивые стереотипы главенствующей роли тех областей деятельности, которые «кормят», «одевают» и т.п. не только в обыденном сознании, но и в среде людей, определяющих стратегию развития. Отчасти это объясняется тем, что наша экономика по настоящему не прошла стадию «реиндустриализации», стадию перехода на энерго- и ресурсосберегающие технологии, такой этап своего развития, который наиболее полно раскрывает роль и значение человека и человеческого потенциала.

Будущее развитие должно рассматриваться именно как социально-экономическое развитие, в котором экономическое качество развития (эффективность, доходность) должно сочетаться с социальным качеством (высокий уровень и продолжительность жизни, образованность и т.д.).

Новое качество экономического развития сегодня все чаще связывается в сознании людей с концепцией «человеческого развития», которая постоянно обогащается и сама развивается. Немалую роль в этом, играют ежегодные мировые отчеты о человеческом развитии, выходящие с 1990 г. усилиями ПРООН. Эти доклады все чаще используются политиками и лидерами в целях формулирования своих политических позиций и установок. Одновременно концепция человеческого развития получает признание среди исследователей, в трудах которых много ссылок на отчеты ПРООН. Показательны и общественные слушания по национальным докладам, где обсуждение становится с каждым годом все более профессиональным, а участники прекрасно оперируют терминами, показателями и индексами человеческого развития.

ВВЕДЕНИЕ

В 2000 году Правительство Республики Таджикистан подписало Декларацию Тысячелетия, которая представляет собой общий план действий для достижения глобального человеческого развития и комплекс количественных критериев для измерения и мониторинга успехов в достижении прогресса по ключевым направлениям, выраженных в целях развития тысячелетия (ЦРТ).

ЦРТ являются важным инструментом для политического руководства. В Республике Таджикистан признано, что национальная стратегия и политика должны быть увязаны с приоритетами ЦРТ.

Следует отметить, что связи между программными документами страны, Декларацией тысячелетия, ЦРТ и человеческим развитием весьма многогранны и сложны. На рис. 1. схематично показано, как основные приоритеты Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года соотносятся с ЦРТ и более широкими задачами Декларации тысячелетия, которые, в свою очередь, обеспечивают человеческое развитие.

Реформы, создающие условия для достижения ЦРТ в республике, развиваются и осуществляются практически во всех отраслях социальной сферы.

Эффективное достижение поставленных целей в соответствии с Декларацией тысячелетия, предполагает сплоченность и усиление институционального потенциала государственных структур, бизнеса и институтов гражданского общества.

Для снижения экономических рисков, связанных с недостаточной эффективностью существующих институтов, требуются активные действия по целому ряду направлений, обозначенных в рамках Программ социально-экономического развития Республики Таджикистан на среднесрочную перспективу. Речь идет, прежде всего, об институциональных реформах, способных обеспечить новый качественный рост экономики страны и затрагивающих все стороны жизни общества, включая государственное управление, социальную сферу и местное самоуправление.

Правительством Республики Таджикистан и Страновой группой ООН последовательно были приложены совместные усилия по направлениям, способствующим оценке «прогресса» в достижении ЦРТ:

- В 2001 году активизирована деятельность по разработке Документа стратегии сокращения бедности, в рамках которой была оценена ситуация по ключевым индикаторам мониторинга прогресса;
- В 2003 году подготовлен отчет «Продвижение к целям развития тысячелетия», где были выделены основные вызовы развитию страны и возможности продвижения к поставленным задачам;
- В 2005 году разработан отчет «Инвестирование в устойчивое развитие: оценка потребностей для достижения целей развития тысячелетия»;
- В 2007 году приняты программные документы: Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года и Стратегия снижения бедности Республики Таджикистан на 2007-2009 годы, в которых осуществлена постановка проблем, обоснованы приоритеты с учетом ориентиров по ЦРТ;
- В 2010 году с учетом последствий мирового финансово-экономического кризиса представлен очередной отчет о ходе выполнения задач по ЦРТ. Принята Стратегия снижения бедности Республики Таджикистан на 2010-2012 годы.

Правительством Республики Таджикистан предприняты меры по совершенствованию системы государственного управления, однако проводимые институциональные реформы всё еще отстают от быстро изменяющейся экономической ситуации.

Однако существующая сегодня система государственного управления недостаточно эффективна и не обеспечивает соответствующего регулирования рыночных процессов.¹

Согласно НСР в качестве общих приоритетов реального сектора экономики определены:

1. Развитие материального производства как целостной системы: переориентация отраслевой политики на достижение национальных целей и приоритетов; развитие конкуренции; сокращение излишних административных барьеров; диверсификация и модернизация производства; обеспечение продовольственной безопасности; повышение экспортного потенциала.
2. Повышение эффективности использования имеющихся ресурсов (производимых объемов электроэнергии, имеющихся земельных ресурсов, природных ископаемых, основных производственных) повышение общего уровня производительности труда.
3. Продвижение наиболее важных инвестиционных проектов, преимущественно в рамках инициатив частного сектора и государственно-частного партнерства.

В качестве специфических приоритетов реального сектора в НСР выступают:

1. Повышение энергетического потенциала страны, включая покрытие существующего дефицита электроэнергии и повышение объемов экспорта электроэнергии;
2. Повышение производительности сельскохозяйственного производства, в том числе посредством укрепления частного сектора

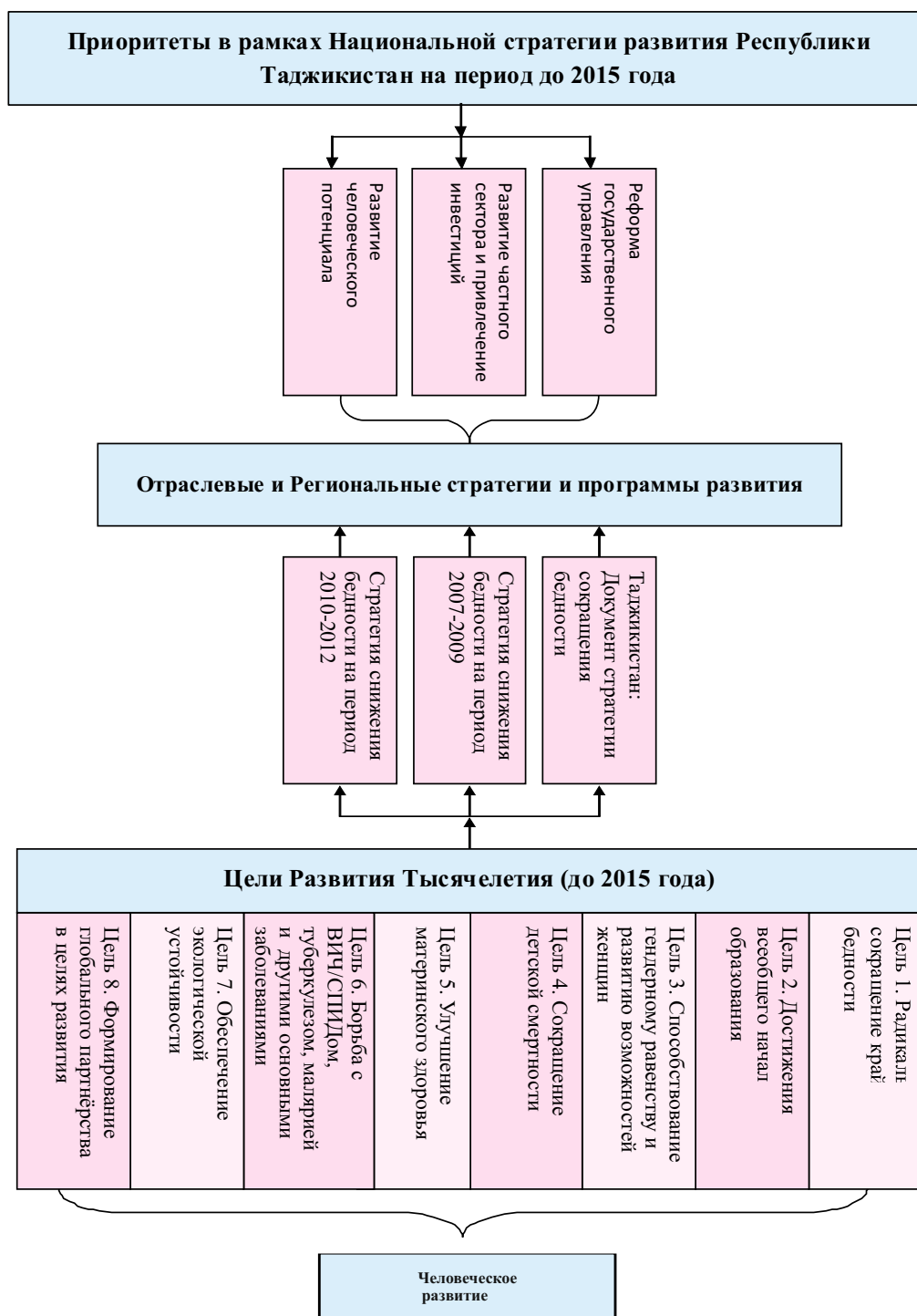
на селе через: (а) поддержку Правительства в укреплении материально-технических ресурсов дехканских (фермерских) хозяйств; (б) развитие предпринимательства в сельском хозяйстве и реализацию равных прав и гарантий землепользования; (в) восстановление и развитие ирригационных систем; (г) доступ хозяйств к кредитам на селе через банки с низкими процентами; (д) создание благоприятных условий для получения льготных кредитов.

3. Особая поддержка частного сектора и инвестиций, в том числе малого бизнеса в селективных промышленных кластерах посредством: поддержки частных предпринимателей в создании мини цехов для переработки сельхозпродукции на селе; создания консультативно-информационных центров; поддержки отечественных экспортеров.

Реальный сектор экономики является ядром экономической системы общества и его устойчивое развитие на основе использования государственно-частного партнёрства и привлечения инвестиций создает условия для стабильно высокого экономического роста и обеспечивает сокращение уровня бедности населения (цель ЦРТ 1). Одновременно развитие АПК, промышленности и энергетики представляет объективные предпосылки и реальные возможности для увеличения внутренней занятости, диверсификации экспорта, повышает доступ к социальным услугам и улучшает качество жизни населения.

¹Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на 2010-2012 годы. Душанбе, 2009 с.18.

РИСУНОК 1.
Интегрированность ЦРТ и концепции человеческого развития в программные документы страны



Вставка 1 **Современные вызовы достижению ЦРТ в Таджикистане**

Экономика республики остается уязвимой к потенциальным рискам, в том числе к новым макроэкономическим потрясениям, что более отчетливо высветилось в последствиях современного мирового финансового кризиса, что накладывает дополнительные обязательства на правительство страны по сохранению социальных показателей развития. Новые вызовы развитию «выражаются в ухудшении качества знаний молодежи, роста безработицы, снижение качества питьевой воды, санитарных услуг, проблем изменения климата и адаптации секторов экономики к его изменению, усложнении процесса энергообеспеченности, увеличении масштабов недоедания, появлении и быстром распространении инфекционных заболеваний, расширении масштабов продовольственного кризиса и т.д. Возникли новые риски, опасность которых заключается в том, что за короткий промежуток времени можно быстро утратить все прогрессивные продвижения, которые были обеспечены в предыдущие годы. Они появились главным образом с 2008 года в условиях нового финансово-экономического кризиса и продолжают существовать до настоящего времени».

Источник: Отчет «Цели развития тысячелетия: достижения в Таджикистане».- Душанбе, 2010

Формальная институциональная система, основанная на открытости, подотчетности и равных возможностях ведет, в свою очередь, к созданию неформальных правил, обеспечивающих условия для устойчивого долгосрочного роста. «Открытость» означает, прежде всего, прозрачность деятельности государственных структур на местном уровне. По сравнению с бюджетной или денежной политикой влияние данных принципов на экономический рост, на первый взгляд, менее заметно, тем не менее, их существование имеет важное и долговременное значение.

Развитие институционального потенциала всех уровней управления, это, прежде всего, создание позитивных ожиданий, соответствующей меры ответственности и доверия экономических субъектов к деятельности государственных органов и друг друга. В этой связи Целью Доклада является анализ ИП существующих институтов республики и их влияния на систему национального развития и местного самоуправления страны.

Исходя из этого основными задачами Доклада определены:

Изучение современной структуры ИП демократических преобразований в Республике Таджикистан:

- ИП институтов государственного управления, их виды и структура
- ИП сокращения бедности
- ИП местного самоуправления в РТ

Ресурсное обеспечение совершенствования ИП:

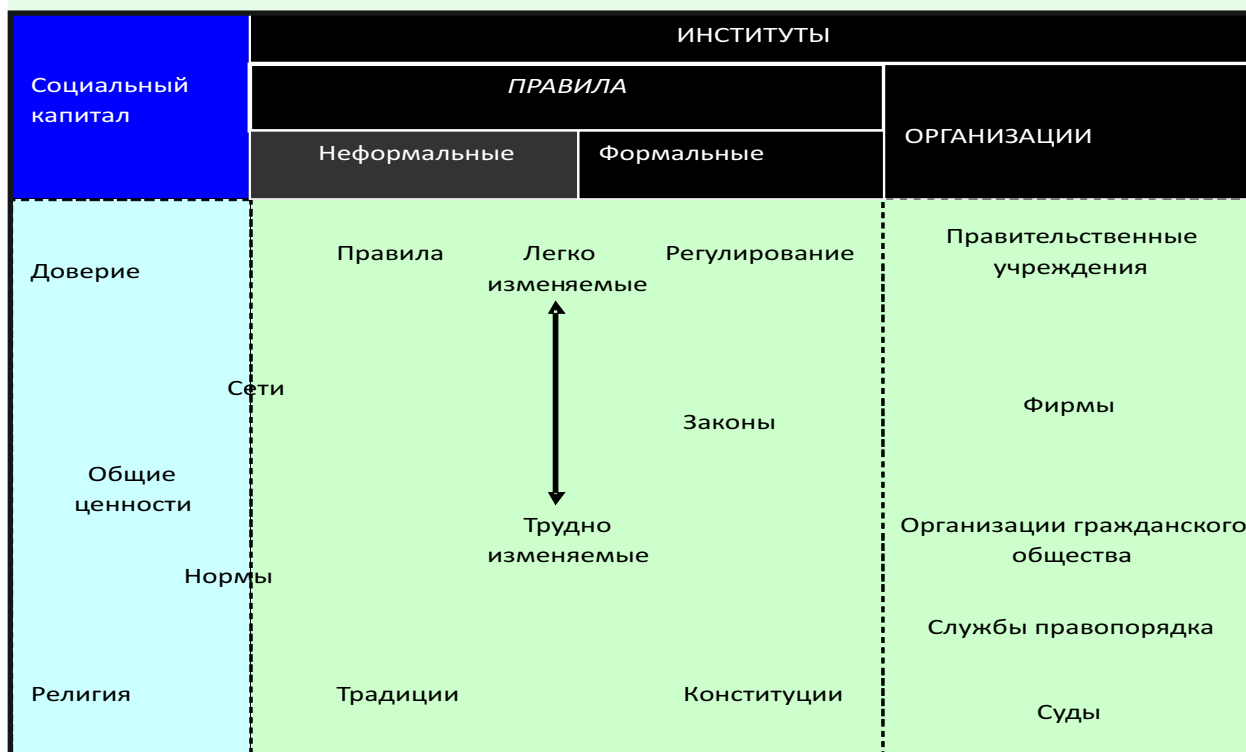
- реального сектора экономики
- социальной сферы
- экологической устойчивости
- управления государственными финансами

Вставка 2**Что такое институты?**

Институты – это «правила игры» в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и, которые подразделяются на формальные и неформальные институты. К формальным институтам относятся конституция страны, законы, указы, распоряжения правительства и т.п., к неформальным – обычаи, традиции, внутригрупповые нормы и общепринятые условности.

Институты – это также нормативы и правила, механизмы, обеспечивающие реализацию права и организации. В этом докладе рассматриваются те институты, которые непосредственно обеспечивают социально-экономическое управление страной. Эффективными институтами являются те из них, которые совместимы со стимулами. Институты с внутренними механизмами реализации в этом отношении являются эффективными. Важным аспектом в разработке государственных институтов является гарантирование того, что стимулы которые создаются при этом, действительно способствуют появлению желательного типа поведения.

К формальным институтам относятся правила, которые решением властных структур стали законами. Неформальные институты чаще действуют за пределами официальной правовой системы.



**ГЛАВА 1. 1
РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ
РАЗВИТИЯ**

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

Таким образом, цели человеческого развития могут быть эффективно реализованы лишь усилиями 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 слоёв общества на базе широкого социального консенсуса, при котором в полной мере учитывается голос всех групп населения, включая наиболее уязвимые.

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, финансируемых не только через бюджет, но из других источников, 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. Таким образом реформы государственного управления и местного самоуправления являются общим условием успешной реализации программ развития человека, достижения целей тысячелетия, сформулированных ООН.

Повышение качества государственного управления предусматривает включение граждан 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.

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

«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» (Рахмонов Э.Ш. «Мир-смысл нашей истории». Независимая газета, 5 сентября 2000 г.).

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 развиваться.

ТАБЛИЦА 1. 1
Уровень и динамика индикаторов качества государственного управления по республике таджикистан

		Рейтинг в 2009 г	Изменения индекса: 1998-2009 гг.
1	Права граждан и подотчётность государственных органов	10	Улучшение на 0,38 пунктов
2	Стабильность политической системы и отсутствие насилия	16	Улучшение на 1,26 пунктов
3	Эффективность органов государственного управления	12	Улучшение на 0,42 пунктов
4	Качество регулирующих институтов	13	Улучшение на 0,65 пунктов
5	Качество правовых институтов	11	Улучшение на 0,57 пунктов
6	Антикоррупционный контроль	12	Улучшение на 0,29 пунктов

Источник: Статистическая отчетность Всемирного Банка

Вставка 3**Международные индексы и рейтинги институционального развития.**

Существует целый ряд регулярно обновляемых международных индексов и рейтингов, отражающих те или иные национальные институциональные аспекты, включая уровень инвестиционных и предпринимательских рисков, степень экономических и политических свобод, уровень коррупции и т.д. Эти оценки публикуются как крупными международными организациями (например, ОЭСР, Всемирный Банк, ЮНКТАД), так и независимыми исследовательскими центрами и общественными организациями (например, Институт Фрейзера, Трансперенси Интернешнл, Херитедж Фаундейшн, Фридом Хаус и др.), а также частными консалтинговыми компаниями и рейтинговыми агентствами (например, A. T. Kearney, Standard & Poors, Global Insight, Goldman Sachs)

Например, индикаторы качества государственного управления (World Bank Worldwide Governance Indicators) охватывают 6 основных аспектов государственного управления, отражаемых агрегированными индикаторами:

1. Права граждан и подотчётность государственных органов (voice and accountability);
2. Стабильность политической системы и отсутствие насилия (political stability and absence of violence);
3. Эффективность органов государственного управления (government effectiveness);
4. Качество регулирующих институтов (regulatory quality);
5. Качество правовых институтов (rule of law);
6. Антикоррупционный контроль (control of corruption).

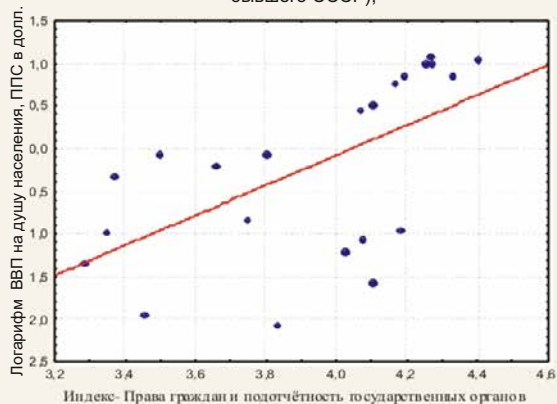
Используемые в анализе данные представляют собой статистическое обобщение опроса фирм, частных лиц, различных агентств, занимающихся оценкой коммерческих рисков, негосударственных организаций и исследовательских научных центров, а также других организаций общественного сектора. Для каждого из шести показателей качества государственного управления приводится рейтинг - от 0 до 100, который указывает место страны среди всех стран в мире. Соответственно, чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления.

Для стран с переходной экономикой выявлены взаимосвязи между экономическим и институциональным развитием (Рис. 2)

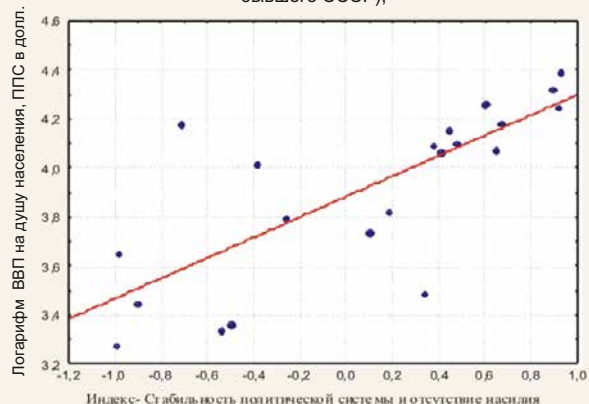
РИСУНОК 2

Взаимосвязи между экономическим и институциональным развитием

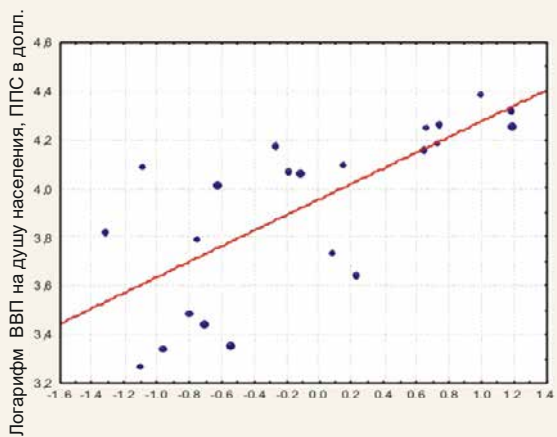
Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Правами граждан, подотчетностью государственных органов (по выборке постсоциалистических стран Восточной Европы и бывшего СССР),



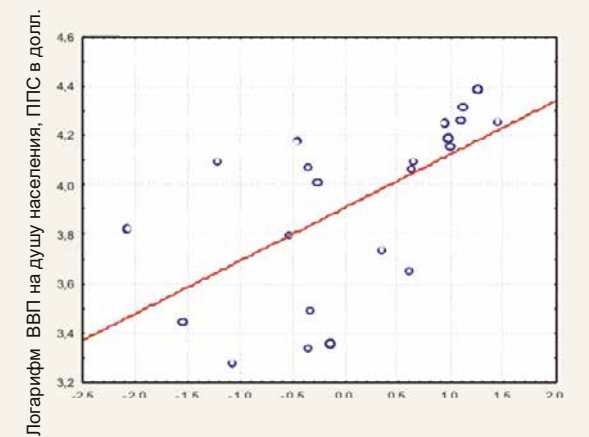
Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Стабильностью политической системы и отсутствием насилия, (по выборке постсоциалистических стран Восточной Европы и бывшего СССР),



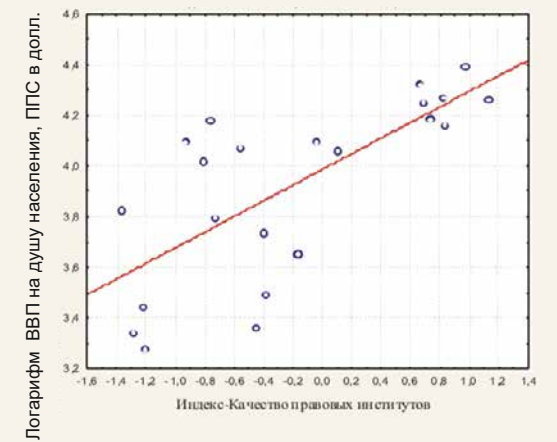
Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Эффективностью органов государственного управления,



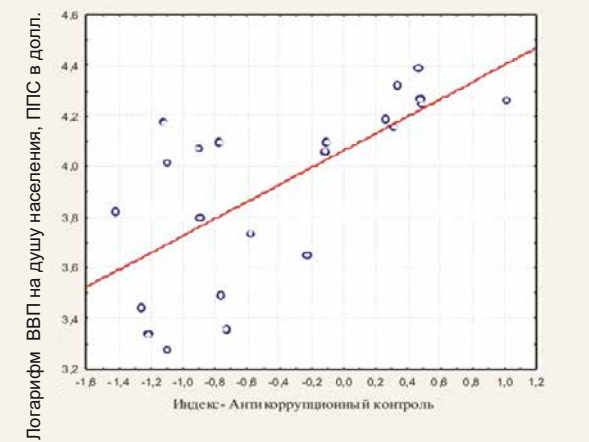
Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Качеством регулирующих институтов, (по выборке постсоциалистических стран Восточной Европы и бывшего СССР),



Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Качеством правовых институтов, (по выборке постсоциалистических стран Восточной Европы и бывшего СССР),



Взаимосвязь между ВВП на душу населения и Антикоррупционным контролем, (по выборке постсоциалистических стран Восточной Европы и бывшего СССР),



Всемирный банк рассчитывает и публикует данные индексы для Республики Таджикистан на регулярной основе.

Оценки взаимосвязи институциональных индексов развития с экономической динамикой Республики Таджикистан свидетельствуют о том, что институциональное развитие, в целом, коррелирует с экономическим развитием. На протяжении периода с 1998 по 2009 год, рост душевого ВВП на душу населения сопровождался улучшением оценок качества институциональной среды (корреляция наиболее высока (более 0,7) с индексами “стабильность политической системы и отсутствие насилия” и “показатели эффективности государственных органов управления”).

Дальнейшие шаги в области совершенствования структуры государственного управления должны быть связаны с конкретизацией ближайших мер по реализации Стратегии РСГУ, реализацией положений Закона «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан», приведение в практику результатов горизонтального и вертикального функциональных обзоров исполнительных органов государственной власти, а также разработкой Концепции реформирования органов управления на местах.

1.1.1 Правовые основы системы управления

В Республике Таджикистан происходит становление новой системы государственного управления, призванной более успешно решать задачи развития. При этом происходит переосмысление типов учреждений, их полномочий, ответственности и подотчетности. Согласно Конституции Республики Таджикистан, Таджикистан - суверенная, демократическая, правовая, светская и унитарная республика. Народ Таджикистана является единственным источником и носителем суверенной государственной власти, и народ реализует эту власть через своих конституционных представителей: Парламент, Президента, Правительство и Судебную систему.

Президент Таджикистана является главой государства и председателем Правительства Республики Таджикистан. Президент Республики Таджикистан с согласия Парламента – Маджлиси Оли (МО) формирует Правительство, министерства и государственные комитеты. Правительство, возглавляемое Президентом, состоит из Премьер-министра, Первого заместителя Премьер-министра, двух заместителей Премьер-министра, курирующих социальную сферу; сельское хозяйство, промышленность, строительство, энергетику; и другие отрасли национальной экономики. В Правительство также входят все министры и председатели госкомитетов.

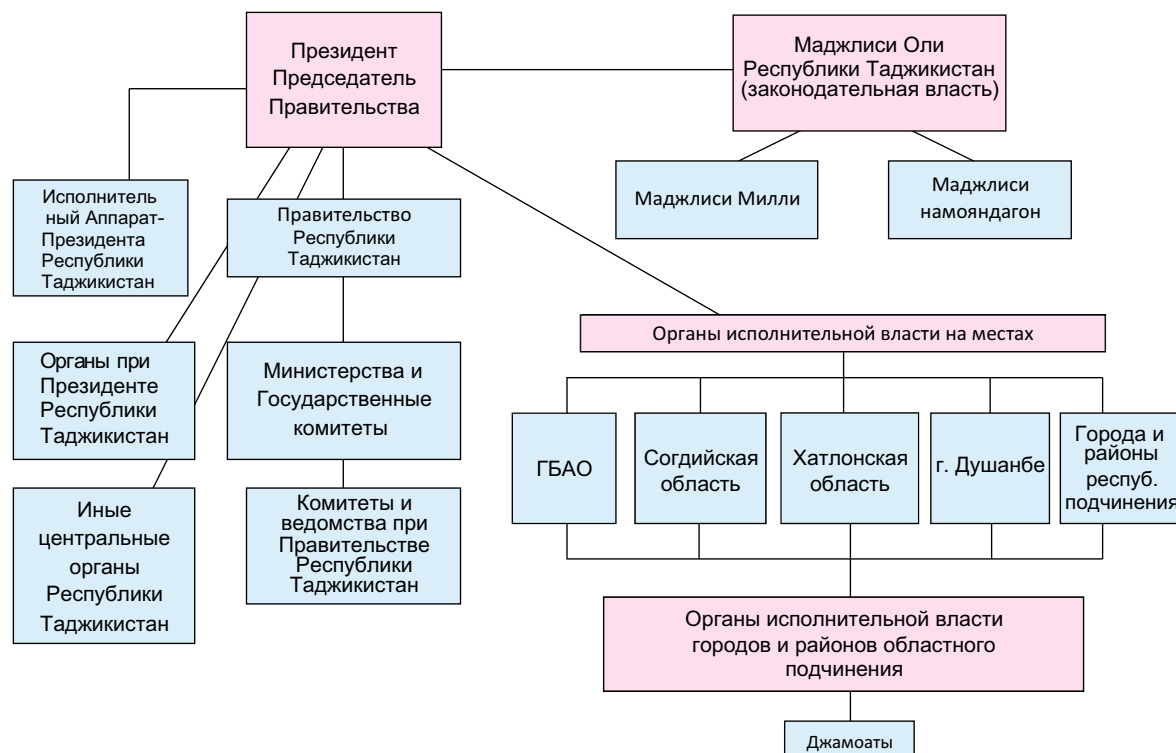
В систему государственного управления Республики Таджикистан входят министерства (14), государственные комитеты (3), и иные институты управления – комитеты, комиссии, агентства, государственные инспекции, и др. учреждения при Президенте и Правительстве Республики Таджикистан (Приложение 1.1.1.). Поскольку Правительство вправе делегировать часть своих полномочий, не носящих характер исключительно правительственных полномочий, другим органам, включая местные органы власти, то система государственного управления также включает учреждения местных органов, наделенные законом полномочиями исполнительной власти. В соответствии со статьей 7 Конституции Республики Таджикистан «Таджикистан состоит из Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов, районов, поселков городского типа и кишлаков». На этой конституционной основе определяется административно-территориальное деление Республики Таджикистан (Рис.3. и Приложение 1.1.2.). При проектировании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан безусловный приоритет был отдан следующим базовым (институциональным) принципам:

- формирование структуры органов как трехзвенной модели (Правительство Республики Таджикистан–министерства–службы/агентства);
- типология органов определяется типологией закрепленных за органом функций и содержанием выполняемой деятельности;
- сведение к минимуму возможностей для возникновения «конфликта интересов» в деятельности государственных органов;
- определение четких и однозначных границ ответственности для каждого органа.

Формирование структуры по форме трехзвенной модели означало выделение трех уровней центральных исполнительных органов, находящихся в определенной зависимости друг относительно друга, как по вертикали, так и по горизонтали.

Первое звено – уровень Правительства Республики Таджикистан, к сфере ответственности которого отнесено формирование и проведение единой социально-экономической государственной политики, общее нормативно-правовое регулирование, принятие ответственных политических решений, общее руководство системой органов исполнительной власти Республики Таджикистан.

РИСУНОК 3
Существующая организационная структура государственного управления в Республике Таджикистан



Вторым уровнем в структуре центральных исполнительных органов были определены министерства, как органы, в сферу компетенции которых входит формирование единой государственной политики и нормативно-правовое регулирование в отдельных предметных сферах. Такая типология органов была построена на основе единства типологии функциональной деятельности исполнительных органов:

«министерство» - центральный исполнительный орган, ответственный за формирование единой государственной политики, контроль и координацию органов её реализующих;

«служба» - исполнительный орган, ответственный за надзор соблюдения установленных требований со стороны институтов государства («охранитель» норм государственной власти);

«агентство» - исполнительный орган, ответственный за управление имуществом комплексом, эксплуатация которого позволяет предоставлять различные услуги отдельным категориям получателей по поручению вышестоящих институтов власти (как организационных, так и нормативно-правовых), «агентский» тип деятельности.

После принятия Стратегии реформирования системы государственного управления в Республике Таджикистан велась активная работа по целому ряду направлений реформы, включая проведение функциональных обзоров, реорганизации Правительства, реформы в сфере управления бюджетом, борьбы с коррупцией и государственной службы. Вскоре после проведения горизонтального функционального обзора и реорганизации Правительства в конце 2006 года, была начата работа по подготовке проекта Концепции совершенствования структуры государственного управления Республики Таджикистан, которая была утверждена Президентом РТ 16 сентября 2008 года №541. Её главной целью является правовое закрепление и дальнейшее развитие и детализация изменений в системе государственного управления, начатых после

принятия Стратегии. Для реализации положений концепции в 2009 году был утвержден План действий, согласно которому осуществлялись вертикальные функциональные обзоры министерств РТ.

Вертикальный функциональный обзор Министерства труда и социальной защиты населения (МТСЗН) был начат в марте 2008 года и завершен в июне 2009 года. Это был первый функциональный обзор, выполненный ИАП. Его целью была оптимизация государственного управления институциональных структур и на развитие обеспечения общественных услуг. Вертикальный функциональный обзор рекомендовал создание новой структуры центрального аппарата министерства, которая рационализировала бы производственные процессы в секторах социальной защиты и занятости на национальном и субнациональном уровнях. Этот функциональный обзор был рассмотрен как пробный проект или платформа для последующего цикла вертикальных функциональных обзоров.

С целью повторения успешного итога вертикального функционального обзора МТСЗН, ИАП решил продолжить программу вертикальных функциональных обзоров следующих девяти министерств, которые были запланированы согласно Распоряжения Президента РТ от 25 октября 2008 года:

1. Министерство финансов;
2. Министерство экономического развития и торговли;
3. Министерство энергетики и промышленности;
4. Министерство сельского хозяйства;
5. Министерство транспорта и коммуникаций;
6. Министерство образования;
7. Министерство здравоохранения;
8. Министерство мелиорации и водных ресурсов
9. Государственный комитет по землеустройству и геодезии

Вставка 4**Вертикальные функциональные обзоры:**

- дали оценку текущей организационной структуры каждого сектора под руководством соответствующего министерства с целью эффективного внедрения государственной политики и ключевых обязанностей для каждого сектора;
- определили пересекающиеся, совпадающие и дублирующиеся виды деятельности и функций, которые формально должны выполняться, но не выполняются. Сюда входили объединенные фрагментированные функции и определяющие условия для эффективного внедрения ключевых государственных обязанностей;
- предложили обновленные организационные структуры и процедуры, которые будут способствовать более эффективному и менее дорогостоящему достижению целей и выполнению стратегических задач сектора;
- определили функции, не входящие в сферу государственных обязанностей;
- предложили делегировать полномочия, где соответствующие и предложенные механизмы укрепляют подотчетность на разных уровнях управления. Это помогло разграничить сферу ответственности между центром и децентрализованной и децентрализованной государственной деятельностью;
- определили и разработали механизм институциональной оптимизации для штатных составов и соответствующие бюджетные последствия (финансовые последствия для государственного бюджета) для новых штатных единиц.

В дополнение к стратегическому анализу также было предоставлено рекомендации Правительству по поводу:

- функциональных изменений государственных законов, нормативно-правовых актов и таких основных приоритетов, как СРГУ;
- структурных последствий стратегических решений, включая любые изменения в региональных и суб-региональных учреждениях или управлениях;
- функций, которые требуют основательной реструктуризации или внедрения альтернативных механизмов предоставления услуг, учитывая стратегические приоритеты Правительства и требования рыночной экономики;

- перераспределения ресурсов в целях улучшения выполнения ключевых функций и достижения максимальной эффективности деятельности;

- новаторских механизмов функционирования, которые могут идти вразрез с традиционными институциональными границами, особенно в дальних районах Таджикистана.

После завершения вертикальных функциональных обзоров распоряжением Президента РТ № 1574 от 5 апреля 2011 года был утвержден План действий по реализации рекомендаций, вытекающих из проведенных функциональных обзоров в министерствах и ведомствах РТ, что говорит о системности в применимых подходах реформирования государственного управления.

Местные административные органы управления

Согласно общегосударственной политике часть функций исполнительной власти законодательным порядком делегировано для исполнения на местный уровень. При этом общую политику (и стандарты) определяет Правительство и соответствующее министерство. Финансирование такой функции полностью или частично обеспечивается за счет государственного бюджета, а администрирование и исполнение функции осуществляют местные учреждения. Примером таких функций являются дошкольное и общее образование, обязательное медицинское обслуживание (первичная медицина), социальные услуги. Местные учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в пределах административной территории, находятся в двойном подчинении. Точно также за предоставление делегированных услуг ответственность делят между собой министр и местный выборный орган власти. Организационно, местные учреждения являются частью местной административной системы, поэтому формируются местными властями с согласия отраслевого министерства.

Функционально, они работают под надзором центрального министерства, отвечающего в общем за реализацию политики в данной сфере на местах. Для регулярного надзора за исполнением делегированных функций, министерство может создать агентства или инспекции, которым поручено вести административный надзор и обеспечивать обратную связь между учреждениями и министерством.

Местные власти, контролируют исполнение закона на местном уровне, а также обеспечивают административную координацию. Из средств, выделенных из государственного бюджета, местные органы финансируют осуществление функций как минимум на уровне соблюдения минимальных (установленных законом и Правительством) стандартов услуг. Общее поддержание инфраструктуры и техническое обслуживание таких услуг обеспечивается, как правило, за счет местного бюджета. Это создает мотивацию для местных органов власти упорядочить (оптимизировать) инфраструктуру так, чтобы минимизировать расходы на её содержание. При выделении дополнительных ассигнований на выполнение делегированных функций из средств местного бюджета, местные власти вправе устанавливать дополнительные местные требования к качеству и доступности услуг.

Общественные объединения (организации).

Государство может делегировать выполнение публичных услуг Общественным объединениям (организациям), созданным по частной инициативе граждан (групп физических лиц) и зарегистрированным в законном порядке. Эти организации не являются частью системы государственного управления, однако, если в рамках договора государство предоставило возможность выполнять часть своей компетенции общественным организациям, эти организации обязаны соблюдать закон и обеспечивать установленные государственные стандарты услуг.

При делегировании государственных полномочий таким субъектам в договоре оговаривается содержание, объем, качество и стоимость предоставляемых услуг. Государство не снимает с себя ответственности за обеспечение качества услуг при делегировании. Поэтому орган или учреждение, делегировавшее исполнение определенных заданий, устанавливает правила и механизмы надзора и подотчетности.

Если Общественные объединения (организации) не справляются со своими договорными обязательствами, то государство обязано отозвать свои полномочия и обеспечить их реализацию в рамках закона. Если же Общественные объединения (организации) нанесли ущерб третьим лицам в результате своей деятельности, государство несет ответственность за возмещение ущерба. При этом компенсацию ущерба в судебном порядке можно удержать с Общественного объединения (организации).

1.1.2. Оценка потенциала по управлению процессом развития

Управление процессом развития является частью системы государственного управления страны. Несмотря на то, что Таджикистан находится в активной фазе реформ системы государственного управления, созданию эффективной **Системы Национального Развития** должно быть уделено должное внимание. Система национального развития - это сеть административных процессов и взаимодействие партнеров по развитию. Эта система состоит из двух важных аспектов, в частности из процесса вертикальной и горизонтальной взаимосвязи партнеров, что отражено на взаимосвязи партнеров, что отражено на рисунке 4. С учетом того, что в данном случае приняты во внимание особенности системы национального развития, и ударение делается на укрепление национального потенциала, то роль доноров, наших партнеров по развитию, как внешний фактор не отражен.

РИСУНОК 4
Горизонтальные связи с партнёрами



В процессе развития участвуют три группы партнеров по развитию, а именно: государственный сектор, отвечающий за государственное управление, частный сектор в качестве двигателя экономического роста, и гражданское общество в качестве бенефициара развития.

В Государственном секторе много партнеров, вовлеченных в процесс развития с различной ролью таких как: Разработчик стратегии (Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан), Агентство по планированию (Министерство экономического развития и торговли), Фискальное агентство (Министерство финансов), Исполнительное агентство (отраслевые министерства), Вспомогательные агентства (Агентство по статистике).

Частный сектор включает предпринимательскую деятельность в таких отраслях как, сельское хозяйство, горнорудное производство, строительство, промышленность, обрабатывающая промышленность, маркетинг, торговля, другие коммерческие услуги.

Гражданское общество состоит из различных групп населения не занятых предприниматель-

ством с различными интересами: налогоплательщики, местное самоуправление, местные жители, ОО, пожилые, женщины, инвалиды, и т.д.

Все стороны должны быть горизонтально взаимосвязаны, и участвовать в процессе национального развития. Несмотря на значительные усилия Правительства Республики Таджикистан, выполнение положений стратегий развития (НСР и ССБ) отстает от намеченных графиков из-за недостаточного институционального потенциала и финансовых ресурсов, отсутствия вертикальной и горизонтальной межведомственной взаимосвязи органов государственного управления, непоследовательности приоритетов развития и т.д. Правительство Республики Таджикистан разработало комплекс хорошо проверенных стратегий и мер, распределило значительные финансовые ресурсы, включая внешнюю помощь, и сделало значительные шаги по достижению целей развития. Однако, ресурсы, затраченные на развитие, не дали максимальной отдачи; деятельность по развитию не показала желаемого результата.

1.1.3. Электронное правительство

Электронное правительство - как новая форма организации деятельности исполнительных органов государственной власти, включает взаимосвязанные задачи улучшения взаимодействия внутри исполнительных органов государственной власти, управления на основе безбумажного документооборота, а также обеспечения реализации большинства функций государственного управления, ориентированного на взаимодействие государственного аппарата с остальными субъектами гражданского общества, на базе ИКТ.

Внедрение электронного правительства приведет к положительным изменениям в отношениях правительства со всеми пользователями: гражданами, исполнительными органами государственной власти, государственными организациями,

государственными служащими и представителями бизнеса. Результатом реализации Концепции будет улучшение качества и сокращение сроков предоставления исполнительными органами государственной власти услуг гражданам и организациям, обеспечение доступа к информационным базам, деятельности исполнительных органов государственной власти и в перспективе, с учетом совершенствования административной системы, создание эффективного и оптимального по составу государственного аппарата.

Создание электронного правительства должно модернизировать и развивать все уровни государственного управления от межведомственного взаимодействия до взаимодействия государства и граждан.

Концепция формирования электронного правительства в Республике Таджикистан направлена на реализацию Государственной стратегии «Информационно-коммуникационных технологий для развития Республики Таджикистан», утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 5 ноября 2003 года № 1174, Государственной программы «Развитие и внедрение информационно-коммуникационных технологий в Республике Таджикистан», утвержденной постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 декабря 2004 года № 468, Концепции государственной информационной политики Республики Таджикистан, утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 30 апреля 2008 года № 451 и Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года № 1713.

Вставка 5

Политика формирования и развития электронного правительства в Таджикистане не будет основана на следующих принципах:

- 1) подчинение процесса информатизации приоритетным задачам системы государственного управления и социально-экономического развития Республики Таджикистан;
- 2) целостность и единство информационно-коммуникационной инфраструктуры исполнительных органов государственной власти;
- 3) согласованность и сбалансированность темпов и направлений информатизации отдельных исполнительных органов государственной власти;
- 4) стандартизация процессов информатизации исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан.
- 5) Четкость и достоверность информации, а также экономии времени и средств.

Вставка 6 Основные компоненты формирования электронного правительства

Инфраструктура электронного правительства включает в себя совместимые информационно-технологические системы, упорядоченные потоки данных, правила, которыми руководствуются все исполнительные органы государственной власти и государственные учреждения республики при выполнении ими своих функций, особенно в ситуации, когда функции выполняются несколькими органами одновременно.

Необходимыми компонентами инфраструктуры являются:

- единая государственная архитектура;
- оборот средств электронно-цифровой подписи;
- электронный документооборот;
- электронная торговля;
- электронные системы платежей;
- смарт-карты получателей услуг;
- смарт-карты органов государственной власти;
- мобильная телефония;
- спутниковая система;
- интерактивные документы.

Основные приоритеты и направления формирования электронного правительства

Обеспечение эффективного функционирования электронного правительства потребует интеграцию информационных систем государственных органов посредством взаимодействия с порталом и шлюзом электронного правительства. При этом основным связующим элементом интеграции является универсальный коммуникативный формат сообщений при обмене данными.

В РТ в рамках Проекта реформирования государственного сектора разработана и готова к внедрению Единая сеть информационно-коммуникационной связи между органами государственного управления. Целью данной Сети явилось создание информационной инфраструктуры для организации передачи данных, голоса, видео и доступа к информационным ресурсам интернет.

Для этого реализовываются следующие задачи:

- Расширяется сеть передачи данных транспортного уровня;

- Ведется организация логической структуры сети передачи данных;

- Ведется организация системы контроля доступа и управления сетевым оборудованием.

Создание Сети предназначено для:

- Обеспечения бесперебойной передачи разнотипного IP-трафика, включая передачу данных, голоса (телефонный трафик) и других данных в электронном виде.

- Создания и развития информационных ресурсов и систем местных исполнительных органов.

Оказание электронных услуг местными исполнительными органами связано с уровнем развития ведомственных информационных систем, поэтому будет разработан регламент взаимодействия информационных систем местных исполнительных органов с ведомственными информационными системами.

Развитие систем обеспечения доступа граждан к информации.

Для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и предоставляемых ими государственных услуг предусматривается создание центров общественного доступа на базе отделений почтовой связи, библиотек и других соответствующих этой цели публичных мест.

Центры общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и оказываемых ими государственных услугах могут содержать автоматизированные рабочие места или информационные терминалы, подключенные к сети Интернет.

В целях обеспечения комплексной справочной поддержки граждан по вопросам взаимодействия с органами государственной власти будет создана единая информационно-сервисная система.

Партнёрство между частными и государственным сектором.

Основным направлением частно-государственного партнерства является создание электрон-

ных услуг, основанных на раскрываемой государством общедоступной информации. Данные услуги должны предоставлять пользователям дополнительные возможности поиска, обработки и использования информации.

Этапы реализации концепции:

На первом этапе (2011 - 2012 гг.): в действие вводится в действие Единая сеть информационных технологий объединяющая 47 министерств и ведомств Республики Таджикистан, которая считается базовой инфраструктурой электронного правительства в Республике Таджикистан. В рамках данной сети будет развиваться, и совершенствоваться автоматизированный реестр государственных служащих, сервер которого размещен в УГС. В том числе, в рамках данной сети планируется разместить и обеспечить широкий доступ к правовой базе данных «АДЛИЯ»;

На втором этапе (2012-2014 годы) будет обеспечено внедрение в практику деятельности государственных органов власти путем ведомственных технологических решений, то есть за счет формирования механизмов двухстороннего и многостороннего общения, для введения единого электронного документооборота и путём устранения цифрового неравенства на территории республики.

Третий этап (2014 - 2020 гг.) развития электронного правительства предусматривает автоматизацию процесса предоставления государственных услуг населению и организациям, а также получения услуг от организаций для государственных нужд. При этом предусматривается развитие услуг электронного правительства, таких как правительственный портал и шлюз электронного правительства. (которые являются информационной системой, предназначенной для интеграции информационных систем в рамках реализации электронных услуг).

Создание необходимой нормативной правовой базы формирования электронного

правительства предусматривает внесение необходимых изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты республики, а также разработку новых нормативных правовых актов. Это позволит устранить отставание законодательства в этой области от потребностей общества и характера общественных отношений, а также создать целостную правовую систему и гармонизировать законодательство Республики Таджикистан с общепризнанными нормами и принципами международного права.

1.1.4. Партнерство на национальном уровне

Для обеспечения максимальной эффективности принятых мер и вложенных средств и ресурсов все стороны партнеров по развитию должны быть горизонтально увязаны, и активно участвовать в процессе национального развития. Партнёрство может считаться 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 последнего. Партнёрство 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 партнёрством всех заинтересованных сторон в проектах развития можно добиться снижения степени коррупции и большей результативности относительно вложенных ресурсов и усилий средств.

С учетом специфики развития Таджикистана, для обеспечения широкого и действенного участия партнеров по развитию в продвижении идеи создания системы национального развития Указом Президента РТ от 19 декабря 2007 года № 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 Республики Таджикистан на период до 2015 года и исходящих из неё среднесрочных Стратегий сокращения бедности в Республике Таджикистан.

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

Основными задачами Совета национального развития являются:

- обсуждение хода реализации реформ государственного управления и 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.

В соответствии с основными задачами Совет национального развития выполняет следующие функции:

- проводит анализ и обеспечивает прозрачность хода реализации реформ государственного управления и социально-экономической сферы;
- проводит оценку хода реализации НСР/ССБ, связанных с ней мер и достигнутых результатов;
- рекомендует внесение корректировок краткосрочных и среднесрочных целей, задач и параметров развития, а так же совершенствование методов достижения целей НСР/ССБ;
- рассматривает и представляет Президенту Республики Таджикистан и Правительству Республики Таджикистан предложения и рекомендации по проектам среднесрочных отраслевых и региональных программ развития;
- вносит соответствующие рекомендации и предложения Президенту Республики Таджикистан и в Правительство Республики Таджикистан по дальнейшему совершенствованию хода реализации мероприятий НСР/ССБ;
- заслушивает отчеты членов Совета, представителей государственных органов, других организаций и учреждений по реализации НСР/ССБ;
- рекомендует проведение конференций и семинаров по рассмотрению проблем, связанных с реализацией НСР/ССБ.

Состав Совета национального развития и порядок его формирования

В состав Совета входят представители Маджлиси намоёндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан, государственных органов власти, участвующих в реализации и мониторинге ССБ, а также представители частного сектора и гражданского общества. Председателем Совета по должности является Президент Республики Таджикистан.

Другой наиболее комплексной формой участия 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

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 служат не только средством реализации соответствующих программ, но являются и 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 (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 через результаты своей деятельности, так и воспитывая у людей навыки к совместной деятельности.

ОО имеют перед государственными организациями то преимущество, что 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 автоматическое 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.

ГЛАВА 1.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И КАДРЫ

Результативность государственного управления определяется в первую очередь человеческим фактором. Политическая ситуация 1990-х годов стала причиной недостаточной эффективности осуществления государственной кадровой политики, падения престижа интеллектуальных видов труда, сокращения численности занятых специалистов в ведущих отраслях экономики, науки, образования, медицины и в целом, жизненно важных отраслей, несогласованности темпов формирования рыночной системы трудовых отношений и разработки ее правовых основ. Эта ситуация во многом способствовала формированию негативных явлений в сфере социальных отношений и развития трудовых ресурсов, снижению возможностей реализации конституционных прав граждан для свободного использования своих способностей, что привело к усилению неравномерного распределения кадрового потенциала республики.

1.2.1. Концепция развития государственной кадровой политики

Слабый механизм формирования и востребования кадрового потенциала вызвал трудности в области развития. Этот процесс могли предотвратить только решительные, последовательные, комплексные и своевременные меры. С этой целью приняты ряд важных документов, в том числе Указ Президента Республики Таджикистан от 10 марта 2003 года № 1031 «Об утверждении Положения о кадровой службе», Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года №1713, Концепция реформирования государственной службы Таджикистана, утвержденная постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2007 года №289, Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года, утвержденная Постановлением Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 28 июня 2007 года №704, которые содействуют в укреплении кадрового потенциала и повышении профессионального уровня.

Вставка 7 Основные принципы государственной кадровой политики

Реализация принципов государственной кадровой политики должна служить устойчивому развитию политического и экономического роста, а также содействовать реализации прав, свобод и интересов граждан, исходящих из Конституции Республики Таджикистан.

К этим принципам относятся:

- Принцип демократизма и прозрачности.
- Принцип системности
- Принцип комплексной оценки качества работников
- Принцип профессионализма
- Принцип конкретности
- Принцип компенсации
- Принцип социально - правовой защиты кадров

Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» и на его основе принятые нормативные правовые акты, регулирующие проблемы подбора и расстановки кадров, Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан, Реестр государственных должностей Республики Таджикистан стали основанием для устранения недостатков проблем воспитания, подбора и расстановки кадров - и в целом управления человеческими ресурсами в государственных органах и в негосударственном секторе.

1.2.2. Управление человеческими ресурсами

Управление человеческими ресурсами в системе кадровой политики – это система управленческого воздействия на работников органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов в целях наиболее эффективного использования их профессиональных и личностных способностей и возможностей. Это система организационных, социально-экономических, психологических, нравственных и правовых отношений, обеспечивающих эффективную реализацию возможностей человека в интересах как самого человека, так и организации.

В системе органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов самостоятельным структурным подразделением, отвечающим за разработку и реализацию кадровой стратегии, организацию системы работы с кадрами является кадровая служба.

Кадровая служба выполняет функции центра управления персоналом (человеческими ресурсами), конечной целью которого является успешная работа органов и организации.

Вставка 8
Кодекс поведения государственных должностных лиц

- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый ООН 12 декабря 1996 года, содержит следующие положения: государственная должность – это должность, основанная на доверии, предполагающая обязанность действовать в государственных интересах;
- государственные должностные лица избегают конфликта интересов;
- государственные должностные лица подчиняются любым действующим требованиям о раскрытии информации о личных активах и обязательствах;
- государственные должностные лица не добиваются и не принимают никаких подарков и других знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих обязанностей;
- государственные должностные лица соблюдают конфиденциальность любой информации, которой они располагают;
- государственные должностные лица не участвуют в политической деятельности вне рамок своих официальных обязанностей, чтобы не подрывать веру общества в беспристрастное выполнение ими своих обязанностей.

Приоритеты государственной кадровой политики, направленные на достижение стратегической цели в соответствии с программами социально-экономического развития Республики Таджикистан, предполагают:

- сведение до минимума напряженности на рынке труда, значительное уменьшение неофициальной и скрытой безработицы;
- повышение престижа работы в сфере государственного управления, здравоохранения, науки, образования, культуры, сельского хозяйства, способствующей экономическому росту страны, укреплению нравственных основ жизни народа, физического здоровья граждан и продовольственной безопасности государства;
- формирование современной системы управления персоналом на всех уровнях и обеспечение единой государственной кадровой политики;
- внедрение новых современных технологий процессов подготовки отбора и расстановки

государственных служащих и кадров сектора экономики;

- повышение уровня профессионализма, квалификации и образования граждан;
- формирование управленческого кадрового потенциала в различных сферах деятельности, соответствующего современным требованиям и задачам социально-экономического развития республики.

Сегодня государственная кадровая политика ориентирована на сохранение, эффективное использование созданного кадрового потенциала страны и его развитие в соответствии с требованиями обеспечения национальной безопасности в условиях интеграции экономики республики в мировую хозяйственную среду.

1.2.3. Эффективность кадровой политики

Эффективность кадровой политики зависит от формирования профессионально подготовленного кадрового состава государственной службы на всех уровнях, которая оценивается как фактор укрепления современной государственности и считается действенным инструментом эффективной реализации задач и функций органов государственной власти. Решение таких задач требует поиска новых подходов и идей, позволяющих, в частности, нормативно оформить действенные механизмы и кадровые технологии, обеспечить эффективное управление кадровым составом государственной службы.

Конкурсный отбор.

Конкурс является единственно возможным механизмом отбора кадров, позволяющий гражданам, которые не работали до этого на государственной службе, реализовать свое конституционное право на равный доступ к государственной службе, право выбора сферы деятельности и занятия той или иной вакансии исключительно на профессиональной основе.

Конкурсный отбор требует проводить оценку конкурентоспособности кандидатов на ту или иную вакантную административную государственную должность, культивировать состязательность на всех этапах профессионально-служебного продвижения, организовывать рекламу вакантных должностей, осуществлять профессиональный отбор, аттестацию и карьерное продвижение.

Технология построения конкурсных процедур в государственных органах Таджикистана в существенной степени определяется профилем этого государственного органа, сложившимися социально-экономическими, политическими и психологическими условиями, профессионализмом привлеченных специалистов в области оценки профессиональных, деловых и личностных качеств кандидатов.

В рамках реализации Проекта реформирования государственного сектора на основе изучения и анализа нормативно - правовой базы и практики отбора кандидатов на замещение вакантных должностей государственной службы разработана новая методика отбора кандидатов на замещение вакантных должностей государственной службы, которая утверждена и введена в действие в системе государственной службы в мае 2009 года. Новое положение о конкурсном отборе разработано с учетом:

- а. обеспечения прозрачности и объективности процесса отбора на замещение вакантных должностей государственной службы;
- б. применения различных методов для отбора претендентов на замещение вакантных должностей государственной службы различного уровня;
- в. применения многоступенчатого отбора, позволяющего производить «отсев» неприемлемых кандидатов на ранних этапах отбора.

ТАБЛИЦА 1.2.3.1.
Сравнительный анализ по конкурсному отбору в органах госуправления Республики Таджикистан

Годы	Кол-во вакантных должностей	Кол-во представленных на конкурс документов	Прошли конкурс		Не прошли конкурс		Кол-во госорганов, где выявлены нарушения
			Из этого госоргана	Другие кандидаты	Из этого госоргана	Другие кандидаты	
2006	640	1349	-	-	-	-	-
2007	1152	1958	252	672	171	863	25
2008	1707	2364	496	884	105	879	22
2009	2511	2919	-	-	-	-	-
2010	1924	2414	-	-	-	-	-
9 месяцев 2011	3108	3498	861	1397	157	1083	-

Источник: Статистический отчет Управления государственной службы при Президенте РТ.

Оценка деятельности государственных служащих.

Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан при поддержке Проекта по реформированию государственного сектора Исполнительного Аппарата Президента Республики Таджикистан серьезно занимается вопросами внедрения ежегодной оценки деятельности государственного служащего. Рассматриваемые новые процедуры принципиально отличаются от существующей процедуры аттестации.

В разработке новых процедур за основу взят принцип: оценка деятельности государственных служащих - неотъемлемая часть системы управления человеческими ресурсами. Она предоставляет информацию необходимую для принятия решений, связанных с подтверждением квалификации сотрудника; вопросов, связанных с повышением сотрудника в должности, переводом государственного служащего на другую должность или изменением объема работ в соответствии с его индивидуальными способностями и интересами.

Немаловажным фактором является и то, что оценка деятельности важна и для самого сотрудника, как средство обратной связи. Она дает возможность сотруднику обсуждать сильные и слабые стороны со своим руководителем в беспристрастном и конструктивном русле. При этом общая цель становится своеобразным маяком, который позволяет определить способы улучшения результатов труда сотрудника. Эффективность оценки деятельности зависит от того, как ее воспринимают сотрудники - не как угрозу гарантии своей занятости и продвижению по службе, а как возможность улучшения своего вклада в выполнение целей организации и, таким образом, активного усиления своих карьерных перспектив.

Положения о порядке проведения оценки

деятельности государственных служащих, утверждены Указом Президента Республики Таджикистан и введен в действие в декабре 2011 года.

Применение прозрачных и эффективных методов и подходов при определении и оплате труда государственных служащих.

Одной из важнейших составляющих социальной политики Таджикистана является проблема доходов и уровня жизни населения, в том числе система оплаты труда государственных служащих.

Реформы в государственной службе решают три фундаментальных вопроса: создание новой государственной службы на основе новой квалификации должностей; улучшение структуры оплаты труда, которая принесет большой уровень прозрачности и предсказуемости и повысит стимул для карьерного роста молодых профессионалов.

В рамках Проекта реформирования государственного сектора исполнительного Аппарата Президента Республики Таджикистан во исполнение требований «Концепции реформирования заработной платы в Республике Таджикистан» и «Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009-2016 годы» разработана Новая схема должностных окладов государственных служащих на основе Единой тарифной сетки.

Реформы в государственной службе будут основываться на прозрачности, предсказуемости и в дополнении к этому, добавят элементы равенства, сложности работы и результаты работы, как основу системы оплаты труда. В этом контексте предлагаемый среднесрочный план реформы оплаты труда в государственной службе (2009 - 2011 гг.) состоял из следующих шагов:

Шаг 1 – определение новой тарифной сетки; завершение классификации должностей; запуск “оценки по результатам” в пилотных учреждениях центральной государственной службы (с 1 января 2010 года);

Шаг 2 – обзор тарифной сетки; оценки результатов пилотной системы оценки по результатам и распространение по всем учреждениям центральной государственной службы (конец 2010 года);

Шаг 3 – распространение “оценки по результатам” во все учреждения государственной службы, включая местные органы власти (конец 2011 года). Парламент принял новые изменения в Закон “О Государственной службе” (5 марта 2007 года, №233), где:

- созданы новые категории государственной службы: гражданские государственные служащие, служащие правоохранительных органов, военнослужащие;
- введены восемь категорий государственных служащих (гражданские государственные служащие);

- создана правовая база для разделения административных и политических должностей.

Управление государственной службой при Президенте Республики Таджикистан подготовил методические рекомендации «О порядке разработки должностных инструкций» (утвержденное 3 марта 2009 года), которые являются предусловием выполнения оценочного и, следовательно, положительного развития процесса работы.

Предлагаемая новая тарифная сетка имеет восемь категорий (разрядов) и четырнадцать шагов (тарифных коэффициентов).

Предлагаемая модель основана на новой системе классификации позиций, предусмотренной Законом о государственной службе и Реестром государственных должностей. Таким образом, на наш взгляд, реформа системы оплаты труда государственной службы не только обеспечит адекватное соответствие оплаты труда и вложенному труду, но и внесет определенный порядок, а значит обеспечит прозрачность фонда оплаты труда государственных служащих.

ТАБЛИЦА 1.2.3.2.

Единая тарифная сетка для административных государственных служащих

Категория	Шаг 1	Шаг 2	Шаг 3	Шаг 4	Шаг 5	Шаг 6	Шаг 7	Шаг 8	Шаг 9	Шаг 10	Шаг 11	Шаг 12	Шаг 13	Шаг 14	Процент повышение
Высшая категория	4,04	4,24	4,45	4,67	4,90	5,15	5,41	5,68	5,96	6,26	6,57	6,90	7,25	7,61	22%
1- категория	3,31	3,48	3,65	3,83	4,02	4,22	4,43	4,65	4,88	5,12	5,38	5,65	5,93	6,23	22%
2- категория	2,71	2,85	2,99	3,14	3,30	3,47	3,64	3,82	4,01	4,21	4,42	4,64	4,87	5,11	22%
3- категория	2,22	2,33	2,45	2,57	2,70	2,84	2,98	3,13	3,29	3,45	3,62	3,80	3,99	4,19	22%
4- категория	1,82	1,91	2,01	2,11	2,22	2,33	2,45	2,57	2,70	2,84	2,98	3,13	3,29	3,45	22%
5- категория	1,49	1,56	1,64	1,72	1,81	1,90	2,00	2,10	2,21	2,32	2,44	2,56	2,69	2,82	22%
6- категория	1,22	1,28	1,34	1,41	1,48	1,55	1,63	1,71	1,80	1,89	1,98	2,08	2,18	2,29	22%
7- категория	1	1,05	1,10	1,16	1,22	1,28	1,34	1,41	1,48	1,55	1,63	1,71	1,80	1,89	22%
	до 3 лет	3-5 лет	5-10 лет	10-20 лет	Свыше 20 лет										
%	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Источник: Проект реформы государственного сектора Аппарата Президента Республики Таджикистан

Новая система оплаты труда государственных служащих утверждена и введена в действие в конце 2010 года в пилотных министерствах, а с 1-го сентября 2011 года - по всей системе государственной службы.

Система подготовки и переподготовки кадров государственной службы Республики Таджикистан

В условиях реформирования системы государственного управления требование профессионального развития и образования государственных служащих становится особенно актуальным, поскольку от профессионализма государственных служащих в большой степени зависит развитие страны. Чтобы грамотно реагировать на вызовы времени в различных областях общественной жизни, государственные служащие должны иметь специальный уровень профессиональной подготовки.

С приобретением независимости в Таджикистане был создан новый социально-политический институт - Государственная служба. За период существования суверенного Таджикистана государственные органы не раз подвергались изменениям, но в большей степени структурным, т.е. изменения касались количества исполнительных органов, объединений или, напротив, разукрупнений министерств и ведомств, усиления низовых ведомств. Вместе с тем, система государственного управления и государственной службы за эти годы принципиально не менялась, воспроизводя себя заново с каждой новой реорганизацией.

Как показывает опыт произведённых преобразований, только лишь разрушение структуры старого административного госаппарата не приводит к автоматическому улучшению и развитию государственного управления. Нужен целый комплекс мер, направленных на радикальное кадровое обновление, и соответственно на создание

новой системы управления и эффективной государственной службы. В этом ракурсе одним из важнейших аспектов подготовки востребованных самой жизнью кадров является качественное профессиональное дополнительное образование государственных служащих. Нам представляется, что вопрос профессионального развития государственных служащих является одним из ключевых в системе развития государственной службы и кадровой политики Республики Таджикистан. Современный этап развития государственной службы, осуществляющей свою деятельность в условиях социально-экономического и финансового кризиса, обуславливает необходимость повышения профессионализма государственных служащих адекватного потребностям органов государственной власти республики. В этой связи исследование по вопросам состояния дополнительного профессионального образования государственных служащих Таджикистана и их профессионального развития имеют практическую значимость для эффективности и развития государственной службы республики.

Подготовка квалифицированных профессиональных управленческих кадров и ее научно-методическое обеспечение в настоящее время является важным направлением государственной политики Республики Таджикистан, именно потому, что налицо острая необходимость и потребность общества в квалифицированных кадрах, профессионалах, специалистах нового поколения, способных решать самые трудные задачи в сложных и противоречивых социально-экономических, социокультурных, политических, духовных условиях. Приобретенный на пути самостоятельного развития Таджикистана опыт показывает, что результативное управление изменениями в различных областях общественной жизни требует наличия именно профессионально подготовленных для этих целей управленцев, от профессионализма и практического опыта

которых зависит уровень государственного управления и состояние общества. Принимая во внимание этот факт, в октябре 2002 года при Управлении государственной службы при Президенте Республики Таджикистан Указом Президента Республики Таджикистан был учреждён Институт повышения квалификации государственных служащих³ (ИПКГС), который сегодня является значимым звеном системы государственной службы республики.

К настоящему времени Институтом определены основные направления организации курсов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, разработаны учебно-тематические планы, программы, модули для обучения государственных служащих, подготовлена качественно новая учебно-методическая и научно-теоретическая база повышения квалификации государственных служащих.

За небольшой срок Институтом для обучения государственных служащих было разработано и разрабатывается по сегодняшний день достаточное количество разного рода учебных программ, рекомендаций и руководств, где особое внимание уделяется совершенствованию способов, методов и навыков современного государственного управления.

С 2004 года до настоящего времени на курсах Института было обучено свыше 9,5 тысяч государственных служащих центральных и местных органов государственной власти, органов местного самоуправления республики. Что касается повышения квалификации государственных служащих в Таджикистане, то на практике оно осуществляется Институтом повышения квалификации государственных служащих и отраслевыми институтами повышения квалификации при министерствах и ведомствах. На сегодняшний день ИПКГС, действующий при Управлении государственной

службы при Президенте Республики Таджикистан, является единственным в стране образовательным учреждением в сфере государственной службы, его целью является повышение уровня компетентности государственных служащих и создание управленческого потенциала для системы государственного управления Республики Таджикистан.

Вставка 9 Закон РТ «О государственной службе»

Правовой основой организации процесса обучения государственных служащих в Таджикистане является Закон РТ «О государственной службе» (№233 от 5 марта 2007 года). В соответствии с данным законом обучение государственных служащих включает в себя профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку, которые осуществляются в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования страны на основании государственного заказа, а также потребности государственного органа. Государственный заказ определяется Правительством РТ по ежегодному представлению УГС. Постановлением Правительства РТ №266 от 2 июня 2011 года утверждены «Правила разработки и реализации госзаказа на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих РТ в ИПКГС». Данные Правила определяют структуру и порядок организации обучения государственных служащих, порядок разработки и реализации государственного заказа, а также требования к программам обучения государственных служащих.

Основными видами обучения государственных служащих, предусмотренными вышеперечисленными нормативно-правовыми актами, являются:

- 1. Подготовка** – это процесс обучения в высших и послевузовских профессиональных образовательных учреждениях для получения соответствующего образования в области государственного управления в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов.
- 2. Переподготовка** – это обучение государственных служащих (как правило, 1-2 года) для получения дополнительных профессиональных знаний, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности или в связи с долгосрочными задачами, связанными с должностным продвижением, по образовательным программам дополнительного профессионального образования в соответствии с государственными стандартами дополнительного профессионального образования государственных служащих.

³Указ Президента Республики Таджикистан от 02.10.2002 года № 926 «О создании Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан»

3. Повышение квалификации – это процесс краткосрочного обучения государственных служащих для обновления теоретических знаний, умений и навыков по образовательным программам в сфере их профессиональной деятельности в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями для надлежащего выполнения своих должностных обязанностей и совершенствования профессионального мастерства.

4. Стажировка - организуется для формирования и закрепления на практике новых профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате предварительной теоретической подготовки. Стажировка может выступать как самостоятельный вид дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовки государственных служащих.

В 2010 году ИПКГС было проведено 20 курсов повышения квалификации (разной длительности) и 1 курс профессиональной переподготовки государственных служащих. В рамках Госзаказа в 2010 году обучением охвачено внушительное количество государственных служащих различных категорий – 1091 чел.

ГЛАВА 1.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

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;
- не четком разграничении полномочий между различными уровнями государственного управления;
- отсутствии у местных бюджетов собственной доходной базы;
- неудовлетворительном качестве услуг предоставляемых населению и бизнесу.

1.3.1. Роль и место в общей системе государственного управления

Текущее законодательство относительно областей и районов представляет собой продолжение республиканского правительства на местном уровне.

Все председатели администраций назначаются Президентом страны и одновременно являются председателями областных и районных маджлисов. Областные и районные маджлисы официально избираются на пять лет. Выборы происходят одновременно с выборами на республиканском уровне. Джамоаты считаются органами самоуправления поселков и сел, а председателя назначает руководитель соответствующего района. Как правило, председателю джамоата помогает совет, состоящий из представителей сельских сообществ (махалла), находящихся на территории джамоата.

Текущую систему местного управления в Таджикистане⁴ 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, снижается эффективность 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 2,000 до 50,000 тысяч населения), которые часто не обладают соответствующим кадровым и финансовым потенциалом для осуществления своих функций. Джамоаты все еще не имеют собственного

⁴Схема структуры власти в Республике Таджикистан приведена в Приложении № 1.1.2

бюджета, хотя Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве» №1376 от 23 июня 2009 года бюджет предусматривается.

В настоящее время, ресурсы, имеющиеся в распоряжении джамоатов, ограничены выделениями из бюджета района для покрытия, в основном, расходов на персонал и небольших административных расходов. 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.

Институты местного управления в Таджикистане не имеют современного понимания роли и функций местного самоуправления. Организационная культура в основном сфокусирована на поставку услуг и исполнение указаний. Более широкие перспективы, такие как лидерство в сообществе посредством чего местная власть действует как адвокат 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.

1.3.2. Правовые основы и реформы

Статья 6 Конституции Республики Таджикистан определяет нормы для местных органов управления и определяет функции местных властей. Местная власть в Таджикистане состоит из представительных и исполнительных

органов, которые действуют в рамках своих полномочий. Они обеспечивают исполнение норм Конституции, законов, актов Президента Республики Таджикистан и Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

Местные органы представительной власти, известные как Маджлисы народных депутатов, возглавляет председатель, который одновременно является представителем Президента Республики Таджикистан в регионе и председателем области/города/района. Председатель назначается и освобождается Президентом Республики Таджикистан, который представляет кандидата на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов. Председатель ответственен перед вышестоящим исполнительным органом и соответствующим Маджлисом народных депутатов.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан, основными полномочиями местных Маджлисов являются утверждение местных бюджетов и отчетов по их исполнению, определение сферы социального и экономического развития местности, местных налогов и платежей в соответствии с законодательством, определение способов управления и владения коммунальной собственностью, а также осуществление других полномочий определенных в Конституции и законах.

Джамоат является государственным органом в поселках и селах. Его деятельность регулируется Конституционным законом об органах местного самоуправления в поселке и селе. До внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Таджикистан в 1999 году эти вопросы регулировались двумя конституционными законами – Законом “О Государственных органах на местах” и Законом “Об органах местного самоуправления в поселке и селе”.

Функции органов местного управления подразделены следующим образом:

- общие функции
- исключительные функции
- функции, делегированные на основе соглашений (с определением источников финансирования в отдельном соглашении)
- добровольные инициативы

Эти функции включают социальные, культурные, экономические и административные задачи, а также функции государственного управления, возложенные вертикально, горизонтально, законно и добровольно. Функции, определенные в законодательстве финансируются из соответствующих бюджетов. Новые источники доходов для финансирования новой деятельности должны быть установлены законом.

В настоящее время к наиболее неотложными проблемами органов местного управления относится приватизация, в частности передача в собственность коммунального имущества и земли.

Государственная власть не может делегировать органам местного управления функции, без предоставления или определения соответствующих источников доходов. Если функции возложены, то органы местного управления несут ответственность за их исполнение.

Процесс правовых, социально-экономических реформ имеет целью способствовать участию граждан в государственном управлении, объединить усилия граждан в решении проблем местного значения и содействовать центральному правительству в реализации Конституции, законов и президентских указов.

Изучение мер по улучшению самоуправления, процедур выборов, системы организации и финансирования может способствовать этому процессу. В целях максимального использования бюджетных средств для муниципального развития, улучшения санитарных условий в

поселках, развития социальной инфраструктуры, увеличения количества малых предприятий, кооперативов и тому подобного, необходимо изучить стратегию реализации программ.

Орган местного управления также должен контролировать использование земли, заниматься озеленением, водным хозяйством, жилищными вопросами, образованием, вопросами торговли и услугами потребителей на их территории. Полагается, что органы местного управления будут осуществлять общественные работы, такие как уход за кладбищами, заниматься управлением и улучшением коммуникационных сетей, развитием и предоставлением телефонных, радио и почтовых услуг. Органы местного управления также должны обеспечить соблюдение правил землепользования, содержания приусадебных участков, ветеринарных условий содержания скота, противопожарной безопасности и правопорядка (Приложение 1.1.3).

Вопросами социального обеспечения занимаются на всех уровнях. Основные меры по поддержке семей с низкими доходами – компенсационные выплаты и разовая материальная помощь осуществляются централизованно. Социальным обеспечением занимаются все три высших уровня власти. Районные и городские власти содержат отделения, которые предоставляют услуги на местах. Областные правительства координируют деятельность по предоставлению услуг на районном и городском уровнях и содержат дома для престарелых и детей.

В сфере медицинского обслуживания районные и городские органы власти предоставляют профилактические и медицинские услуги детям и взрослым в поликлиниках и больницах, обеспечивают амбулаторные и санитарно-эпидемиологические услуги, содержат центры по планированию семьи. Областные правительства содержат региональные больницы.

1.3.3. Координация процесса реализации реформ

В настоящее время Правительство Таджикистана находится в процессе выполнения сложной повестки дня реформ. Основной целью реформ является повышение стандартов жизни населения страны и содействие в экономическом развитии.

Для достижения этих целей Правительство Таджикистана приняло долгосрочную Национальную стратегию развития, рассчитанную до 2015 года. (НСР). Из нее вытекает среднесрочная Стратегия сокращения бедности в Таджикистане на 2010-2012 годы (ССБ). Важно отметить, что в обоих документах реформа системы управления, включая вопросы местного управления, была провозглашена среди ключевых приоритетов.

Общий подход к реформе управления и институциональной реорганизации сформулирован в Стратегии реформирования системы государственного управления (РГУ), утвержденной Президентом Таджикистана (№1713 от 15 марта 2006 г.). В Стратегии указывается, что одной из ключевых задач национального развития Таджикистана является создание эффективной системы государственного управления, как основы устойчивого экономического развития и сокращения бедности.

Среди основных задач, необходимых для достижения этой цели, указаны «необходимость в развитии административного и территориального управления» и «формирование органов самоуправления, способных обеспечивать качественные услуги населению». Таким образом, оптимизация административного и территориального деления, а также четкое распределение функций и полномочий среди центрального аппарата, местных органов власти и местных органов самоуправления являются ключевыми вопросами выполнения реформы РГУ.

Стратегия РГУ обеспечивает базовую сущность для реформ на местном уровне. На основании этой стратегии и прочих стратегических документов Правительства была сформулирована Концепция совершенствования структуры государственного управления Республики Таджикистан (далее, Концепция ГУ). Она была сформулирована для создания организационно-политической и методической основы для оптимизации структуры агентств государственного управления.

Данный документ содержит цели по усовершенствованию системы государственного управления, подчеркивая важность «дифференциации и оптимизации функций и полномочий между центральным аппаратом и территориальными органами государственной власти, а также местным самоуправлением». План действий по реализации Концепции (далее, План действий) указывает, что ИАП при поддержке донорских организаций, несет ответственность за подготовку Концепции по усовершенствованию системы местного самоуправления (далее, Концепции МСУ).

На основании положений стратегии РГУ и Программы действия, ИАП в настоящее время несет ответственность за координацию выполнения деятельности в сфере РГУ, включая местное управление. Проект реформы государственного сектора (ПРГС) ИАП, финансируемый ВБ оказывает поддержку в разрешении вопросов оптимизации институциональной структуры государственного управления, разработке государственных услуг, реформы управления государственным финансированием, а также качественного улучшения нормативных и законодательных постановлений.

Концепция местного управления

Основным результатом предлагаемых мер относительно развития местного управления будет Концепция местного управления,

отражающая основные принципы и компоненты системы местного управления и рекомендации по внедрению политики и правовой основы, а также последовательности ключевых действий по реализации со стороны Правительства и других заинтересованных сторон.

Предлагается выполнить следующие виды деятельности направленные на продвижение национальной реформы местного управления и реализацию компонента местного управления стратегии реформы государственного управления.

Создание институциональной базы для развития местного управления

При ИАП РТ должна быть сформирована рабочая группа для ведения политического диалога и наблюдения за разработкой документа концепции местного управления.

Все основные решения, относящиеся к функциональному обзору и концепции местного управления будут продвигаться рабочей группой. Она также будет играть ведущую роль для гарантии того, что принципы, указанные в концепции местного управления, или правовые предложения конвертированы в политику, и предпринимаются все необходимые шаги для ее реализации.

Функциональный анализ

Необходимо проведение анализа состояния местного управления в стране. В анализе будут отражаться исходные данные или текущая ситуация в области местного управления и будут предоставляться рекомендации и возможные сценарии по укреплению системы местного управления в Таджикистане.

Анализ будет направлен на всю систему суб-национального правительства и будет выполняться в пилотных районах, отличающихся различными характеристиками развития и географического расположения.

Разработка концепции местного управления

На основании результатов анализа будет разработана концепция местного управления. Цель документа – определить основные принципы и ключевые компоненты системы местного управления и обрисовать в дорожной карте деятельность Правительства и других заинтересованных сторон, используя последовательные шаги по разработке/внедрению политики и юридической структуры, а также по повышению потенциала на местном уровне.

Предполагается, что данный документ также послужит дорожной картой для международных и донорских организаций по вопросам улучшения координации и назначения технической помощи.

Политический диалог и обсуждение с различными заинтересованными сторонами

Для обеспечения права собственности на эти реформы и для поддержки различных заинтересованных сторон, будет инициирован политический диалог и организовано участие ключевых заинтересованных сторон на самой ранней стадии разработки концепции местного управления.

Вопросы децентрализации

Реформа в этом направлении, 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, определённые на центральном уровне, такие как почтовые отделения, радио, телефонная связь, разработка месторождений полезных ископаемых, центров занятости, охрана общественного порядка и безопасность должны быть точно отнесены к республиканскому уровню. Гражданская оборона должна быть профинансирована как из республиканского, так и из местного бюджета и должна быть включена в план общегосударственных трансфертов низших уровней власти.

Принятие любых новых законов по передаче полномочий и децентрализации должно обязательно сопровождаться внесением изменений в законодательство по местным финансам и местному управлению финансами с целью предоставления местным органам управления возможности разработать свои бюджеты, которые полностью отражали бы приоритеты местного управления.

1.3.4. Партнерство на местном уровне

Примеры деятельности международных организаций по развитию местного управления

ПРООН / Программа Развития Сообществ

ПРООН оказала поддержку в планировании местного развития в 20 районах и 65 джамоатах Республики Таджикистан через разработку и осуществление планов развития, а также составление бюджетов с акцентом на создание эффективных и устойчивых общественных услуг и вовлечение граждан. Основным достижением является не только поддержка данного процесса, но и также вклад, внесенный в наращивание местного потенциала и тем самым поддерживающий устойчивость новых подходов на субнациональном уровне. Планы местного развития разработаны при участии местных органов власти, частного сектора и организаций

гражданского общества. Эти планы также берут во внимание стратегии национального уровня и описывают, как последние осуществляются на местном уровне.

С целью разработки национальной рамки планирования местного развития установлено партнерство на национальном уровне. В настоящее время, совместно с Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) и другими соответствующими государственными учреждениями дорабатывается окончательная версия методологии планирования на местном уровне, которая поможет учесть в планах местного развития на уровне районов и джамоатов такие важные темы, как бедность, изменение климата, окружающая среда, энергетика, гендер, миграция, предотвращение бедствий и конфликтных ситуаций.

Дополнительную информацию о программе можно найти по веб-сайту:

http://www.undp.tj/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=82&Itemid=125

Институт “Открытое Общество” (Фонд Сороса)/Программа “Местное самоуправление”

поддерживает реформы системы государственного управления и местного самоуправления, направленные на продвижение демократии и открытого общества и создание институциональных условий для внедрения принципов эффективного управления в Республике Таджикистан.

Приоритеты программы:

- содействие укреплению принципов добросовестного (справедливого) управления (good governance), прозрачности и подотчетности гражданам, институтам гражданского общества и местного самоуправления;
- содействие в реформах управления, ориентированных на укрепление ценностей открытого общества;

- содействие в доступности качественных общественных услуг через повышение потенциала органов управления и местного самоуправления.

Основными достижениями Программы являются:

1. Включены в Инструкцию Министерства Финансов РТ по формированию проекта Государственного бюджета на 2012 – 2014 годы включен компонент участия граждан в бюджетном процессе и проведении бюджетных слушаний.
2. Разработан Справочник для сотрудников органов социального обеспечения на местах. Данное пособие будет первым и единственным на сегодняшний день сборником, объединяющим все виды социальных выплат с подробным описанием.
3. Совместно с Информационной программой и партнерами программ проведена Международная конференция «Электронное правительство – эффективный и инновационный механизм взаимоотношений государства и гражданина» под эгидой Совета ИКТ при Президенте РТ. (http://www.soros.tj/rus/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=112)

Программа поддержки развития обществ горных регионов (ППРОГР) — это программа, осуществляемая Организацией Ага-хана по развитию (АКДН) в горных районах Таджикистана. В рамках программы поддерживаются мероприятия по развитию местного самоуправления, развитию экономической и социальной инфраструктуры, развитию предпринимательства, управлению природными ресурсами в ГБАО, Хатлонской и Согдийской областях, Раштской долине. Проводятся курсы повышения потенциала представителей государственных структур и местных сообществ в области планирования и мониторинга проектов, финансового управления, местного управления, методов сотрудничества и социального партнёрства. Улучшение доступа людей к таким основным услугам как образование, безопасной

питьевой воде, ирригации, дорогам, сельскохозяйственным средствам и финансовым ресурсам является ещё одним направлением для поддержки. Через развитие и внедрение совместного планирования ППРОГР благоприятствует повышению доверия между местными государственными органами управления и организациями гражданского общества.

Ссылка в интернете:

http://www.akdn.org/tajikistan_rural.asp

Агентство США по международному развитию/проект «Инициатива местного развития» (ИМР)(2009-2012 гг.) способствует повышению потенциала местных органов власти в управлении и децентрализации услуг жилищно-коммунального хозяйства. В рамках проекта в районых и 18 джамоатах была произведена оценка потребности должностных лиц и специалистов предприятий услуг в повышении потенциала, и на основе этой оценки исполнительными органами государственной власти районов были приняты Планы повышения потенциала. В рамках проекта были проведены семинары, направленные на изучение основных принципов местного управления, бюджетирования и управления услугами. При технической поддержке проекта: а) в районе Бободжан Гафуров в сельских джамоатах Исфисор и Катаган были организованы государственные жилищно-коммунальные предприятия; б) в сметах расходов отдельных джамоатов впервые были предусмотрены и использованы средства на предоставление коммунальных услуг и/или благоустройство. В рамках проекта также реализуются малые инфраструктурные программы по питьевому водоснабжению и управлению твердыми бытовыми отходами. Проект инициировал подготовку предложений по модели и формам бюджета органов местного самоуправления посёлков и сёл (джамоатов). Процесс подготовки бюджета требует четкого

определения функций и полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим, в апреле 2011 года был проведен функциональный анализ (ФА) на уровне работников органов местного самоуправления посёлков и сёл (джамоатов) и аппарата Председателя районов. В ходе анализа опрошено 88 респондентов; охвачено 9 джамоатов и 6 районов.

Подготовленные «Результаты функционального анализа органов местного самоуправления в РТ» и разработанные на его основе «Предложения по модели бюджета джамоата в РТ» были представлены в Министерство финансов и Правительство РТ. На основе консультаций с Министерством финансов РТ и согласно Плану действий стратегии управления государственными финансами (СУГФ) на 2012-2014 годы проект ИМР окажет содействие правительству РТ в реализации подготовительных мер по внедрению бюджета джамоата.

ГЛАВА 1.4. СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В целях совершенствования институционального потенциала управления государственными финансами поэтапно выполнены значительные работы. Определены национальные цели развития тысячелетия, определены основные направления реформирования государственного сектора, в частности и особенности в фискальном секторе, определены ряд важных задач фискальной децентрализации в целях совершенствования институционального состояния и эффективности решения государственных задач и функций на уровне местных органов государственного управления и самоуправления, соответственно совершенствуются процедуры управления государственными финансами. В рамках ряда проектов

Всемирного Банка, Азиатского Банка Развития, Организации «Урбан институт» и других партнеров по развитию проведены функциональные обзоры Министерства финансов Республики Таджикистан и других органов государственного управления фискального сектора. Были проведены исследования и реализованы целый ряд рекомендаций по созданию бюджетной комиссии, совершенствованию бюджетной рамки и системы планирования государственных расходов, совершенствована структура Министерства финансов, создано новое Казначейство как орган государственного управления с возложением на него четких государственных функций и задач.

Разработана и принята Стратегия управления государственными финансами, проведена реформа государственной службы и системы оплаты труда государственных служащих. Всё это происходило в период обретения независимости республики, в условиях отказа от централизованного планирования и центральных ассигнований из бюджета, построения структуры светского государства направленного на рыночные отношения. Удалось разработать всестороннюю стратегию реформы системы государственного управления и реализовать возможности основных органов государственного управления. Соответственно, были приняты новые процедуры разработки, выполнения и оценки государственного бюджета, в том числе нового закона «О государственных финансах».

Вопросам институционального построения и фискальной децентрализации уделяется внимание в основных стратегических документах по планированию и прогнозированию приоритетов государственных расходов. В частности, в Национальной стратегии развития до 2015 года указывается, что «Функции и полномочия между центральным и местными уровнями органов исполнительной власти и

органами местного самоуправления распределены недостаточно четко. В результате эффективность работы государственных органов на местном уровне снижается». Анализ информации об исполнении бюджетов местных органов государственной власти Республики Таджикистан состоянием на 1 января 2010 года по видам расходов, которая приводится в приложении 1.4.1. данного доклада, показывает неравномерное распределение средств между органами государственного управления. Тем регионам (городам и районам), которые находятся в худшем положении из-за отсутствия развитой промышленности, из государственного бюджета выделяются субвенции. Анализ расходов государственного бюджета по регионам на сектор государственного управления, на социальное страхование и социальную защиту населения, на образование и здравоохранение показывает такое же неравенство.

Средства, поступающие из государственного бюджета в бюджеты местных органов государственного управления в качестве субвенций, используются по своему назначению и не распределяются в органы самоуправления.

Полномочия местного исполнительного органа государственной власти определены Законом Республики Таджикистан «О государственных финансах».

Местный исполнительный орган государственной власти:

- устанавливает общие правила организации местных финансовых и бюджетных отношений;
- управляет финансовыми ресурсами местного исполнительного органа государственной власти;
- ежегодно представляет в Маджлисы народных депутатов проект местного бюджета;
- вносит предложения о внесении изменений и дополнений в решение Маджлиса народных депутатов о местном бюджете;

- контролирует исполнение местного бюджета, в том числе сбор доходов;
- управляет долгом местного исполнительного органа государственной власти;
- осуществляет иные полномочия, определенные актами местных представительных органов государственной власти.

Местные бюджеты разрабатываются местными исполнительными органами государственной власти и принимаются местными представительными органами государственной власти в форме правовых актов.

Финансовые ресурсы местных органов государственной власти.

Законом Республики Таджикистан «О государственных финансах» определяются принципы организации финансов государства, одним из которых является принцип самостоятельности бюджетов. Принцип самостоятельности бюджетов означает установление стабильного распределения поступлений между бюджетами разных уровней, право всех уровней государственного управления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в соответствии с настоящим Законом, недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения местных бюджетов, и остатков бюджетных средств местных бюджетов в выше-стоящие бюджеты, недопустимость возложения на нижестоящие бюджеты дополнительных расходов без соответствующей их компенсации.

Эффективность решения государственных функций и задач на местном уровне государственного управления зависит от правильного возложения на данный уровень управления задач и адекватное их финансирование. Необходимость в обеспечении местных органов власти достаточными финансовыми ресурсами является основным принципом децентрализации. На практике и в основном, финансовые ресурсы поступают в местные органы власти из различных источников. Мы можем использовать следующую классификацию.

Вставка 10**Взаимоотношение между циклами республиканского и местного бюджетов.
Цикл годового бюджета**

Процесс подготовки и принятия республиканского и местных бюджетов поднимает определенные вопросы, которые возникают когда функции и задачи и финансовые ресурсы местных властей рассматриваются вместе. С одной стороны существуют определенные ключевые решения относительно местных доходов и расходов, которые производятся обычно в государственном бюджете. С другой стороны, динамика самого бюджетного процесса имеет воздействие на местные решения относительно доходов и расходов.

Цикл государственного бюджета. *Вертикальное уравнение.*

Главным вопросом межбюджетных отношений является то, что достаточны ли суммы средств, получаемых местными властями из собственных и государственных источников для финансирования местных потребностей. В силу того, что доходы от местных налогов и сборов как правило являются недостаточными, то ключевым вопросом является то, что какая часть государственных доходов и других государственных источников финансирования должны направляться на финансирование потребностей местных органов власти. Процесс подготовки и принятия государственного бюджета обязательно приведет к решениям об общих финансовых средствах, имеющиеся в определенном году для всех местных органов из государственных источников. Существуют важные политические и процедурные проблемы, которые связаны с управлением всего общего фонда финансовых ресурсов, поступающих в местные органы власти из государственных источников.

Процесс принятия решений.

Первым вопросом является то, что принимаются ли эти решения напрямую то есть, размер фонда определяется конкретным решением, которое принимается в контексте процесса годового бюджета. Часто, это не так. В таком случае, вопрос является учитывает ли кто-нибудь воздействие размера фонда на местные финансы и какое это было воздействие. В тех случаях, когда ведется открытое обсуждение вопроса, тогда кто решает вопрос. Законодателей ставят в известность о принятом решении или это решение исполняется только на правительственном уровне? Ассоциации, представляющие местные власти имеют возможность делать свои замечания по предложенному размеру общего фонда национальных ресурсов, который они получают как группа?

Критерии и методология.

Отбор всех финансовых заявок местных органов власти поднимает те же методологические вопросы, связанные с принятием решений по уравновешиванию грантов (дотации, субсидии и субвенции). Это связано с такими понятиями как местные фискальные способности и местные потребности по расходам. Признавая возможность составления такой сметы, возникает следующий вопрос - как определить объем средств, выделяемых местным органам власти из централизованных государственных финансовых ресурсов. Это особенно трудно когда все уровни власти финансируются в недостаточном объеме. В данной ситуации возникает вопрос, как делить ограниченные средства. Это в свою очередь поднимает проблему относительно приоритетов государственных расходов на центральном и местном уровнях. Разделение средств также осложняется изменениями в местных доходах и обязательствах по расходам и происходящих реформ на государственном уровне, которые повлияют как на доходы, так и на расходы. Из за методологических трудностей, трудностей связанных с недостаточной квалификацией работников фискальных органов управления, слабой отчетности (финансовые отчеты не достаточно унифицированы, следовательно не совсем достоверны и т.д.) возможно один из самых основных вопросов, это - проведение необходимых дополнительных и детальных исследований.

Цикл местного бюджета.Подготовка предварительного бюджета.

Как разрабатываются бюджеты местных органов государственного управления и местных органов самоуправления? Этот вопрос касается, как доходов, так и расходов бюджета. В итоге местный бюджет может быть хорошо составлен, если поступает квалифицированная, достаточно обоснованная информация для его подготовки. Когда местные власти не имеют необходимую информацию или когда их принуждают принять представленные сметы, бюджет теряет большую часть своей ценности, как финансовый инструмент управления. При таких обстоятельствах трудно также обеспечить подотчетность местных органов управления.

Сметы расходов.

По части доходов проблемы касаются того, до какой степени местные власти имеют доступ к достаточной информации, чтобы подготовить прогноз разных источников финансовых ресурсов. Для местных налогов и сборов результат часто зависит от того, кто несет ответственность за управление. Если это не местная власть, тогда лицо, отвечающее за управление налогом должен обеспечить местную власть с необходимой для прогноза информацией. Относительно финансовых ресурсов выделяемых из государственных источников результат в основном зависит от прозрачности и стабильности правил, управляющих процесс разделение дохода и трансфертов.

По части расходов, проблемы связаны с уровнем местного контроля над политикой услуг и стандартов, до какой степени значение местных функций меняются из года в год и насколько качественной (достоверной и обоснованной) информацией владеют местные власти для достаточного фискального управления. В приложении 3 приводятся сметы расходов джамоатов Бохтарского района Хатлонской области. По мимо того, что сметы представляются в неунифицированном виде, смета расходов не показывает четко все задачи, которые планируются решить за данный отрезок времени, соответственно не видны проблемы этого уровня и соответственно, усложняется задача выявления путей их решения.

Собственные финансовые ресурсы, включая:

- местные налоги и взносы;
- долг;
- другие местные источники финансирования, такие как пожертвование;
- или продажа имущества;

Трансферты, включая:

- гранты;
- разделенные национальные налоговые доходы.

Существуют политические и технические вопросы присущие всем странам, которые стараются находить лучший способ финансирования системы местных органов власти, используя комбинацию этих различных источников. В каждой стране существуют разные структуры.

Основы межбюджетных отношений.Межбюджетные отношения.

Отношения между органами власти государственного управления Республики Таджикистан, местными исполнительными органами государственной власти и органами управления государственными целевыми фондами являются межбюджетными отношениями.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределения и закрепления доходов и расходов бюджетов по определённым уровням системы государственного бюджета Республики Таджикистан;
- разграничения на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходы между различными уровнями системы государственного бюджета Республики Таджикистан;

- равенства бюджетных прав местных исполнительных органов государственной власти государственных целевых фондов;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности местных исполнительных органов государственной власти;
- равенства всех бюджетов во взаимоотношениях с Государственным бюджетом Республики Таджикистан.

Местные налоги в полном объеме зачисляются в местные бюджеты. Распределение общегосударственных налогов между республиканским бюджетом и местными бюджетами является компетенцией Правительства Республики Таджикистан и утверждается ежегодно Законом Республики Таджикистан о государственном бюджете.

Формы финансовой помощи местным бюджетам.

Финансовая помощь местным бюджетам оказывается в следующих формах:

- дотации - на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности местными исполнительными органами государственной власти, финансирование минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на местные исполнительные органы государственной власти;
- субвенции - на финансирование отдельных целевых расходов;
- бюджетной ссуды - на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов;
- иные формы, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан.

Порядок оказания финансовой помощи, её размер в форме дотаций и субсидий определяется Законом о государственном бюджете Республики Таджикистан на очередной финансовый год.

Министерство финансов Республики Таджикистан вправе для устранения кассовых разрывов в казне в процессе исполнения местных бюджетов выделять местным бюджетам временную ссуду, возвращаемую в течение текущего финансового года.

Объём целевых средств (субвенции) из республиканского бюджета в бюджеты местных органов государственного управления определяется (утверждается) законом о государственном бюджете на каждый год. Целевые средства (субвенции) из республиканского бюджета выделяются для сбалансирования доходной и расходной части. Причем, выделение государственных субвенций местным органам государственного управления не отражаются в бюджетах местных органов самоуправления. То есть в бюджете местных органов государственного управления (субвенционных, в некотором смысле - дотационных районов) данная статья расходов не указывается.

Так, согласно статьи 10 Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете на 2011 год» объём целевых средств (субвенции) из республиканского бюджета в бюджеты Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов утвержден в сумме 341726 тыс. сомони.

Субвенции из республиканского бюджета составляют всего 18-20 процентов доходов. Доля субвенций в доходной части бюджета местных органов государственного управления зависит от уровня экономического развития региона. Если субвенции по ГБАО составляет 86,9 процентов, то по Хатлонской области составляют 48,9 процентов, а по Согдийской области в 2010 году субвенции из республиканского бюджета вовсе не были запланированы.⁵ Тем не менее, общий вывод таков, что местные органы государственного управления находятся в большей зависимости

⁵ Приложение 1.4.2.

от центральных органов государственного управления.

Также для решения вопросов стабилизации и выравнивания экономического развития регионов посредством государственного бюджета каждый год происходит дифференциация налоговых поступлений в государственный бюджет и его перераспределение межбюджетными отношениями.

В частности, статья 15 Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете РТ на 2011 год» утверждает, что «отчисления средств от общегосударственных налогов и доходов, поступающих от налогоплательщиков, находящихся на территории Республики Таджикистан, в республиканский и местные бюджеты в следующих пропорциях (процентах):

- налог на добавленную стоимость: в бюджеты областей, городов и районов (кроме города Душанбе, города Турсунзаде, Гиссарского района) - 100 процентов;
- по городу Душанбе - 53 процента в бюджет города и 47 процентов в республиканский бюджет;
- по городу Турсунзаде - 100 процентов в республиканский бюджет;
- по Гиссарскому району - 18 процентов в бюджет района и 82 процента в республиканский бюджет. То есть пропорции устанавливаются в зависимости от уровня экономического развития регионов.

В целях решения вопросов стабилизации и выравнивания экономического развития регионов посредством государственного бюджета каждый год создается стабилизационный фонд развития, посредством которого происходит перераспределение межбюджетными отношениями. Так, статьей 20 Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете на 2011 год» устанавливается, что «в

2011 году 20 процентов от суммы перевыполнения доходной части утвержденного бюджета областей, городов и районов, города Душанбе - 10 процентов и 30 процентов от суммы перевыполнения доходной части утвержденного республиканского бюджета будут направляться в "Стабилизационный фонд развития экономики".

В структуре государственного бюджета наблюдается слабое формирование стабилизационного фонда, а то вовсе не выделяются средства в стабилизационный фонд. Некоторые страны, у которых нет возможностей для формирования стабилизационного фонда, например страны Прибалтики, применяют закон о финансовом выравнивании средств органов самоуправления. Поэтому, считаем целесообразным рассмотреть вопрос разработки проекта закона Республики Таджикистан «О финансовом выравнивании средств местных органов государственного управления и местных органов местного самоуправления».

Полномочия устанавливать ставки налогов и корректировать налоговую базу.

Дополнительного рассмотрения требует вопрос действительно ли местные власти просто получают доходы от определенных налогов, которые полностью контролируются центральными властями или они обладают некоторыми полномочиями в определении налогообложения или оценки. Это может включать определенные полномочия для установления налоговой базы или ставки или и то и другое. Это, в основном, процедурные вопросы, которые обычно определяются в законе или отдельным положением.

Расходы местных бюджетов.

Согласно Закону Республики Таджикистане «О государственных финансах» исключительно из местных бюджетов финансируются расходы следующих видов деятельности:

- обеспечение деятельности местных исполнительных органов государственной власти;
- обеспечение деятельности органов самоуправления поселков и сел;
- формирование коммунальной собственности на местах и управление ею;
- организация, обеспечение деятельности и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта и физического воспитания, периодической печати и изданий, других учреждений, относящихся к коммунальной собственности или находящихся в ведении местных исполнительных органов государственной власти;
- развитие жилищно-коммунального хозяйства;
- строительство дорог и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение на местах;
- организация использования и переработки бытовых отходов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в коммунальной собственности или в ведении местных исполнительных органов государственной власти;
- охрана природы на местах;
- реализация целевых программ местных органов государственной власти;
- обслуживание и погашение долга местных исполнительных органов государственной власти;
- трансферты населению;
- проведение выборов местных представительных органов государственной власти;
- финансирование иных решений местных исполнительных органов государственной власти и другие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, в соответствии с бюджетной классификацией Республики Таджикистан.

Совместные расходы республиканского бюджета и местных бюджетов.

В соответствии с Законом Республики

Таджикистан «О государственных финансах» совместно за счет республиканского бюджета и местных бюджетов финансируются расходы следующих видов деятельности:

- государственная поддержка отраслей промышленности, строительства, сельского хозяйства, энергетики, транспорта, связи и дорожного хозяйства;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- обеспечение научно - исследовательской, опытно - конструкторской, проектно - изыскательской деятельности, обеспечивающей научно-технический прогресс;
- обеспечение социальной защиты населения, образования, здравоохранения, культуры и спорта;
- обеспечение охраны природы, охраны и воспроизводства природных ресурсов, гидрометеорологической деятельности;
- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий;
- развитие инфраструктуры рынка;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам;
- другие расходы, находящиеся в совместном ведении органов власти и государственного управления и местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел.

Распределение и закрепление расходов, указанных в настоящей статье между бюджетами различных уровней системы государственного бюджета Республики Таджикистан утверждаются законодательством Республики Таджикистан, регулирующим вопросы совместного ведения, а также Законом о государственном бюджете на очередной финансовый год. Порядок согласования распределения и закрепления расходов совместного ведения органов власти

и государственного управления и местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления поселков и сел определяется Правительством Республики Таджикистан.

Оценка основных задач фискальной децентрализации.

В Стратегии Управления Государственными Финансами определены основные задачи фискальной децентрализации на среднесрочный и долгосрочный период. Эти задачи нуждаются в оценки реального исполнения.

Среднесрочные задачи развития межбюджетных отношений.⁶

В среднесрочном плане бюджетное распределение на разных уровнях власти основывается на стабильной, объективной и прозрачной методологии. Данная цель достигается за счет:

- 1) дальнейшего развития подушевого финансирования социальных секторов (здравоохранение и образование) во всех районах;
- 2) разработки методологии распределения ресурсов между разными уровнями власти (включая формулу местных налогов, дохода от недвижимого имущества и государственные трансферты);
- 3) внесения необходимых изменений в законодательную базу для внедрения новой системы финансирования местных органов власти.

Долгосрочные задачи (достижение принципа осуществления государственного финансирования местных органов власти в зависимости от их функциональных обязанностей):

- 1) Улучшить планирование и повышение бюджетного потенциала местных органов власти;
- 2) Провести функциональный обзор на всех уровнях государственной власти для выявления дублирования функций и пробелов;
- 3) Провести вертикальный функциональный обзор Министерства финансов;
- 4) Пересмотреть текущее законодательство с учетом рекомендаций функционального обзора для внесения соответствующих изменений и дополнений;
- 5) Определить уроки, выявленные в результате внедрения СПГР в социальных секторах и пилотов программного бюджетирования и реформирования отношений на разных уровнях государственной власти;
- 6) Разработать и принять новый закон по административному и территориальному делению;
- 7) Внедрить рекомендации уже проведенных исследований по реформе управления государственных финансов.

⁶ Данные рекомендации исходят из отчета Консалдиговой компании «Экорис» - «Функциональный обзор Министерства финансов», осуществленная в рамках ПРГС.

2 РАЗДЕЛ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СЕКТОРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

ГЛАВА 2.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Институциональный потенциал реального сектора экономики представляет собой совокупные возможности регуляторных механизмов институтов отраслей материального производства и комплекс экономических отношений, связанных с деятельностью субъектов хозяйствования.

2.1.1. Современное состояние

Институциональные основы АПК

Таджикистан – аграрная страна, где АПК был и остается доминирующим звеном национальной экономики. По своей сущности агропромышленный комплекс представляет развивающуюся и последовательно совершенствующуюся систему межотраслевой интеграции сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и производственной инфраструктуры.

Схема организационной структуры АПК

- 1 сфера - отрасли, производящие средства производства для сельского хозяйства;
- 2 сфера - собственно сельское хозяйство;
- 3 сфера - отрасли производственной инфраструктуры
- 4 сфера - отрасли по переработке сельскохозяйственной продукции и сырья.

Аграрный сектор является основным компонентом АПК, составляющим около 20% от ВВП страны, обеспечивая 2/3 занятости населения. Рост сельскохозяйственного сектора внес весомый вклад в пост-конфликтное восстановление экономики Таджикистана,

составив примерно одну треть от общего реабилитационного экономического роста (1998 по 2005 год). При этом существует обоснованное опасение, что этот рост не является устойчивым. Этот прогресс, был, в основном достигнут за счет внешних факторов, а не реальных изменений источников и стимулов.

В настоящее время происходят заметные изменения в структуре сельскохозяйственного производства: заметно снизились объемы производства хлопка и овощей; увеличились объемы производства зерновых и картофеля.

Несмотря на определенные позитивные сдвиги и наметившуюся общую тенденцию стабилизации и роста производства продукции в АПК, общее состояние аграрного сектора далеко от устойчивого функционирования. В этой сфере имеется ряд ключевых проблем, которые обусловлены объективными причинами и носят системный характер. К их числу следует, прежде всего, отнести:

- резкое сокращение покупательной способности сельских товаропроизводителей вызванные диспаритетом цен между товарами промышленности и сельского хозяйства, также приведшие к огромному изъятию средств из аграрной сферы;
- переоценку роли рынка как саморегулируемого института при ослаблении государственного регулирования и поддержки аграрного сектора;
- ухудшением материально-технической базы сельскохозяйственных предприятий и низкой обеспеченностью дехканских и личных подсобных хозяйств граждан;
- снижением плодородия земель и ухудшением состояния оросительной сети.

В новейшей истории Таджикистана АПК как институциональное образование не имеет формальной организационной структуры. В первые годы независимости при Правительстве РТ существовал Совет АПК, который выполнял координирующие и контролируемые функции в системе АПК. В это не формальное межотраслевое объединение входили различные отрасли народного хозяйства, где осуществлялось агропромышленное производство.

Сегодня в качестве основных административных структур в состав АПК входят нижеследующие министерства и ведомства:

- Министерство сельского хозяйства РТ;
- Министерство мелиорации и водных ресурсов РТ;
- Государственный Комитет РТ по землеустройству и геодезии.

В настоящее время Совет АПК существует без официального статуса и его возглавляет Заместитель Премьер-министра РТ. Однако заседания Совета АПК проводятся нерегулярно, приоритеты и ключевые проблемы не ранжированы, решения и рекомендации Совета АПК не имеют реального воздействия на сектор.

Наравне с этим, формируются институты гражданского общества в сфере АПК, которые включают в себя: агро-ориентированные общественные объединения, профессиональные бизнес-ассоциации и ОО, численность которых имеет устойчивую тенденцию роста. В настоящее время начался процесс консолидации общественных объединений, бизнес-ассоциаций и ОО аграрной сферы в такие формальные структуры как – Национальная ассоциация ДФХ, Аграрный Альянс Таджикистана и др.

Госагропром Таджикистана как единая организационная структура управления АПК был сформирован в 1986 году. В состав Госагропрома вошли Министерство сельского хозяйства, Министерство мелиорации и водного хозяйства, Министерство сельского строительства, Министерство пищевой промышленности, Министерство хлопкоочистительной промышленности. Численность центрального аппарата управления Госагропрома составляла 675 чел.

ТАБЛИЦА 2.1.1.
Производство продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств (тыс. т.)

Продукция	1991	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Зерно	304,3	494,2	934,9	912,3	931,2	942,9	1294,5	1261,0
Хлопок-сырец	819,6	452,7	447,9	437,9	419,8	353,1	296,0	310,5
Картофель	180,9	308,2	555,1	573,7	662,1	679,8	690,9	760,1
Овощи	627,8	396,8	718,5	759,7	835,1	908,2	1046,9	1142,6
Бахчи	175,0	96,9	170,2	218,2	254,2	285,2	424,6	482,4
Фрукты	176,8	143,6	148,3	208,8	157,2	262,4	213,9	225,3
Виноград	120,9	109,7	90,6	107,1	116,9	117,9	138,7	124,2
Табак	11,1	4,1	1,6	1,3	0,5	0,2	0,2	0,5
Скот и птица (в жив. весе)	150,7	60,0	107,4	112,3	119,0	129,8	134,3	143,2
Молоко	587,2	382,6	533,0	544,7	583,6	601,0	629,7	660,8

* Источник: Основные показатели сельского хозяйства Республики Таджикистан - 20 лет государственной независимости. Статистический сборник. – Душанбе: Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан 2011, стр. 48 - 88.

Существующая функциональная и организационная структура АПК Таджикистана не обеспечивает целостного и исчерпывающего понимания АПК, как единого народнохозяйственного комплекса с четким описанием границ. Несмотря на важную роль сельского хозяйства в народном хозяйстве, АПК не занимает центральное место в основном стратегическом документе развития Республики Таджикистан, ни в долгосрочной НСР, ни в среднесрочных ССБ. «Концепция аграрной политики РТ» (утвержденная Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 № 658) подтверждает, что ключевой момент для сельского хозяйства в рыночной системе – это рентабельность хозяйств. Но этот документ не отражает второй основополагающий момент развития современного сельского хозяйства, поскольку рынок, не меньше чем прямые управленческие связи, может координировать экономическое действие.

АПК еще предстоит, в полной мере, извлечь выгоды от институциональных реформ, аграрных преобразований и рыночной инфраструктуры. Слабость рыночных преобразований объясняется неадекватными институциональными изменениями и низким уровнем осведомленности. Политика изменилась, а государственные и частные институты еще нет. Большинство государственных институтов, ответственных за проведение этого нового политического курса, по-прежнему, работают по принципам централизованного планирования с использованием административных рычагов и методов принуждения в качестве основы управления и реализации политики.

Четкое определение роли и ответственности государственных структур, требуемых процессом реформирования, является отправной точкой для осуществления институциональных перемен, сопровождаемых поддержкой институциональной реорганизации и

обучением персонала. Это потребует существенного участия донорского сообщества, так как институциональные нормы, применявшиеся до независимости, глубоко укоренились и есть влиятельные силы, стремящиеся сохранить статус-кво.

Институциональные основы промышленного сектора.

Промышленность Таджикистана состоит из более 90 отраслей и видов производств. Большинство предприятий этого сектора преобразованы в акционерные и частные формы собственности, созданы предприятия с иностранным капиталом.

В республике имеются достаточные запасы сырья для металлургической, химической, строительной и других отраслей промышленности. Разведаны крупнейшие месторождения серебра, золота, железа, свинца, сурьмы, угля, поваренной соли, драгоценных камней и других полезных ископаемых. Наличие металлургических, горно-перерабатывающих, химических, машиностроительных, текстильных и других предприятий, обладающих высоким экспортным потенциалом, в ближайшей перспективе могут удовлетворить растущий спрос потребителей в производимом высококачественном сырье и продукции как внутри страны, так и за её пределами.

В сфере промышленности, хотя институты гражданского общества, не столь представительны как в АПК, тем не менее, их роль важна и значимость усиливается. К числу активных общественных объединений, профессиональных бизнес-ассоциаций и ОО в промышленной сфере можно отнести – Ассоциацию промышленников и предпринимателей Таджикистана и др.

ТАБЛИЦА 2.1.2.
Основные показатели развития промышленности Таджикистана

№	Показатель	1991	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Число промышленных предприятий, единиц	2308	1257	1130	1094	1397	1366	1384	1386
2	Объем промышленной продукции, млн. сомони (в ценах 2010г.)	9845	4770	7220	7617	8371	8078	7553	8248
3	Индекс общего объема производства промышленной продукции, к 1990 году	96,4	46,7	70,7	74,6	82,0	79,1	74,0	80,8
4	Среднегодовая численность персонала, тыс. человек	215,4	86,79	85,1	82,1	80,4	74,2	68,5	69,5

Источник: Промышленность Республики Таджикистан - Душанбе: Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2011, стр.8-9.

Вставка 11

Ассоциация промышленников и предпринимателей Таджикистана

АППТ зарегистрирована в октябре 2007 года. Основной целью Ассоциации являются координация предпринимательской деятельности членов Ассоциации, а также представление и защита экономических и правовых интересов членов Ассоциации. В состав АППТ входят:

- ООО «Точ-Сохтмон Байналмилал» занимается строительством многоэтажных административных зданий и жилых домов, промышленных и бытовых предприятий;
- ООО «Точик – Мрамор», завод по производству мраморных плит, изделий из мрамора и мраморной крошки оснащенный мощным технологическим оборудованием итальянского производства, также на своем балансе имеет шесть месторождений добывающих мрамор;
- ООО «Европласт», предприятие по производству окон, дверей и витражей из высококачественного пластика, сырье которого завозится из Германии;
- ЗАО «Рос-Азия Инвест» занимается капиталовложением в отрасли строительство и разработки проектов для Республики;
- ЗАО «МТИ-заргари» производит ювелирных изделий;
- ЗАО «Табарук» производит прохладительные напитки;
- ЗАО «Текстиль Сити» расположено в городе Худжанд специализировано на переработке хлопковолокна, пряжа, тканый и швейных изделий;
- ЗАО «Гулистон» расположенно в городе Душанбе специализируется на производстве швейных изделий, оснащено современным технологическим оборудованием Германии, Японии, Италии и Турции.

Институциональные основы топливно-энергетического комплекса.

Таджикистан располагает значительным запасом разнообразных природных энергетических ресурсов: угля, нефти, природного газа, энергии стоков рек, солнечной радиации, термальных вод и ветра. На территории Таджикистана сосредоточено около 22% общих потенциальных запасов угля Центральной Азии. Значительная часть угольных ресурсов страны размещена в экстремальных природных условиях. Выявленные месторождения характеризуются значительным разнообразием качественных показателей и ограниченными возможностями их промышленного освоения. Разведанные ресурсы нефти и газа недостаточны для бытового и коммунального потребления.

Однако для формирования и развития отраслевых систем энергетического комплекса только наличия больших запасов ресурсов недостаточно. Необходимы соответствующая степень изученности имеющихся запасов в количественном и качественном отношении, условий их размещения, а также расчет технико-экономических показателей их промышленного освоения. Несмотря на имеющиеся запасы разнообразных топливно-энергетических

ресурсов, Таджикистан импортирует практически все её виды. Проблема обеспечения энергоресурсами в стране стоит весьма остро.

Особое место в составе природных энергетических ресурсов принадлежит гидроэнергии, которая составляет 80% всех энергетических ресурсов страны. Экономически эффективные гидроэнергетические ресурсы составляют 85 млрд. кВт.ч., что составляет 30% всех потенциальных гидро-энергоресурсов. Общие потенциальные запасы гидро-энергоресурсов составляют 527 млрд. кВт часов в год. Современный уровень производства электроэнергии составляет 6,5% от технически пригодного гидроэнергетического потенциала.

Имеющиеся на сегодняшний день разведанные запасы нефти, газа и конденсата составляют менее 1% суммарных ресурсов, которые оцениваются 1033 млн. т условного топлива. Для увеличения добычи нефти и газа требуются большие затраты, связанные с применением новых технологий, сложными горно-геологическими условиями и глубиной залегания более 5-7 км. Прогнозные запасы углей в настоящее время оцениваются в 4-5 млрд.т (из которых добывается незначительная часть, в 2001 году добыто всего 25 тыс.т). Запасы угольного топлива практически имеются во всех регионах республики, но многие месторождения расположены в труднодоступных высокогорных районах.

В этих условиях основной задачей государства становится достижение экономической безопасности, составной и наиболее важной частью, которой является энергетическая безопасность, включающая в себя обеспечение непрерывности поставок энергоносителей и достижения максимальной энергетической независимости топливно-энергетического комплекса республики. Достижение обеспечения топливно-энергетическими ресурсами важнейшая задача экономической политики Таджикистана.

Осознавая важность этой проблемы, руководство государства принимает меры по выводу топливно-энергетического комплекса из кризиса.

Основным правовым документом, регулирующим развитие энергетики, является Закон РТ «Об энергетике» (2000 г.). Данный Закон определяет, что основными целями национальной энергетической политики является «создание условий для постепенного перехода энергетического сектора на рыночные отношения, привлечение местных и иностранных инвесторов, обеспечение независимости энергетических предприятий и их развитие на базе рыночных взаимоотношений». Закон перечисляет полномочия Правительства и Министерства энергетики в области регулирования энергетических вопросов. Согласно Закону, деятельность в области энергетики должна осуществляться на основании лицензии.

Развивать альтернативную энергетику позволяют несколько законов, включая Закон «Об энергетике». Однако многие аспекты, такие как отдельные тарифы на альтернативную энергию, права собственности, лицензирование, финансовые стимулы и другие аспекты недостаточно охвачены действующим законодательством. В рамках государственной Программы по альтернативной энергетике Правительство РТ признало, что есть необходимость разработать отдельный Закон «Об альтернативных источниках энергии» который был принят в 2010 году и обеспечил достаточную правовую и нормативную базу для развития сектора альтернативной энергетики.

Институты гражданского общества в сфере ТЭК включают: общественные объединения энергетиков, профессиональные бизнес-ассоциации и ОО. Ярким представителем бизнес-ассоциаций и ОО в топливно-энергетической сфере является Ассоциация Энергетиков Таджикистана, которая активно участвует в процессе реформирования ТЭК и разработке

законодательства в области энергетике и особенно использования возобновляемых источников энергии.

Функциональный обзор министерств и ведомств

Главной целью функционального анализа деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является создание такой системы управления, когда государственные органы могут наиболее эффективным способом, коллективно и индивидуально, выполнять функции, необходимые для достижения целей, поставленных перед ними руководством государства. Анализ используется для поиска вариантов функционирования административной системы управления, оценки фактически исполняемых

государственными органами и органами местного самоуправления функций и соотношение их с функциями, которые должны исполняться.

Функциональный анализ был инициирован ВБ и ПРООН, как действенный инструмент диагностики в реформе системы государственного управления, как одного из главных приоритетов НСР.

2.1.2. Структурная политика в промышленности

В Таджикистане на протяжении последних 10 лет наблюдается деструктивный процесс, где де-индустриализация сопровождается заметным падением уровня промышленного производства, сокращением объемов выпуска готовой продукции, переходом промышленности на более низкие стадии переработки исходного сырья, ростом ее сырьевой ориентации, замедлением темпов реновации основных фондов и ростом технологической отсталости. Процесс де-индустриализации в Таджикистане отражает общие тенденции структурной перестройки экономики и сопровождается заметными изменениями в территориальной организации промышленного производства и связанных с ним обслуживающих отраслей, и прежде всего инфраструктурных. При этом характер процесса де-индустриализации заметно влияет на социальный климат в обществе, поскольку происходит изменение величины и источников доходов населения, предопределяющие их уровень жизни и социальное поведение.

В Таджикистане этот процесс связан со структурной перестройкой в экономике, когда на переднюю позицию начали выходить сфера услуг и финансово-кредитный сектор. Значительное уменьшение роли производящих отраслей в структуре экономики страны усугубилось в результате глубокого системного кризиса и переориентации на развитие других перспективных направлений и отраслей, например, связи и туризма.

Вставка 12 Переход к новой структуре и функциям МСХ

Некоторые общие функции Министерства сельского хозяйства Республики Таджикистан часто повторяются в Положениях других управлений и организаций, и которые не могут их выполнять. Одновременно многие функции, которые должны выполняться МСХ, пропущены в Положении. Многочисленные функции в отдельных структурах являются не соответствующим данному управлению, и часто функции объединены в одном предложении так, что не ясна суть самой функции. Также встречаются функции, которые остались со времен, когда было командно-административное управление. Такие функции невозможно выполнять в настоящее время из-за недостатка ресурсов, и, не имея юридического права на управление частным сектором. Встречаются функции несовместимых типов таких как, например политических и регулирующих функций в одном управлении или организации. Следуя из этого необходимо разработать типовое положение для всех структур министерства.

Предписанные функции в Уставах и Положениях в соответствии с их статусом не всегда изложены полностью и конкретно. Так как в последнее время министерство слишком много подвергалось различным реорганизациям, и не все документы, в том числе и Положения вовремя не были пересмотрены и отредактированы на происходящие изменения. С другой стороны не было времени для подробного изучения всех этих документов и приведение их в надлежащий порядок.

На сегодня основные задачи структурных преобразований в реальном секторе экономики, вызванные с институциональными реформами, находятся в плоскости сдерживания "де-индустриализации". При прогрессирующем ухудшении параметров структурных и технологических характеристик в отраслях материального производства в условиях перехода к рынку, результативность политики стабилизации производства в значительной степени определяется проведением активной промышленной политики, предполагающей модернизацию производства.

В декабре 2006 года Министерство Энергетики было объединено с Министерством Промышленности. Нынешняя структура охватывает широкий спектр работы существующих предприятий

Де-индустриализация представляет столь глубокое падение значения обрабатывающей промышленности в национальной экономике, что промышленность становится неконкурентоспособной в отношении соседних стран. Суть данного процесса в сельском хозяйстве сводится к свёртыванию крупного машинного производства и переход преимущественно к ручному труду.

страны практически во всех отраслях промышленности и топливно-энергетическом комплексе независимо от форм собственности. Следует также отметить, что существуют значительные различия между подходами, необходимыми для разработки политики для промышленных и для энергетических секторов.

В рамках реализации НСР Правительство РТ и Министерство энергетики и промышленности в 2007-2010 годах работало над следующими основными проблемами:

- 1) проведение институциональных реформ;
- 2) снижение рисков для бизнеса и инвестиций;
- 3) снижение барьеров для инвесторов и

- предпринимателей при их вхождении на рынок;
- 4) снижение расходов, связанных с инвестиционной и предпринимательской деятельностью;
- 5) государственная поддержка бизнеса и инвестиций.

Внешним показателем процесса де-индустриализации служит сокращение численности занятых в промышленности и ее доли в ВВП страны, который влияет на величину и источники доходов населения, тем самым воздействуя на уровень его жизни и социальное поведение. Таджикистан не располагает достаточными внутренними накоплениями для нового широкомасштабного промышленного строительства, реконструкции и перепрофилирования неработающих предприятий бывшей союзной специализации. С учетом этих и других факторов и условий необходимо разработать более эффективную промышленную политику, способствующую развитию отрасли в переходном периоде. Поэтому основная цель промышленной политики переходного периода заключается в выводе отрасли из затянувшегося трансформационного кризиса, определении и развитии приоритетных отраслей и промышленных производств и более активной их интеграция в мировую экономику в условиях усиливающегося процесса экономической глобализации.

Переход к системе рыночных отношений поставил практически все промышленное производство Таджикистана с имеющейся номенклатурой продукции в сложнейшие условия выживания. Таджикистан не располагает достаточными внутренними накоплениями для нового широкомасштабного промышленного строительства, реконструкции и перепрофилирования неработающих предприятий бывшей союзной специализации. С учетом этих и других факторов и условий необходимо разработать более эффективную промышленную политику, способствующую развитию отрасли в переходном периоде.

Отсутствие четко сформулированных приоритетов в отраслевой политике усугубил трудности модернизации промышленной структуры. В сфере рыночных отношений некоторые преимущества получили те предприятия и отрасли, которые смогли узко специализировать собственное производство, а затем довести его до уровня современных мировых стандартов. Поэтому основная цель промышленной политики переходного периода заключается в выводе отрасли из затянувшегося трансформационного кризиса, определении и развитии приоритетных отраслей и промышленных производств и более активной их интеграция в мировую экономику в условиях усиливающегося процесса экономической глобализации.

Важное значение для осуществления государством целенаправленной промышленной политики имеют институциональные и законодательно-правовые преобразования, направленные на совершенствование отношений собственности, стимулирования перехода предприятий к современным формам организации бизнеса, развитие конкуренции между субъектами рынка. Она включает реформирование предприятий в соответствии с современной структурой экономики, развитие и всесторонняя поддержка малого предпринимательства, проведение мероприятий по переходу госсобственности в частное владение (приватизация) или наоборот (национализация), законодательное формирование и поддержка новых рыночных институтов. Арсенал этой политики состоит из таких инструментов, как: различные лицензии, нормативы, нормотворчество, формирование эффективных организационно-хозяйственных структур, преобразование отношений собственности, обеспечение рыночных процессов соответствующей правовой базой, разработка правовых основ создания, функционирования и ликвидации предприятий, в том числе через процедуру банкротства.

Вставка 13 **Министерство Энергетики и Промышленности**

Проблемы институционального развития:

1. Происходит дублирование отдельных функций по вертикали. Так, функция организации эффективного проведения геологоразведочных работ по пополнению запасов нефти и газа страны Управления добычи нефти и газа дублируется с функцией, выполняемой ГУП «Нафту газ ва Ангишт». Принимая во внимание производственный характер этой функции, проведение таких работ должно быть сосредоточено в ГУПе, в то время как Управление должно сосредоточиться на разработке политики отрасли, и, прежде всего, инвестиционной, способствующей расширению геологической разведки. Аналогично ряд других Управлений также выполняют одинаковые функции с соответствующими ГУП.
2. В ряде случаев управления выполняют несвойственные функции. Например, Управление строительных материалов не может и не должно контролировать и нести ответственность за выполнение плана производства и реализации продукции частными предприятиями. Управление не должно выполнять контрольные функции по финансово-экономической деятельности частных предприятий.
3. Наблюдается негласное группирование функций, выполняемых секторами на первоочередные и второстепенные. Вопросы энергетики рассматриваются как приоритетные.
4. Управления министерства часто выполняют «транзитные» функции, то есть служат передаточным звеном (посредником) между государственными унитарными предприятиями и Министерством.
5. Реализация функций усложняется недостаточным материально-техническим обеспечением: отсутствием программ автоматизированной обработки информации и документов, низким качеством средств коммуникации, недостаточностью компьютерной техники, отсутствием внутренних информационных сетей, недостаточностью площадей, офисного оборудования и прочее.
6. Функции лицензирования и осуществления контроля выполнения условий лицензий предприятиями, возложенные на Управление лицензирования, связаны с уровнем налогообложения предприятий. Управление должно содействовать реформированию практики инспектирования бизнеса и процедур оформления разрешительных документов.
7. Принять новую организационную структуру управления.

По итогам проведения функционального обзора

2.1.3. Реформы аграрного сектора

В новейшей истории Таджикистана институционализация АПК происходит в рамках реформирования социально-экономических отношений в агросфере и заключается в селекции новых формальных и неформальных институтов аграрного рынка. Опыт реформирования аграрной экономики подтверждает стратегическую важность институционального аспекта трансформации.

При этом аграрная реформа выступает как институциональная основа становления новых форм хозяйствования на селе. Институциональные преобразования аграрных отношений ведут как к появлению особых стратегий поведения ферм («психология самовывживания»), так и к формированию комплексного механизма устойчивости, обеспечивающего систему самовоспроизводства семейных форм хозяйствования. Это обуславливает необходимость разработки государственной политики, направленной на достижение устойчивости семейных форм хозяйствования.

Реструктуризация аграрных отношений в Таджикистане происходила в разрез с основными направлениями мирового хозяйственного прогресса: в аграрных экономиках развитых стран идет процесс концентрации, специализации, кооперирования, интеграции отраслей в агробизнес, внедрение новых технологий, повышение уровня товарности и эффективности хозяйств, улучшение социально-экономического положения фермеров. Концептуальная основа аграрной реформы в Таджикистане базировалась на разукрупнении хозяйств, отказе от кооперативов, дезинтеграции отраслей АПК, де-индустриализации, что привело к переходу к архаичным технологиям аграрного производства, к широкому использованию бартера, снижению товарности, разрушению сельской социальной инфраструктуры и значительному ухудшению положения дехкан.

В целом для АПК Таджикистана характерен количественный и качественный рост мелкого семейного аграрного производства: развитие приусадебных домохозяйств, основанных на ручном труде. Развитие данного сектора аграрной сферы в переходный период обусловлено необходимостью выживания населения. Ориентация только на данный сектор малоперспективна, так как он преимущественно базируется на ручном труде и низком уровне механизации, культивировании устаревших методов ведения хозяйства, направленных на само-потребление и низкую товарность. Становление новых институциональных форм деятельности субъектов агробизнеса предполагает необходимость реализации системы государственного регулирования, заключающейся в рационализации бюджетного финансирования, льготного кредитования, политики цен, государственных закупок, продвижении отечественной аграрной продукции на мировые рынки через антимонопольные и таможенно-тарифные меры, взаимодействии органов исполнительной власти со страховыми компаниями и реформировании системы налогообложения в целях поддержки экономически эффективного производства.

На начальном этапе реализация аграрных реформ сопровождается ростом неформальной экономики, как и теневой в целом. Это является глобально-историческим феноменом, присущим в той или иной мере всем общественным системам, поэтому она составляет основу для работы старых институтов как необходимая компенсация неэффективности господствующих в данный период институтов. С другой стороны, неформальная экономика, выступая базой создания новых институтов, поскольку является совокупностью мелких и мельчайших экономических форм, изменяющих ассортимент, технологию, типы выращиваемых продуктов, внешние и внутренние хозяйственные связи, демонстрирует высокую гибкость и выживаемость.

Поэтому позитивная конвергенция формальных и неформальных институтов, способствует оптимальному функционированию семейного сектора, позволяют прийти к консенсусу, когда институционально-правовые, формально закрепленные правила возникли на неформальном уровне (например, уклонению микроструктур от налогов).

Основные направления институциональной политики в АПК предусматривают завершение начатых реформ непосредственно в сельском хозяйстве и разрешение возникших проблем в ходе реализации.

Завершение институциональных преобразований в сельском хозяйстве включает:

- приведение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий в соответствие с гражданским законодательством РТ;
- решение проблемы финансирования сельской социальной инфраструктуры и освобождение сельскохозяйственных предприятий от этого рода затрат;
- введение рамочного законодательного определения понятия сельскохозяйственного производителя в Таджикистане; организация статистического наблюдения за сельскохозяйственными производителями всех организационно-правовых форм по единой методологии, обеспечивающей сопоставимость оценок;
- завершение создания информационной системы в АПК, позволяющей эффективно собирать, обрабатывать и распространять данные о состоянии сектора, агропродовольственных рынков, положении сельского населения и т.д.;
- разработка нормативно-правовых документов, определяющих особенности банкротства сельскохозяйственных производителей;
- разработка национальных и местных программ развития сельской местности,

нацеленных на формирование альтернативной занятости;

- разработка национальных и местных программ развития сельской местности, нацеленных на формирование альтернативной занятости;
- государственная поддержка кооперации семейных хозяйств в области сбыта, снабжения, переработки и прочего.

Институциональный потенциал реформирования АПК

Правительство Республики Таджикистан приняло политическое решение по преобразованию сельскохозяйственного сектора. Указ Президента РТ за № 663 от 30 мая 2009 года “О дополнительных мерах поддержки сельского хозяйства в Республике Таджикистан”, Постановлением Правительства РТ за № 406 от 2 июля 2009 года “О мерах по реализации Указа Президента РТ за № 663 от 30 мая 2009 года” и Планом Действий по реформированию сельского хозяйства РТ. Это является обоснованным решением и целенаправленным действием. При этом следует произвести значительные изменения во многих нормативно-правовых актах, и что является самое главное, должны быть осуществлены реформы на практике. Основная часть работы по реформированию сельского хозяйства выполняются членами различных рабочих групп с вовлеченностью министерств и ведомств, государственных организаций и исследовательских учреждений.

В целях активизации процесса реформирования сельского хозяйства Правительством РТ созданы нижеприведенные шесть секторальных рабочих групп для разработки стратегических документов, которые охватывают различные области реформирования сельского хозяйства: №1 - Программа реформирования сельского хозяйства; №2 - Программа социального развития села; №3 - Земельная реформа и организация рынка

прав землепользования;
 №4 - Новый механизм финансирования;
 №5 – Интегрированная система управления водными ресурсами;
 №6 - Реформа системы управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях.

При этом приоритетными направлениями реформирования АПК определены:

- Земельная реформа и организация рынка прав землепользования;
- Интегрированная система управления водными ресурсами;
- Реформа системы управления сельским хозяйством.

Земельная реформа и формирование рынка прав землепользования

Реформы аграрного сектора, особенно углубление земельной реформы и формирование механизма оборота прав землепользования, безусловно повлияют на характер производства и формы организации труда. Проведение комплексных мер реформирования сельского хозяйства должны соответствовать здоровому духу кооперации и происходить на фоне обеспечения принципа справедливой конкуренции, равных возможностей доступа к финансовым, материальным и информационным ресурсам и рынкам сельхозпродукции и факторов производства. Поскольку формирование рынка прав землепользования повлияет на специфику и масштабы неформальной занятости можно рассматривать кооперацию как возможную превентивную и стабилизационную меру снижения социальной напряженности в сельской местности. Поэтому следует рассматривать кооперацию, как доступную и перспективную меру выхода из неформальной экономики и оказать всемерное содействие формированию производственных, потребительских, сервисных и кредитных кооперативов на основе совершенствования законодательства и использования преимуществ эффекта кооперации.

Земельная реформа и организация рынка прав землепользования предполагает решение нижеследующих задач:

- пересмотр роли местной власти в землепользовании и невмешательство в хозяйственную деятельность землепользователей
- совершенствование законодательства о земле и правах землепользователей
- формирование доступной системы формирования единого кадастра земель
- создание механизма оборота прав землепользования
- завершение кадастра земель и создание единого регистра земли
- совершенствование системы управления агентства по землепользованию, геодезии картографии.

Суть ключевых поправок к Земельному Кодексу сводится к следующему:

- Вводится в хозяйственный оборот «право собственности» на право землепользования;
- Разрешается купля-продажа, дарение, мена, залог и иные гражданско-правовые сделки с правами землепользования, а также переход в порядке универсального правопреемства без согласия или вмешательства исполнительных органов государственной власти;
- Улучшаются надлежащие правовые процедуры изъятия земель для государственных или общественных нужд (суверенное право государства отчуждать): 1) при несогласии сторон только по решению суда; 2) компенсация по рыночной стоимости;
- Предусматривается право свободного выхода обладателя земельной доли из дехканского хозяйства.

Требуется сформированное принятие изменений и дополнений, предложенных СРГ №3 в Маджлиси Оли, что станет основой углубления земельной реформы и заложит надежную основу продвижения и успешной реализации всей аграрной реформы.

Интегрированное управление водными ресурсами

Существующая структура управления и хозяйственный механизм системы орошения, дренажа и в целом других отраслей водохозяйственного комплекса унаследованы от централизованной плановой экономики и не являются эффективным инструментом для управления водными ресурсами в рыночных условиях. Хотя политика была изменена, но государственные учреждения не претерпели существенных изменений. Этот недостаток отразил различие восприятий ответственности между государственными и не государственными учреждениями в процессе перехода от административно-командной системы к рыночной экономике. Перераспределение роли государственных и не государственных секторов в обеспечении товарами и услугами происходит медленно, встречаются и ещё много государственных учреждений, отвечающих за внедрение стандартов до сих пор, функционирующих по централизованным плановым принципам с определением объема продукции на основе директивного планирования и стратегического выполнения. Приватизация в секторах водохозяйственного комплекса происходит очень медленно, поскольку это капиталоемкое производство и политика государства в отношении его определена в концепции по рациональному и эффективному использованию водными ресурсами в Республике Таджикистан, утверждённой постановлением Правительства РТ от 1 декабря 2001 г. № 551. Основной тезис этой политики - развитие рыночных отношений при сохранении государственной поддержки.

С 1996 года внедрена плата за подачу воды потребителям. Конечно, тарифная система требует своего совершенствования. Осуществлена приватизация жилищного фонда, большей части объектов строительной индустрии и собственной производственной базы автомобильной и землеройной и другой техники. Идёт

процесс передачи частным дехканским хозяйствам и ассоциациям водопользователей небольших насосных станций, оросительных и дренажных скважин с баланса государственных организаций для управления без права отчуждения. В данное время осуществляется инвентаризация оросительных систем, по итогам которой вся государственная внутриводохозяйственная оросительная система будет передана в негосударственный сектор. Подготовлен пакет документов, который находится на рассмотрении Правительства по разделению политических и хозяйственных функций Министерства мелиорации и водных ресурсов с созданием хозяйственного органа «Мироб», в котором будут государственный и негосударственный секторы. Итогом реформы должен стать переход на бассейновый принцип управления водными ресурсами с образованием 5 бассейновых водохозяйственных организаций (БВО). По этим вопросам оказывают поддержку Европейский Союз, ПРООН, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций. На уровне министерства и Правительства РТ соответственно созданы комиссия и рабочие группы.

В настоящее время управление водными ресурсами в основном осуществляется по административно-территориальному принципу. Существующие структуры управления на 3 уровнях: Райводхоз – территориальный водхоз, Обловодхоз, Министерство мелиорации и водных ресурсов требуют значительных затрат при низкой эффективности использования воды. Также нет должной увязки интересов водоподающих организаций и фермеров за конечный результат (урожай). Значителен и штат сотрудников всей системы Министерства, который составляет 9404 штатных единиц, из них 1433 в строительстве, 155 в отраслевой промышленности и 7816 человек заняты управлением системы водопользования, ремонтными работами, сбором платежей и т.д. При такой системе административно-

территориального управления ежегодные бюджетные расходы государства составляют более 23,6 миллионов сомони. Кроме этого используются средства от платы за воду в размере 45,5 млн. сомони, а также капитальные вложения государственных средств на новое строительство, реконструкцию и реабилитацию гидротехнических сооружений в сумме более 16 млн. сомони. Согласно существующим законоположениям, местные исполнительные органы государственной власти напрямую участвуют в назначении на должность руководителей водохозяйственных организаций, и финансировании из средств местных бюджетов, что приводит на практике к дублированию и подмене функций этих организаций.

В целом недостаточность государственного финансирования системы орошения и дренажа отрицательно сказывается на самом секторе и сельском хозяйстве, в плане его устойчивого роста. Было подсчитано, что нормативные затраты необходимые для технического обслуживания и ремонта системы орошения и дренажа примерно в 6-7 раз превышают реальные затраты. Большая часть ирригационных и дренажных работ нуждалась в технической поддержке, и из-за недостатка финансовых средств не осуществлялась. В результате этого техническое состояние ирригационной и дренажной системы ухудшается, износ основных средств превысил 50 %, в том числе насосных станций - 65 %, а оросительных и дренажных скважин - 70 %. Это отрицательно сказывается на устойчивости водоподдачи, мелиоративном состоянии земель, урожайности сельскохозяйственных культур и экологической обстановке на значительных территориях.

В системе мелиорации и водохозяйственной деятельности накопилось множество межотраслевых проблем и реформирование системы управления водными ресурсами является неотъемлемой частью реформ всего АПК. Поэтому в последние 3-4 года уже на

официальном уровне реформирование водохозяйственной деятельности осуществляется как единая земельно-водная реформа.

Существующая структура управления системы ирригации и дренажа осталась присущей плановой экономике, а экономический механизм находится в процессе трансформации от сугубо государственного финансирования к рыночному, поскольку введена плата за подачу воды и происходит поэтапное её дифференцирование в зависимости от способов подачи воды.

Для реформирования сложившейся системы управления водными ресурсами предполагается решение нижеследующих задач:

- проведение инвентаризации оросительных систем и устранение бесхозности внутрихозяйственных оросительных систем с закреплением их за АВП и другими водопользователями;
- создание информационной системы управления водными ресурсами;
- дальнейшее совершенствование тарифной политики и субсидирования;
- повсеместное создание АВП, Федераций и Советов водопользователей, укрепление их потенциала и обеспечение их устойчивости;
- усиление деятельности АВП по полному обеспечению сбора средств за использование воды;
- реабилитация оросительных и дренажных систем, улучшение мелиоративного состояния староорошаемых земель и освоение новых;
- рациональное и эффективное использование водных ресурсов;
- реформирование ирригационного сектора, разделение политических и хозяйственных функций в этой сфере с обеспечением перехода на бассейновый принцип управления водными ресурсами;
- внедрение экономических механизмов использования водных ресурсов на межгосударственном уровне;

Платежи за водопотребление, которые фермеры должны платить, являются дифференцированными для зон машинного и самотечного орошения, горной и долинной зон, а также для обводнения пастбищ. Фермеры платят в среднем 15,5- 17,7 сомони/1000 м³ за водопотребление без использования насоса по разным зонам, и такую же сумму в зонах первого насосного подъёма. На втором подъёме платят 28 сомони/1000 м³, на третьем уже 32 сомони за 1000 м³ и т. д. Фактическая себестоимость по доставке воды на практике различна, начиная от самого дешевого - самотечного и со значительным увеличением насосной системы подачи воды из-за использования электричества не меньше чем на 50% от общих расходов. Чем выше поднятие воды, тем выше затраты. Из-за того, что фермеры имеют фиксированную ставку за водопотребление, складывающуюся в основном из прямых дотаций государства и льготного электроснабжения при незначительной (до 12%) плате водопотребителей, у них нет стимула для производства засухоустойчивых сельскохозяйственных культур и внедрения водосберегающей системы орошения в зонах машинного орошения. Во многих местах количество используемой воды не замеряется водомерами, и приблизительная нормативная оценка в целом там принята за основу. Как результат - вода используется неэффективно, фермеры при возделывании культур не учитывают реальную стоимость доставки воды.

- перспективный переход на интегрированное управление водными ресурсами с учётом всех заинтересованных отраслей, водопользователей и природоохранных организаций.

Интегрированная система управления водными ресурсами создаст предпосылки формирования эффективного экономического механизма взаимодействия, позволяющего избежать впредь накопления долгов водопользователей по услугам водоподачи и заложить основу устойчивого развития всего водохозяйственного комплекса страны.

В основу формирования интегрированной системы управления водными ресурсами заложен бассейновый принцип. Возрождение бассейнового принципа управления на основе экосистемного подхода позволит интегрированно управлять водой при широком участии водопользователей в принятии решений, содержании и эксплуатации оросительных и дренажных систем, других водных фондов, что создаст устойчивую базу развития орошаемого земледелия и повышения урожайности сельскохозяйственных культур и других отраслей экономики.

Восстановление бассейновой системы управления на новом экосистемном подходе - важный компонент реформы не только системы дренажа и ирригации, но и всего водохозяйственного комплекса. Это позволит в будущем выполнить другие меры, связанные с эффективным интегрированным управлением водными ресурсами в масштабе всех отраслей экономики страны.

Главным участником бассейнового управления должна стать Бассейновая Водохозяйственная Организация (БВО). Ключевой компонент управления бассейнами - Ассоциация Водопользователей (АВП). Они являются важнейшим связующим звеном между БВО, фермерами, другими водопользователями и их жизнеспособность, эффективность и устойчивость имеет решающее значение для успеха всей системы. Поэтому особое внимание должно быть обращено на повсеместную организацию и обеспечение устойчивости АВП.

Реформа системы управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях

Реформа системы управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях является наиболее важным аспектом преобразования аграрного сектора. Именно на этом уровне тормозятся реформы и в силу сложившейся практики слабо реализуются

Принцип бассейнового подхода в управлении водными ресурсами во многом является не новым для Таджикистана. Бассейновое управление водными ресурсами в Таджикистане осуществлялось до середины 80-х годов прошлого столетия.

Существовало 17 оросительных систем во всех важнейших бассейнах рек, такие, как Вахшская, Ходжабакирганская, Пархаро – Чубекская, Пянджская, Исфаринская и др. Исследования доступных материалов, прошлого опыта развитых стран показывают, что двухуровневая система управления бассейнами по затратам более эффективна чем существующая на данный момент трехуровневая система.

интересы фермеров. Поэтому реформировать систему управления сельским хозяйством на региональном и местном уровнях будет весьма сложно.

Аграрное производство и земля является важнейшим источником дохода сельских граждан. Однако анализ структуры доходности домохозяйств позволяет сделать вывод, что зависимость сельского населения от доходов, связанных с аграрной деятельностью, уменьшается, а переводы трудовых мигрантов имеют устойчивую тенденцию роста и становятся ключевым фактором формирования бюджета домохозяйств. При этом доходы от несельскохозяйственной – альтернативной деятельности только начинают формироваться и пока особо не влияют на изменение структуры доходов населения.

Важным фактором реформ может стать поиск альтернативных источников формирования и генерирования не аграрных доходов в сельских территориях и естественный отток населения из села.

Реформы аграрного сектора, особенно углубление земельной реформы и

формирование механизма оборота прав землепользования должны происходить на фоне проведения комплексных мер реформирования, включая обеспечение принципа справедливой конкуренции, равных возможностей доступа к финансовым, материальным и информационным ресурсам и рынкам сельхозпродукции и факторов производства, внедрения эффективных механизмов формирования доходов, а самое главное упрощение налоговой системы.

Безусловно, приверженность к социальным приоритетам и новый подход развития сельских территорий и сокращения бедности, основанный на отделении социальных функций хлопководства от коммерческих, станет краеугольным камнем комплексного преобразования села, и включит:

- пересмотр функций и методов работы органов управления сельским хозяйством
- разработку системы оценок деятельности органов управления сельским хозяйством в рыночных условиях
- создание системы переподготовки руководящих кадров органов управления сельским хозяйством

Несмотря на важную роль сельского хозяйства в народном хозяйстве, АПК не занимает центральное место в основном стратегическом документе развития Республики Таджикистан, ни в долгосрочной «Национальная стратегии развития 2007-2015 гг.» ни в среднесрочной «Стратегии сокращения бедности 2007-2009 гг.». (Оба документа одобрены Постановлениями Правительства РТ от 4 марта 2007 года).

Последующая «Концепция аграрной политики РТ» (утвержденная Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 № 658) подтверждает, что ключевой момент для сельского хозяйства в рыночной системе – это рентабельность хозяйств. Но этот документ не отражает второй основополагающий момент развития

современного сельского хозяйства, поскольку рынок, не меньше чем прямые управленческие связи, может координировать экономическое действие.

2.1.4. Приоритетные направления развития институционального потенциала

Основными источниками такого экономического роста являются инновации. Становление нового типа экономического роста происходит при активной роли институциональной среды. Информационная экономика регулируется различными «правилами игры», нормами и законами. Изменения институтов обусловлены сдвигами в технологическом базисе экономики, что приводит к изменениям в экономической деятельности, поведении, мотивации субъектов экономики. Одним из важнейших институциональных факторов является человеческий капитал. В системе мер по реформированию сельского хозяйства Таджикистана важное место занимает кооперация, соединяющая в себе личные, коллективные и общественные интересы.

Поэтому в последние годы усиливается внимание к кооперации в аграрном секторе, в которой видят возможность выхода из кризиса. Такая предпосылка определяется рядом обстоятельств:

во-первых, это способ объединить усилия, сконцентрировать трудовые, материальные, финансовые и другие ресурсы для рационального их использования;

во-вторых, кооперация позволяет лучше адаптироваться к рынку и гибко реагировать на изменяющийся спрос;

в-третьих, это возможность более эффективно использовать местные условия;

в-четвёртых, на базе кооперации можно совершенствовать предпринимательские способности сельских производителей;

в-пятых, кооперация обеспечивает экономические и социальные гарантии работникам села.

2.1.5. Партнерство в реальном секторе экономики

В Таджикистане по мере отказа от командно-административных методов управления и перехода к рыночной экономике складывается новая институциональная структура хозяйства, осуществляются значительные изменения в системе экономических отношений государства и частного сектора. Суть происходящих изменений сводится к двум основным направлениям: изменениям пропорций распределения национального дохода в пользу предпринимательской прибыли и снижению барьеров и препятствий на пути бизнеса, от которого в значительной части зависят экономический рост и успех рыночных преобразований.

Главное в отношениях партнерства государства и бизнеса — это существенное расширение пространства для свободного движения капитала, его проникновение в те сферы, которые ранее были для него недоступны.

Хозяйственное партнерство государства и бизнеса представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и частными компаниями, банками, финансовыми организациями и другими институтами в целях реализации общественно значимых проектов. Хозяйственное партнерство государства и бизнеса позволяет привлечь в государственный сектор дополнительный иностранный капитал, ослабить остроту бюджетных проблем, переложить на предпринимательский сектор основную часть рисков и одновременно сохранить объекты в государственной собственности. В такой системе происходит объединение ресурсов и потенциалов двух хозяйствующих субъектов — государства в форме его собственности и бизнеса в виде частнопредпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента,

инноваций. Наиболее активно в настоящее время партнерство государства и бизнеса осуществляется в реальном секторе экономики - в энергетике, АПК, в отраслях производственной инфраструктуры.

Развитие процесса партнерских отношений государства и бизнеса определяется несколькими основными факторами.

Первый фактор - приватизация государственных активов в той или иной форме является одним из важнейших элементов концепции либерализации экономики, курс на которую был взят в начале 90-х годов.

Второй фактор - правительство не имеет финансовых ресурсов в объемах, достаточных для модернизации, обслуживания и расширения находящейся у государства собственности. Третий фактор - частный бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, способностью к нововведениям, инновациям, использованию технических и технологических изменений. Правительство же, в свою очередь, может облегчать условия реализации проекта посредством предоставления земли под возводимые объекты, лицензий и также за счет финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, других видов поддержки.

Успешный рост экономики Таджикистана в рамках НСР в настоящее время напрямую зависит от привлечения инвестиций в реальный сектор, так как именно он консолидирует основных производителей валового продукта.

В мировой практике имеется богатый и проверенный временем опыт осуществления социального партнерства между работодателями, правительством и профсоюзами, известный как трипартизм». Принципы социального партнерства заключаются в цивилизованном регулировании социально-трудовых отношений, в налаживании

нормальных партнерских взаимоотношений между наемными работниками и работодателями при посредничестве государства.

Процесс усиления партнерских отношений государства и бизнеса сложен и порождает множество проблем. Все более актуальной становится проблема коррупции, причем не только на национальном, но и на межгосударственном уровне, о чем свидетельствуют многочисленные конвенции по борьбе с коррупцией, принимаемые ООН, Европейским Союзом, ОБСЕ, другими международными организациями.

Истоки создания системы социального партнерства в Таджикистане уходят в 1993 год, когда от имени Работодателей – Национальная Ассоциация малого и среднего бизнеса, Федерация Профсоюзов Таджикистана и Правительство РТ заключили Трехстороннее Генеральное соглашение о социальном партнерстве на 1993-1996 годы.

10 февраля 2011 года в Душанбе Международная организация труда и ее трехсторонние партнеры – правительство, работодатели и профсоюзы – подписали Меморандум о взаимопонимании по Программе достойного труда в РТ на 2011-2013 годы.

Новая Программа достойного труда призвана содействовать решению широкого круга социально-трудовых проблем, стоящих перед Таджикистаном. Среди приоритетов программы - повышение потенциала трехсторонних партнеров в регулировании приоритетных вопросов сферы труда через социальный диалог и улучшение условий труда и занятости, а также расширение социальной защищенности.

ГЛАВА 2.2. СОЦИАЛЬНЫЙ СЕКТОР И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Социальная стабильность является основой развития государства, показателем его способности разрабатывать и реализовывать грамотную социальную политику, обеспечивающую условия для развития личности и общества в целом. В связи с этим проблемы управления качеством жизни и социальным развитием приобретают все большую значимость.

Результативность процессов развития зависит от институционального потенциала, системы принятия решений и механизмов управления в социальном блоке и их реальной интегрированности и адекватности общей концепции управления страной, особенно в контексте концепции человеческого развития.

В Республике Таджикистан практически во всех отраслях социальной сферы проходят реформы, создающие базу для достижения национальных целей Декларации тысячелетия. (Приложение 2.2.1.)

2.2.1 Экономический рост и социальное развитие

С самого начала реформ 1990-х годов в республике наблюдается тесная взаимосвязь между экономическими и социальными процессами.

Для социального развития республики благоприятная экономическая динамика имеет прямые следствия:

- снижение инфляции, создает условия для реального роста доходов населения. Индекс потребительских цен (ИПЦ) в целом снижается — с 36,5% в 2001 г. до 6,5% в 2010 г., что

создает условия для роста реальной заработной платы. По сравнению с 2001 годом реальная заработная плата увеличилась с почти 3 раз в 2006 г. до 5 раз в 2010 г.

- 1% экономического роста способствует снижению бедности на 0,63%.
- экономический рост сопровождается повышением возможностей бюджетного финансирования социальных секторов экономики.

В тоже время экономический рост пока не в полной мере сопровождается устранением накопившихся социальных проблем, расширением возможностей трудоустройства, обеспечением качества социальных услуг, развитием общественного участия в системе принятия и мониторинга исполнения решений.

В социальной сфере Республики Таджикистан выделяется широкий круг проблем, важнейшими из которых являются:

- низкий уровень заработной платы работников бюджетной сферы, что приводит к снижению квалификации занятых в воспроизводстве человеческого потенциала;
- высокий износ основных фондов и инфраструктуры социальной сферы при недостаточных инвестициях в обновление фондов;
- неравномерность социально- экономического развития регионов, которое отражается в местных бюджетных возможностях финансирования социальной сферы, сохраняющейся зависимости бюджетов большинства районов от субвенционной поддержки.

При низком уровне дефицита бюджета (1% к ВВП, тогда как пороговая величина - 3% к ВВП) и относительно безопасном состоянии внешнего долга (по итогам 2010 года 34,3% к ВВП, при пороговом уровне в 40%) эта относительная «устойчивость» достигается за счет меньшего

(по сравнению с должным) финансированием расходов, в том числе - отраслей социальной сферы. Как следствие, заметно низкое качество предоставления социальных услуг.

Размеры государственного бюджета не адекватны масштабу стоящих перед страной нерешенных задач, в том числе в социальной сфере. При существующей структуре доходов бюджета (высокая доля косвенных налоговых поступлений - почти 60%⁷ общих налоговых поступлений, стране и в перспективе сложно будет обеспечивать достаточное финансирование системы образования и здравоохранения, науки, госслужащих, без чего невозможно в принципе привлечь специалистов необходимого уровня профессиональной компетентности.

Рост бюджетных возможностей в большей степени должен быть связан с успешной результативностью деятельности хозяйствующих субъектов.

При этом решение проблем обусловлено не только необходимостью увеличения финансирования, но и системными преобразованиями, которые предполагают взаимосвязанные институциональные изменения в отраслях, сферах и регионах республики, что предполагает комплексность и слаженность действий на всех уровнях управления. В тоже время институциональные изменения, в том числе в социальном секторе экономики, опираются на оценку институционального потенциала.

В начальный период реформирования экономики республики институциональный фактор развития был недооценен. Но социальная составляющая трансформаций влияет на динамику и результативность экономических преобразований, поэтому важны акценты на институциональный анализ. При этом реальный

прогресс связан с формированием экономики развития, в рамках которой основа для качественного экономического роста создается в социальных сферах, в особенности в системе образования, науки и здравоохранения. Государство как социальный институт может способствовать взаимодействию между органами управления и населением по ускорению развития и повышению качества предоставления социальных услуг.

Трудности оценки институционального потенциала в социальном секторе экономики обусловлены следующими факторами:

- потенциал считается адекватным, если институциональных ресурсов достаточно для выполнения установленного масштаба работ. Поэтому важно проанализировать не только укомплектованность отрасли персоналом, материально - техническое обеспечение, финансирование, а также оценить обоснованность имеющегося объема работ с точки зрения достижения общих целей экономического развития;
- трудноизмеримость качества социальных услуг. Недостаточно проанализировать численность работающего персонала, следует оценить и качество выполняемой работы;
- необходимость оценки потенциала не только учреждений социальной сферы, но и организаций, непосредственно оказывающих воздействие на результативность деятельности, например, органы финансового и экологического контроля.

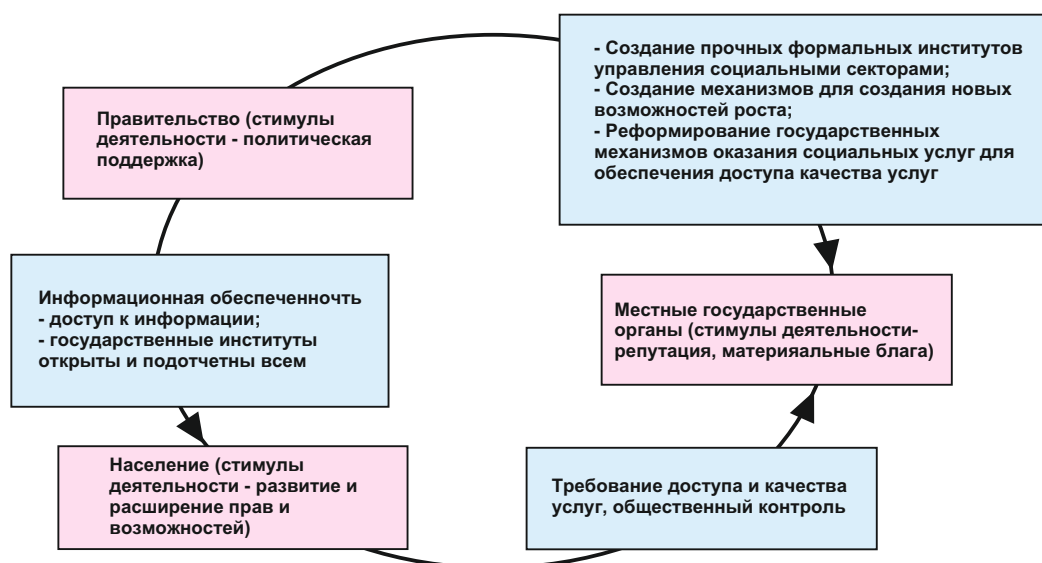
В условиях Республики Таджикистан полноценно осуществить такого рода оценки сложно ввиду недостаточности данных и навыков проведения системного функционального анализа, не развитости практики анализа результатов, сценарных траекторий развития.

⁷ Источник: Таджикистан: 20 лет государственной независимости: Стат.сб.- Душанбе, 2011, с. 784

Государство как социальный институт может способствовать взаимодействию между органами управления и населением по ускорению развития и повышению качества предоставления социальных услуг.

Так, хотя численность населения республики продолжает увеличиваться, но темпы ее роста снизились по сравнению с предыдущими годами. В результате меняется демографическая структура населения. Наблюдается

РИСУНОК 5.
Взаимодействие между институтами по ускорению развития и повышению качества предоставления социальных услуг⁸



Демографические координаты

В Республике Таджикистан рост экономики и развитие социальных секторов необходимо оценивать с учетом демографического фактора. В советский период развития в Республике Таджикистан были достигнуты значительный рост численности населения и продолжительности жизни, а также улучшены параметры системы здравоохранения и образовании, уровне жизни.

Но, в постсоветский период развития изменились демографические тенденции, отражающиеся на человеческом развитии и предполагающие «точечные» действия.

уменьшение числа детей в возрасте до пяти лет. Так, например, в Таджикистане в 1989 г. эта группа составляла 17,7% населения, а уже в 2010 г. – всего 14,9%. В итоге растет доля трудоспособного населения и соответственно снижается демографическая нагрузка.

В настоящее время относительно более высокая демографическая нагрузка остается в сельской местности ввиду сохранения относительно более высоких темпов рождаемости, что также сигнализирует об остроте проблемы занятости и доходов в селе.

⁸Источник: по концептуальной идеи Das Gupta, Grandvoinnet and Romani

ТАБЛИЦА 2.2.1.

Показатели демографической нагрузки в городской и сельской местностях республики⁹
(на 100 чел. трудоспособного населения)

	2000 г.	2005 г.	2010 г.
Городское население			
Дети в возрасте 0 -15, чел	68,5	56,8	51,9
Лица пенсионного возраста, чел	11,8	9,1	8,4
Коэффициент зависимости*	80,3	66,0	60,3
Сельское население			
Дети в возрасте 0 -15, чел	85,1	67,3	59,7
Лица пенсионного возраста, чел	12,2	9,3	8,4
Коэффициент зависимости*	97,3	76,6	68,1

* Коэффициент зависимости- отношение численности населения нетрудоспособного возраста (дети до 15 лет и лица пенсионного возраста) к трудоспособному населению (в возрасте от 15 до 63 лет с учетом гендерного фактора)

Трудоспособное население заметно увеличилось количественно, а его структура, что еще более важно, ухудшилось в качественном отношении. По данным Обследования рабочей силы 2009 (ОРС-2009) года только 29,5% экономически активного населения имеют специальность. Но, в тоже время небольшое в целом снижение

демографической нагрузки создает «окно возможностей» для наращивания человеческого капитала.

По нашим прогнозным оценкам в наибольшей степени в 2015 году по сравнению с 2010 годом увеличится численность населения в возрасте 30-39 и 50-70 лет, что свидетельствует о появлении процессов старения населения.

ДИАГРАММА 2.2.1.

Прогнозные оценки изменения численности населения по возрастным когортам, 2010-2015 годы

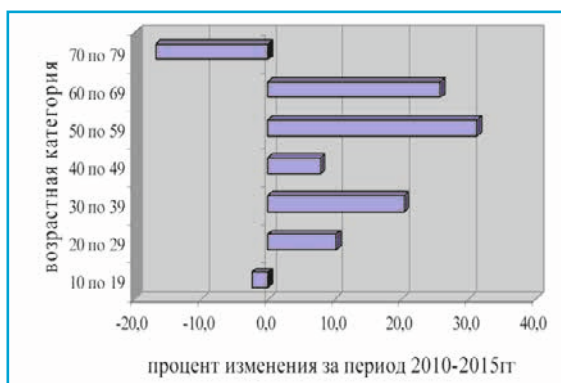
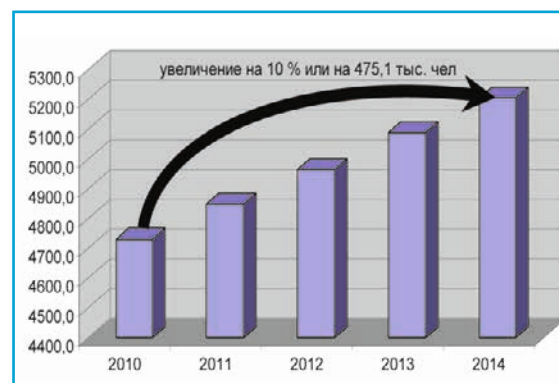


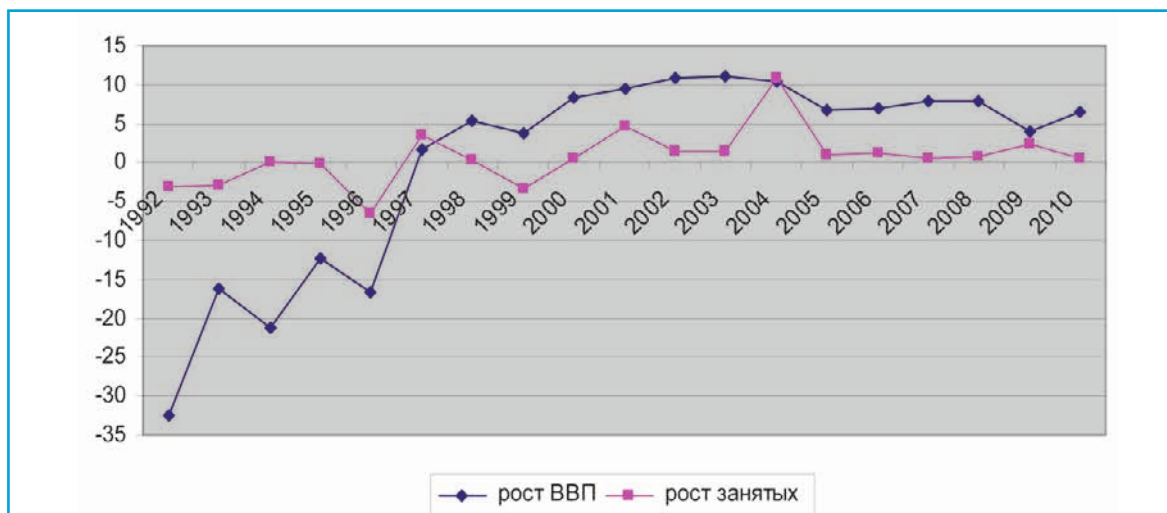
ДИАГРАММА 2.2.2.

Прогнозные оценки изменения численности населения в трудоспособном возрасте на 2010-2014 годы



⁹Источник: Рассчитано по информации Демографического ежегодника Республики Таджикистан. Душанбе, 2011 - с.45-57

ДИАГРАММА 2.2.3.
Динамика ВВП и занятости в Республике Таджикистан¹¹



Уменьшение демографической нагрузки и увеличение числа населения в трудоспособном возрасте может стать локомотивом экономической динамики, но только если будет обеспечен относительно высокий квалификационный трудовой потенциал. Фокусом преобразований должно стать создание условий, стимулирующих мобилизацию и экономическую результативность всех трудоспособных. При этом демографическое прогнозирование должно выступить базовым элементом сценарных вариантов развития экономики, отраслей и регионов (Приложение 2.2.2.)

Рынок труда и политика занятости.

Основной особенностью изменений на рынке труда республики за период суверенного развития была намного меньшая эластичность занятости по отношению к объемам производства. Высокая безработица пришла с некоторым опозданием: за период с 1991 по 1996 гг. ВВП сократился больше чем на половину (67,5%), в то время как

занятость упала на 12,2%. Последующий период развития показывает, что динамика занятости была во многом «автономной» от динамики ВВП. В республике де-индустриализация является значимым процессом, который отразился и на рынке труда - снизилась доля занятых в промышленности.

В 1991–2000 гг. промышленность была лидером по темпам сокращения численности работников, что являлось реакцией на промышленный спад. Экономический подъем 2000–2009 гг. привел не к росту занятых в промышленности, а к сокращению темпов и масштабов оттока рабочей силы из промышленности.

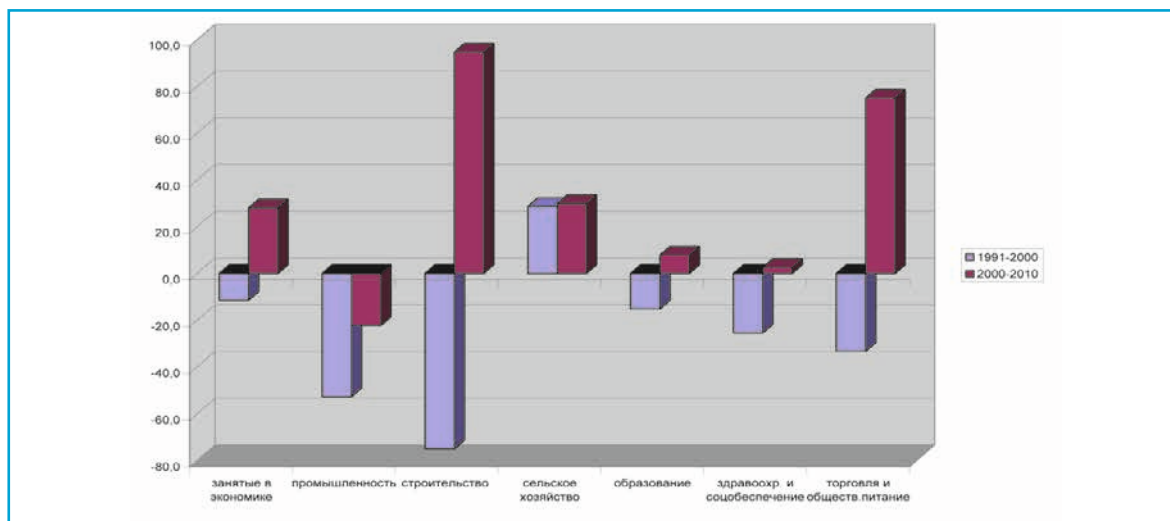
Институциональная структура рынка труда

Поддержание занятости, ограничение безработицы, расширение переподготовки рабочей силы и ее социальной защищенности, предполагает организацию социального партнерства (Приложение 2.2.3.).

Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан (МТСЗН) является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим реализацию единой

¹¹ Рассчитано по данным статистического сборника «Таджикистан: 20 лет государственной независимости» (Душанбе, 2011, с. 150-151, 358-359)

ДИАГРАММА 2.2.4.
Межотраслевое перераспределение занятости, % изменений¹²



государственной политики и нормативное правовое регулирование труда, занятости, обучения взрослых и миграции. Согласно Закону «О содействии занятости населения» с целью регулирования и содействия занятости населения и удовлетворения потребности граждан в работе разрабатываются государственные, территориальные и отраслевые программы содействия занятости населения (Приложение 2.2.4.).

Однако имеются недоработки, в числе которых:

- нет четко сформулированных требований к содержанию трудовых контрактов;
- не в полной мере учтена особенность трудовых отношений в частном секторе, для лиц работающих не по найму.

Законодательство Республики Таджикистан, регулирующее трудовые отношения, в основном соответствует международным трудовым стандартам и имеет защитную направленность

Но, в институциональном плане проблема в политике занятости заключается в слабости прогнозирования спроса и предложения рабочей силы, нечеткости взаимной увязки процесса планирования политики и планирования бюджета.

Кроме того, должны быть скоординированы меж-институциональные усилия. Экономический рост должен сопровождаться более динамичным созданием достойных рабочих мест. Что предполагает развитие производственного предпринимательства, частного сектора как главных движущих сил по формированию рабочих мест.

Чрезвычайно важное значение имеет уровень заработной платы, включая ее минимум, т.к. именно этим определяются масштабы бедности, границу которой устанавливает прожиточный минимум (Приложение 2.2.5.).

Для решения проблем экономической мотивации необходимо снижение дифференциации в оплате труда (Приложение 2.2.6.).

¹² Рассчитано по данным статистического сборника «Таджикистан: 20 лет государственной независимости» (Душанбе, 2011, с. 152-153)

Относительно низкий уровень заработной платы является одним из факторов и следствием низкой производительности труда.

В настоящее время важнейшей задачей является – совершить качественный прорыв в уровнях развития производительных сил,

обеспечивать более высокие темпы экономического роста с решением проблем инфляции и безработицы, низких доходов. Качественные сдвиги в развитии страны зависят от продуманной национальной экономической политики и ее эффективной реализации.

Вставка 14 **Гендерные аспекты занятости**

Правительством Республики Таджикистан были приняты необходимые меры в обеспечении равенства прав женщин и мужчин в области занятости.

В частности, законодательное право на труд закреплено в статье 35 Конституции Республики Таджикистан, согласно которой: «Каждый имеет право на труд, выбор профессии, работы, охрану труда и социальную защиту от безработицы. Заработная плата не должна быть ниже минимальной оплаты труда. Всякие ограничения в трудовых отношениях запрещаются. За равный труд выдается равная оплата. Никто не может быть привлечен к принудительному труду за исключением случаев, определенных законом».

Наряду с Программами содействия занятости населения Республики Таджикистан, где предусмотрены меры по содействию занятости женщин, устранению гендерного дисбаланса на рынке труда была реализована Государственная программа «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001-2010 годы», в рамках которой, например, для расширения экономических возможностей и обеспечения равного доступа мужчин и женщин к владению собственности, включая землю, реализовывались мероприятия направленные на:

- повышение информированности женщин об их экономических правах;
- облегчение доступа к кредитам, развитие системы микрокредитования для женщин;
- развитие на местах информационно-посреднической сети для сбыта сельскохозяйственной продукции и продукции домашнего труда женщин;
- проведение исследований и регулярного мониторинга проблем гендерного неравенства.

В рамках Национальной стратегии активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011-2020 годы, сохраняется преемственность действий, которые направлены на создание условий для реализации экономических прав и возможностей женщин, а также их равное участие в экономической сфере жизнедеятельности общества, повышение конкурентоспособности женщин на рынке труда.

ТАБЛИЦА 2.2.2.

Задания и условия обеспечения качества роста в Республике Таджикистан

	Задача	Генераторы роста	Необходимые предпосылки и условия устойчивости	
	<p>Обеспечение качества экономического роста</p>	<p>1) Долгосрочный рост с ориентиром на внешний и внутренний спрос:</p> <ul style="list-style-type: none"> • макроэкономическая устойчивость (низкие уровни инфляции, дефицита бюджета, внешнего долга); • создание и развитие конкурентоспособных экспортоориентированных и импортозамещающих трудоемких производств; • достижение и удержание конкурентного преимущества страны (количество, качество и относительно низкая стоимость рабочей силы) и рост производительности труда на базе расширения масштабов производства 	<ul style="list-style-type: none"> • соответствующий уровень и качества инвестиций- удержание в стабильно увеличивающемся объеме государственные инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал; • стимулирование притока прямых иностранных инвестиций; • активное внедрение и продвижение инноваций; • повышения роли частного сектора в обрабатывающем секторе экономики; • стремление к повышению качества и конкурентоспособности промышленной продукции; • укрепление банковского сектора экономики. 	
<p>2) Социальные силы развития:</p> <ul style="list-style-type: none"> • формирование и укрепление среднего слоя в обществе; • повышения качества социальных услуг 		<ul style="list-style-type: none"> • преодоление бедности, повышение адресности социальной защиты; • содействие развитию эффективной занятости и предпринимательства; • модернизация налоговой системы, стимулирующая легализацию теневой занятости и доходов; • повышение финансирования системы образования, здравоохранения и науки 		
<p>3) Институциональная устойчивость:</p> <ul style="list-style-type: none"> • компетентность и прозрачность госуправления; • преемственность действий между уровнями госуправления; • развитие местного самоуправления и гражданского общества 		<ul style="list-style-type: none"> • обеспечение прозрачности системы приема и продвижения по службе; • усиление аналитического компонента в функциональных действиях органов управления; • содействие развитию институтов, защищающих частную собственность; • разработка программ и стратегий развития в связке с финансовыми потоками. 		

2.2.2. Система социальных услуг: роль формальных и неформальных институтов

Формирование и развитие системы социальной защиты. В Республике Таджикистан система социальной защиты формировалась в советский период и поэтому обладает схожими чертами с системами социальной защиты стран СНГ. За период суверенного развития создана национальная нормативно - правовая база системы социальной защиты и социального обеспечения (Приложение 2.2.7.).

Основу системы составляют пенсии, социальная помощь, социальные услуги.

Пенсионная система. История развития пенсионной системы Республики Таджикистан с институциональных позиций характеризуется двумя этапами:

- советский период – формирование и развитие института государственного социального обеспечения,
- постсоветский период – формирование и развитие переходных форм к страховым институтам.

Вставка 15

Каково положение пенсионеров относительно других социальных групп?

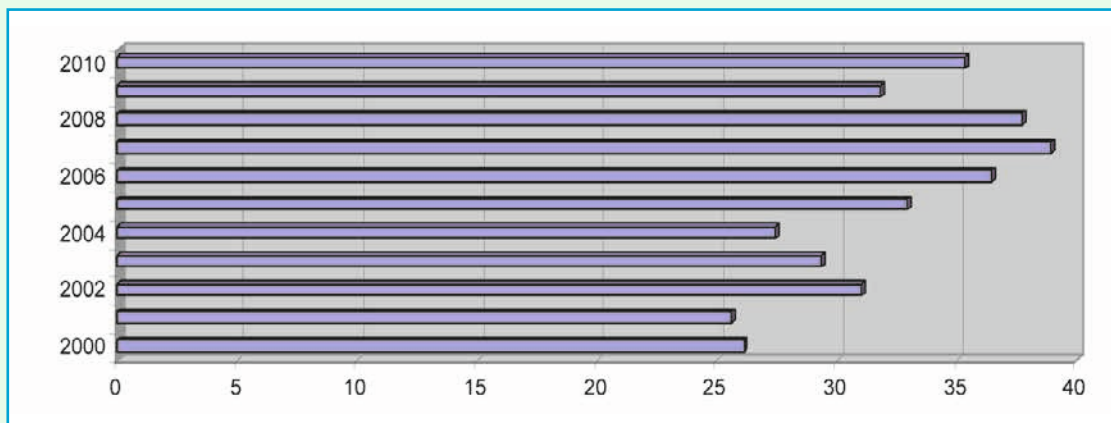
Пенсионеры – малообеспеченный и наименее защищенный слой населения. Хотя коэффициент замещения (отношение средней пенсии к средней заработной плате) растет, но рост не устойчив и в условиях низкого уровня заработной платы не является признаком улучшения материального положения пенсионеров. В тоже время соотношение пенсии/ заработная плата все еще не достиг минимального уровня - 40%, устанавливаемого международными стандартами.

Обследование уровня жизни 2007 года показало, что в домохозяйствах, в которых 2 и более престарелых уровень крайней бедности выше на 7,6%.

Низкий размер выплат вынуждает искать другие источники доходов для выживания. В частности, пенсионеры предпочитают оставаться на рабочем месте или занимаются на приусадебном участке для выращивания продуктов питания, полагаются на дополнительную помощь от денежных переводов от других членов семьи.

ДИАГРАММА 2.2.5.

Динамика коэффициента замещения по Республике Таджикистан, %¹³



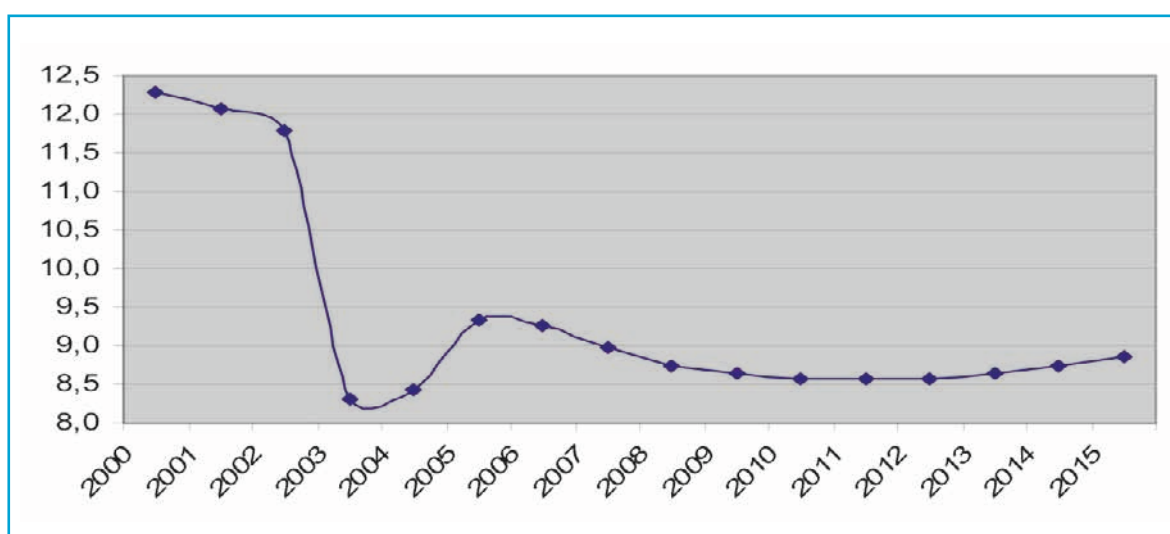
¹³Источник: Таджикистан: 20 лет государственной независимости: Стат.сб.- Душанбе, 2011, с. 285

Демографический прогноз свидетельствует о том, что в очень небольшом объеме, но постепенно увеличивается доля пожилых людей, может развиваться процесс старения населения.

- пенсионная система лучше всего действует в условиях стабильной макроэкономической ситуации, в особенности, когда удается управлять инфляцией.

ДИАГРАММА 2.2.6.

Кoeffициент демографической нагрузки пожилыми (численность старше трудоспособного возраста на 1000 чел. трудоспособного возраста)¹⁴



В случае роста продолжительности жизни в стране возможны два последствия:

- ускорится процесс старения населения;
- увеличится нагрузка на пенсионную систему.

В этих условиях важно учитывать следующие факторы:

- в пенсионной системе, финансирование которой опирается на взносы или налоговые отчисления с заработной платы, возможности повышения пенсий ограничены уровнем заработной платы в легальном секторе экономики. Соответственно, значимым условием становится легализация теневого сектора экономики;
- значение имеет высокий уровень дифференциации заработной платы;

Главный вызов пенсионной реформе Республики Таджикистан состоит в возможности изменить модель отношений между государством, работодателями и работниками. Но развитие пенсионной системы неразрывно связано с соответствующими изменениями на рынках труда и финансовых рынках, параллельное реформирование этих сегментов экономики может способствовать улучшению ситуации в пенсионной сфере.

В настоящее время в Республике Таджикистан идет формирование новой единой системы пенсионного обеспечения, которая будет состоять из:

- страхового пенсионного обеспечения;
- государственного пенсионного обеспечения (Приложение 2.2.8.).

¹⁴ Рассчитано по данным Демографического ежегодника Республики Таджикистан. Душанбе, 2010.- с.30-58

Проблемы с использованием накопительной компоненты в пенсионной системе республики могут быть связаны:

- с наличием преобладанием низкой заработной платы и, вследствие этого, возможными малыми отчислениями на оплату пенсий, чтобы их разделить на две части: текущие выплаты и накопления на будущее время,
- не развитостью, фактическим отсутствием должной институциональной базы по страховым пенсионным фондам, не разработанностью самого механизма проведения пенсионного реформирования.

Социальная помощь

В настоящее время реализуется пакет программ по социальной помощи. Самая крупная программа направлена на компенсацию оплаты

за потребление электроэнергии и газа, а вторая по величине программа предусмотрена для потребления электроэнергии и газа, а вторая по величине программа предусмотрена для нуждающихся семей, в которых дети посещают школу. Институциональная проблема по реализации двух программ социальной помощи заключается в межведомственной разобщенности действий и ответственности.

Социальная работа.

Социальную работу с различными категориями населения осуществляют различные службы. Социальные услуги оказываются как в стационарных учреждениях, центрах дневного пребывания, так и непосредственно на дому. Одна из групп населения, с которой ведется социальная работа – инвалиды.

Министерство финансов Республики Таджикистан предоставляет финансовые средства для реализации программ районным структурам, но: во - первых, не ведется единый реестр получателей, что снижает адресность помощи и создает мотив для перенаправления этих средств на другие нужды; во - вторых, районы не несут ответственность перед Министерством за расходы по данной программе.

Всемирным банком предложены шаги по реформированию системы социальной помощи:

- консолидация всех программ помощи в единую программу;
- принятие четкого механизма определения нуждающихся в помощи;
- администрирование и управление помощью через учреждение улучшенной системы управления информацией, включая электронные регистры.

Из отчета Всемирного банка “Республика Таджикистан: оказание социальной помощи малообеспеченным домохозяйствам”, 2010 г.

К 2011 году в системе Министерства труда и социальной защиты населения РТ действовало 8 домов – интернатов для престарелых и инвалидов, с общим числом мест 1555, из них 1355 мест предназначены для престарелых и инвалидов - взрослых и 200 мест для детей-инвалидов. С 2007 года получает развитие альтернативный домам интернатам вид социальных услуг- центры дневного пребывания, цель которых предоставление различных видов социальных услуг в центрах, приближенных к месту жительства без отрыва от семьи.

Существовавшая кадровая проблема (недостаточное количество сотрудников для обслуживания проживающих), в основном, решается путем выделения дополнительных штатных единиц в действующие стационары. Но, крайне низкий уровень заработной платы среднего звена и обслуживающего персонала, сложный физический труд сохраняет проблему текучести кадров. Ситуация усугубляется нехваткой профессионально подготовленных кадров для работы в системе социальной защиты и реабилитации.

Хотя для инвалидов при поступлении на учебу в учреждения образования, дающие среднее профессиональное и высшее профессиональное образование, предусматриваются льготы в процессе приема; в целях обеспечения занятости устанавливаются квоты рабочих мест для инвалидов, но тем не менее сохраняется острой проблема занятости и реабилитации инвалидов.

Наиболее распространённым средством трудоустройства инвалидов являются специализированные предприятия общественных объединений инвалидов, но из-за сокращения государственных закупок их продукции данные предприятия находятся в сложном положении. Потенциал Общества слепых, Общество глухих, Общество инвалидов значителен в направлении интеграции инвалидов в общественную жизнь, но финансовая уязвимость, зависимость от грантовой поддержки, в большей степени международных организаций, с одной стороны способствует продвижению новых подходов к работе с инвалидами, но с другой стороны, имеются сложности в проведении системной, постоянной работы и обеспечения большего охвата.

Вставка 16
Проект Евросоюза и МТСЗН в области социальной защиты

В целях развития и усовершенствования системы предоставления социальных услуг в республике реализуется проект «Техническая помощь Программе поддержки секторальной политики в области социальной защиты – Компонент по предоставлению услуг Таджикистану», который разработан в сотрудничестве между Министерством труда и социальной защиты населения (МТСЗН) и Европейским Союзом (ЕС). Проект начал свою деятельность 9-го декабря 2009г и внедряется консорциумом, который возглавляет консалтинговая компания – «Оксфорд полиси менеджмент» (Oxford Policy Management). Продолжительность проекта 36 месяцев. Общий бюджет – 2,5 млн. Евро. Данный проект оказывает поддержку МТСЗН в использовании современных методов планирования, управления и предоставления высококачественных социальных услуг широкому кругу уязвимых групп населения.

К которым относятся: дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, люди с инвалидностью, одинокие и престарелые, и другие, нуждающиеся в заботе и поддержке клиенты.

Основными задачами данного проекта является:

- разработка Концепции развития социальных услуг в Республике Таджикистан, которая заложит основу общего видения политики развития социальных услуг в Республике Таджикистан и станет своеобразной отправной точкой для последующих действий, направленных на повышение доступности социальных услуг для уязвимых слоев населения;
- оказание поддержки МТСЗН в разработке стандартов, методологии и улучшении практики предоставления социальных услуг людям с инвалидностью, другим уязвимыми категориями населения в стационарных учреждениях, дневных центрах и при оказании помощи на дому;
- содействие МТСЗН в разработке механизмов управления, координации и мониторинга системы предоставления социальных услуг.

Одним из примеров деятельности проекта является внедрение нового подхода в обучении людей с умственными и физическими ограничениями. Суть подхода заключается в обучении в обществе людей с умственными и физическими ограничениями с использованием ресурсов общины (махалли). Чтобы организовать такую систему поддержки людей с ограниченными возможностями на уровне общины и обеспечить их интеграцию в общество, проект осуществляет серию обучающих курсов «Обучение в обществе людей с умственными и физическими ограничениями (на уровне общины)».

В рамках проекта проводится работа по пилотированию новых категорий социальных услуг в 12 пилотных учреждениях, а также созданию учебно-экспериментального комплекса социальной работы и инноваций на базе Национального реабилитационного центра (НРЦ) для детей и подростков «Чорбог». Деятельность центра должна обеспечить:

- апробацию, внедрение и распространение передовых методик и технологий социальной работы и реабилитации;
- повышение профессиональной компетентности социальных работников системы МТСЗН;
- предоставление на базе дневного центра НРЦ «Чорбог» комплекса качественных социальных услуг и услуг реабилитации детям с ограниченными возможностями жизнедеятельности, детям-сиротам, детям лишенным родительской опеки, детям из малообеспеченных семей;
- отработку оптимальной для Республики Таджикистан модели предоставления качественных социальных услуг на уровне общества.

Финансирование социальной защиты.

Источниками финансирования социальной защиты преимущественно являются бюджетные средства (республиканский и местные бюджеты, бюджет Государственного агентства по социальному страхованию и пенсиям), средства по Программе государственных инвестиций занимают незначительную долю.

Политика финансирования данного сектора связана с двумя процессами:

- переходом на программное финансирование, которое направлено на повышение эффективности системы управления денежными средствами государственного социального страхования;
- созданием экономических условий для перехода к принципам пенсионного страхования.

Реализация данной политики предполагает усиление институционального потенциала Агентства социального страхования и пенсий РТ. При этом ключевая проблема связана с возможностями реального прогнозирования необходимых ресурсов и оценка эффективности, результативности используемых средств.

Управление системой образования - концептуальные вопросы реформирования

Система образования Республики Таджикистан унаследовала мощный потенциал и материальную базу, созданную еще в рамках Советского союза. В советский период в республике был достигнут достаточно высокий уровень образованности населения, создан значительный интеллектуальный потенциал. Это, в свою очередь, определяло социально-экономическое и научно-техническое развитие народного хозяйства республики с учетом участия во внутрисоюзном разделении труда.

С момента обретения независимости Республика Таджикистан начала развивать свою образовательную модель. Образование входит в число основных национальных

приоритетов Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года. Преимущество государственной политики в данной сфере подтверждается в среднесрочных программах снижения бедности, программах государственных инвестиций и ежегодных Посланиях Президента страны. Направленность реформ в системе образования Республики Таджикистан связано с предоставлением равных возможностей в получении образования на всех уровнях, создание условий для обеспечения качества образования в соответствии с современными требованиями (Приложение 2.2.9.).

Для оценки изменений, произошедших в постсоциалистических странах Европы и Центральной Азии, проведено много исследований, в числе которых исследование проведенное ПРООН в 2009-2010гг в контексте социального отторжения.

Проведенный анализ обнаружил тот факт, что несмотря на разнообразие региона, глубина социального отторжения похожа во всех шести странах (Казахстан, Македония, Молдова, Сербия, Таджикистан, Украина), вошедших в исследование. Проведенный анализ также показал, что жители всех стран применяют похожие стратегии преодоления отторжения.

В Докладе по исследованию резюмируется, что в настоящее время, социальные политики не полностью реализуют свой потенциал в продвижении социального вовлечения. Системы социальной защиты, исторически ориентированные на категории граждан (а не на их нужды), в сочетании с определением прав на бумаге и самоуправством непосредственных исполнителей в их осуществлении, а также предрассудками, дискриминацией и формальными подходами, существенно ухудшают целенаправленность назначения пособий и они не всегда доходят до тех, кто в них нуждается более всего.

В качестве хорошего кратко- и среднесрочного подхода предлагается сосредоточиться на предоставлении универсальных пособий на ребенка, качественных социальных услуг и социальных пенсий, соответствующих реальным условиям. Многого можно достичь и в рамках имеющихся в распоряжении бюджетных ресурсов, если распределение ресурсов будет проводиться на базе четких и ясных принципов, с упором на реальные потребности и эффективный мониторинг воздействия системы.

Источник: От трансформации к обществу для всех: Региональный доклад о человеческом развитии. - Братислава, 2011

Вертикальный функциональный анализ Министерства образования Республики Таджикистан высветил следующие недостатки в его работе:

- Разобщенность отделов по сбору и анализу статистической отчетности;
- Функция разработки политики недостаточна по сравнению с функциями контроля;
- Дублирование функций между подразделениями министерства;
- Проблема удержания и набора специалистов. Почти в каждой административной единице есть вакансии.

Источник: Республика Таджикистан: Вертикальный функциональный обзор Министерства образования, май 2010г.

Институциональная динамика учреждений образования характеризуется следующими тенденциями:

- **по дошкольному образованию** – сокращение числа дошкольных учреждений. За период 1991-2010гг. число дошкольных учреждений сократилось на 48,3%. Относительно хорошо организованная до 1990-х годов система дошкольного воспитания фактически распалась, что ограничивает участие женщин в социальной и экономической жизни и приводит к неравным стартовым условиям при поступлении детей в школу. В 2010 году в республике функционировало только 488 дошкольных образовательных учреждений, которые посещали 62,5 тыс. детей, что составляет 5,8% детей дошкольного возраста. Причем охват детей данными учреждениями снизился в большей степени в городских поселениях. Данная тенденция обусловлена следующими процессами:
 - ухудшение состояния зданий и сооружений, кадровой обеспеченности системы дошкольного образования (исключая ведомственные учреждения), что обусловлено недостаточным финансированием и низким уровнем заработной платы;
 - повышение родительской платы за содержание детей в детском саду для

определенной категории семей весьма обременительно.

- **по среднему общему образованию** – увеличение числа средних школ. За период 1991-2010гг число школ увеличилось на 16%, при увеличении численности учащихся на 27,9%, но процесс сопровождался сокращением численности учителей- на 5,4%. Рост количества среднеобразовательных школ пока не решил проблему нехватки и благоустроенности школ, особенно в сельской местности. Сохраняется проблема качества образования, которая во многом обусловлена:

- низким уровнем заработной платы учителей, что приводит к снижению квалификации занятых, нехватке учителей, оттоку высококвалифицированных опытных специалистов;
- сохраняющимися ограничениями на энергоснабжение, которые снижают доступ к современным технологиям обучения, в большей степени в сельской местности

- **по начальному профессиональному образованию** – уменьшение числа училищ. По сравнению с началом 1990-х годов число училищ сократилось на 15 единиц, численность учащихся в них - на 45,9%. При этом концептуальная проблема функционирования училищ связана с несоответствием подготавливаемых специальностей требованиям рынка труда. В результате обостряется дисбаланс на рынке специалистов (нехватка специалистов – техников среднего звена при относительном избытке специалистов с высшим образованием).

- **по среднему профессиональному образованию** - не большое увеличение числа учреждений среднего профессионального образования, в большей степени за счет открытия филиалов в регионах. Но, эта динамика не совсем соответствует решению проблем рынка труда, развития экономики регионов и республики в целом. Если в 1991 году на 10 тыс. чел населения приходилось 73 учащихся средних профессиональных учебных

заведений, то в 2010 году только 50. Диспропорции в системе среднего профессионального образования связаны с ростом выпуска кадров для сферы обслуживания и непромышленного сектора, в то время как потребность в технических, строительных и сельскохозяйственных специальностях остается неудовлетворенной.

• **по высшему профессиональному образованию** - система высшего образования республики претерпела значительные изменения, последствиями которых стали внедрение новых государственных стандартов высшего образования и рост числа студентов, обучающихся не за счет средств государственного бюджета. Обеспечивается постепенный переход на кредитную систему образования, в рамках участия в Болонском процессе, требующее от национального образования сочетание мировых тенденций с особенностями состояния и перспектив развития республики. В то же время создана «вторая» экономика, ориентированная на частный спрос, что связано:

- с подготовкой к поступлению через платные курсы и (или) репетиторов;
- с контрактной формой образования за пределами контрольных цифр бюджетного приема;
- с предоставлением возможности получения дополнительного профессионального образования.

по послевузовскому образованию - увеличение числа высших учебных заведений привело также к увеличению числа аспирантур при вузах. По состоянию на 2010 г. число организаций, ведущих подготовку аспирантов достигло 19 единиц, с числом аспирантов 1553, что превышает уровень 1991 года в 3 раза, что может свидетельствовать как об усилении интеллектуального потенциала научных кадров и повышении качества послевузовского образования, так и, наоборот, о снижении уровня требований к качеству подготовки и

формализации послевузовского образования. Относительно профессионального образования сложилась определенная направленность действий:

- осознание образования как необходимого гаранта занятости и реализации возможностей «социального лифта»;
- ориентация на получение диплома об образовании;
- относительно справедливая система отбора и оценок сопровождается вероятностью возникновения факторов коррупционного характера, в основном при поступлении и получении текущих и выпускных оценок, что отрицательно влияет на качество образования.

Вставка 17
Проблемы системы образования в контексте обеспечения устойчивости развития

1) Количественное соотношение выпуска из общеобразовательной школы и приема студентов в учебные заведения профессионального образования

Тенденция – процент охвата выпускников 9-х и 11-х классов профессиональными образовательными учреждениями стабильно низкий.

Возможные последствия – получение не достаточно образованного поколения с ограниченными профессиональными навыками, не возможность повышения конкурентоспособности страны.

Задача - повышение охвата и качества обучения, достижения практичности и применимости образования для занятости на рынке труда, необходимости замены «школы знаний» на «школу компетенций».

2) Соотношение приема в профессиональные учебные заведения:

Тенденция – рост приема в высшие учебные заведения сопровождается существенным снижением учащихся в начальных профессиональных учебных заведениях. Возможные последствия – потеря рабочего класса, рост безработицы, снижение эффективности занятости.

Задача - поиск оптимальной структуры профессионального образования. Данное соотношение должно определяться структурой рабочих мест в системе занятости; потребностью рабочих мест, требующих соответствующего уровня профобразования.

3) Образовательный потенциал педагогов:

- общеобразовательные учреждения:

Тенденция – только 70% учителей имеют высшее и неполное высшее образование, наблюдается устойчивая тенденция старения кадров, основной контингент – женщины.

Возможные последствия – невозможность выхода на траекторию инновационного прорыва вследствие консервации низкого или еще большего снижения качества образования (нарушение связи между поколениями- низкая мотивация молодых специалистов в занятости в системе образования сочетается с низким качеством их подготовки, не развита система преемственности опыта и освоения новых технологий школьного обучения).

- профессиональные образовательные учреждения:

Тенденция – только 27,6% преподавателей имеют ученную степень, низкая практическая значимость научно исследовательской и методической деятельности профессорско – преподавательского состава.

Возможные последствия – отсталость учебного материала, ограниченность применения новых современных методов обучения, оторванность теории и практики.

Задача – существенное повышение заработной платы в отрасли и оказание поддержки жильем молодым педагогам, предоставление других пакетов услуг, стимулирование научно – исследовательской деятельности.

ДИАГРАММА 2.2.7.
Процент охвата профессиональными учебными заведениями выпускников школ

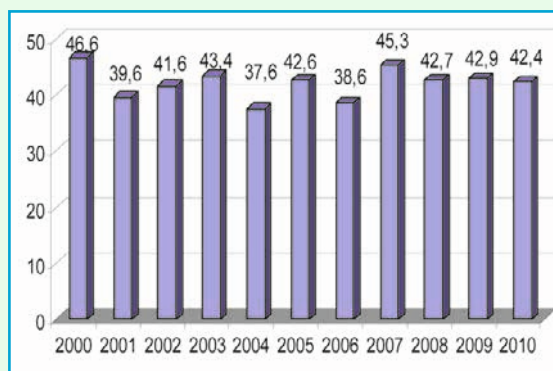


ТАБЛИЦА 2.2.3.
Структура приема в учебные заведения профессионального образования, %

Учреждения профессионального образования	2000 г.	2010 г.
Начальные профессиональные учебные заведения	40,0	25,0
Средние профессиональные учебные заведения	21,5	23,3
Высшие учебные заведения	38,5	51,7
ВСЕГО	100,0	100,0

Вставка 18
Мероприятия в направлении гендерного баланса в системе образования

В Республике Таджикистан осуществляются мероприятия, направленные на вовлечение девушек в учёбу, создание системы мотивации к повышению квалификации:

- принят и реализуется Закон РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностях их реализации» (2005г.),
- осуществляются программные действия в рамках Национальной стратегии активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011 – 2020гг;
- в вузах страны введены спецкурсы по гендерной проблематике;
- применяется «Президентская квота» по вовлечению девушек из отдаленных регионов в систему высшего образования (ежегодно с 1997 г.);
- Министерством образования совместно с ЮНИСЕФ проведена гендерная экспертиза школьных учебников и обоснованы рекомендации по подготовке гендерно чувствительных учебных материалов (2008 г.);
- при поддержке международных организаций силами общественных организаций проводятся образовательно-информационные семинары, тренинги по повышению уровня гендерного образования и преодолению негативных гендерных стереотипов.

В системе образования сохраняется институциональный разрыв: окончание среднего образования и получение аттестата не воспринимается достаточным условием зачисления в начальные, средние и высшие профессиональные учебные заведения. В этой связи возникло и набирает обороты внесистемное образование в виде репетиторства (преимущественно при поступлении в высшие учебные заведения), которое восполняет недостатки уровня средней школы и готовит абитуриентов к поступлению на более высокие ступени профессионального образования. При этом используются неформальные платежи и социальные связи. Ослабление и в целом преодоление данного институционального разрыва связывается, в том числе, с возникновением и развитием подготовительных курсов в вуз, что является попыткой формализовать институт репетиторства.

Развивается политика изменения организационно-экономических институтов системы образования - поддержка создания новых общеобразовательных школ, появление профильных школ, нормативно-подушевое финансирование, переход на двух ступенчатое высшее образование, поддержка в доступе к профессиональному образованию юношей и девушек из отдаленных регионов, перевод системы получения профессиональной квалификации на рыночную основу.

Вставка 19
Решение задач подушевого финансирования школьного образования.

Нормативное подушевое финансирование в образовании осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2007 года №505 «Об утверждении Порядка нормативного (подушевого) финансирования общеобразовательных учреждений».

В республике внедрение нормативного подушевого финансирования в образовании осуществляется установлением прямого финансирования без субвенций местным органам власти. Практика подушевого финансирования внедрялась постепенно и сейчас ею охвачены все школы. Но, существует также негативный опыт внедрения подушевого финансирования. В частности данная практика негативно отразилась в школах с численностью до 100 человек. Поэтому Правительству Республики Таджикистан необходимо более тщательное изучение и обобщение данного метода финансирования с целью его совершенствования и более тесно связать вопрос с задачами местных органов государственного управления и местного самоуправления.

Контроль качества образовательных программ, требования прозрачности академических и экономических показателей учебных заведений, ограничения прав учебных заведений на проведение собственных вступительных испытаний — эти меры призваны повысить эффективность использования ресурсов системы образования, в том числе путем обеспечения нормального потребительского выбора (Приложения 2.2.10 и 2.2.11.).

Вставка 20 Международные индексы по образовательным аспектам

Всемирным банком в рамках программы «знания для развития» (Knowledge for Development) публикуется Индекс экономики знаний (Knowledge Economy Index), который отображает то, насколько институциональная среда благоприятствует внедрению новых знаний в экономику, и насколько они реально могут быть полезными для экономического развития страны. В основе расчета Индекса лежит предложенная Всемирным банком «Методология оценки знаний» (The Knowledge Assessment Methodology — KAM), которая включает комплекс из 109 структурных и качественных показателей, объединенных в четыре основные группы:

1. Индекс экономического и институционального режима (The Economic Incentive and Institutional Regime).
2. Индекс образования (Education and Human Resources).
3. Индекс инноваций (The Innovation System).
4. Индекс информационных и коммуникационных технологий — ИКТ (Information and Communication Technology — ICT).

По каждой группе показателей странам выставляется оценка в баллах — от 1 до 10.

В целом в группе бывших социалистических государств более высокие уровни доходов сопровождаются с более высоким уровнем Индекса экономики знаний, но относительно показатель качества институтов и тенденций изменений в институциональной среде вывод не так однозначен, что подтверждается более высокими коэффициентами вариации и более низким коэффициентом корреляции.

ДИАГРАММА 2.2.8.

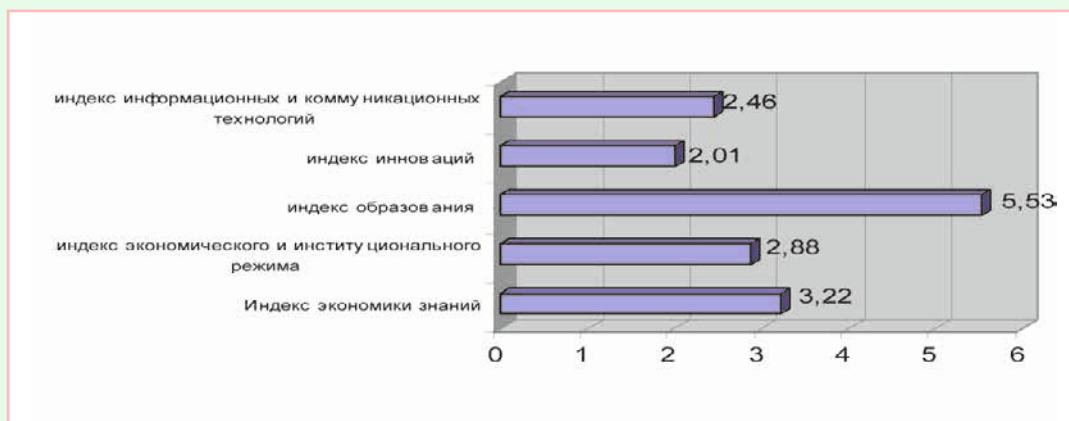


ДИАГРАММА 2.2.9.



Республика Таджикистан по Индексу экономики знаний имеет всего 3,22 балла. Анализ составляющих индекса показывает, что республика имеет относительно более высокие показатели в уровнях достижений в образовании (индекс образования), что в значительной степени отражает успехи, достигнутые страной в сфере образования еще в советский период, а также наличие значительной инерционности в этой области. Но, если посмотреть на наиболее важную, с точки зрения долгосрочного развития, составляющую индекса — экономические стимулы и институциональный режим, то проблема высвечивается под более острым углом.

ДИАГРАММА 2.2.10.
ИНДЕКС ЭКОНОМИКИ ЗНАНИЙ И ЕГО СОСТАВЛЯЮЩИХ ПО РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН В 2009 ГОДУ



Между тем необходимо пакетное решение — организационные реформы, идущие вместе с увеличением бюджетных расходов на образование, которое является необходимым условием пресечения обесценения образования. Состояние системы образования и качества образования в большей степени определяются возможностями ее финансирования. Уровень государственных расходов на образование в процентах от ВВП существенно увеличился с 2,3% в 2000 году до 4,8% в 2010 г. При этом основной рост приходится на последние 5 лет, что связано с реформами, проводимыми в системе образования республики.

Большинство вопросов, связанных с дошкольным и общим средним образованием, передано в компетенцию органов государственной власти на местах.

За республиканским уровнем в большей степени закреплены вопросы, связанные с общей стратегией и стандартами качества образования, подготовкой и издание учебников, созданием системы подготовки и переподготовки педагогических кадров.

Вопросы строительства, капитального и текущего ремонта школ, их оснащения, текущего содержания, укомплектования педагогическим кадрами, обеспечение качества и безопасности учебного процесса, развитие внешкольного образования, функционирование библиотек, спортивных сооружений и клубов решаются в большей степени местными органами.

Государство обозначило намерения провести серьезные структурные преобразования в системе профессионального образования. Но, пока сохраняется институциональный конфликт между сферой профессионального образования и рынком труда. В решении проблемы участвуют как формальные, так и неформальные институты.

При этом важно развитие национальной экономики, а соответственно и рынка труда в направлении перехода на качественные траектории. Что предполагает наряду с другими мероприятиями устойчивость системы найма на работу, удержание на работе только на основе профессиональных качеств. Более развитый рынок труда дает молодежи и системе профессионального образования соответствующие стимулы.

Вставка 21**Пример участия неформальных институтов в решении проблем образования.**

В рамках программы Европейской Комиссии «Увеличение индивидуальных доходов и улучшение уровня жизни в Хатлонской и Согдийской областях Таджикистана» реализуется проект «Снижение бедности в Таджикистане посредством образования и неформального обучения (PATENT)». Проект реализуется Институтом по Международному Сотрудничеству Немецкой Ассоциации Образования Взрослых (dvv international) и Ассоциация Научно-технической Интеллигенции Таджикистана (ASTI). Проект PATENT финансируется совместно Европейской Комиссией и Федеральным Министерством по экономическому сотрудничеству и развитию Германии. Главной целью проекта является смягчение проблем безработицы и бедности путем обеспечения доступа к системе профессионально-технического образования (ПТО) широких слоев взрослого населения посредством мероприятий:

1. Мероприятия, непосредственно затрагивающие неквалифицированное взрослое население: подготовка и проведение пользующихся спросом курсов обучения (включая обеспечение необходимым оборудованием и учебными материалами).
2. Мероприятия, которые вносят вклад в укрепление системы ПТО в целом: обучающие курсы для управленческого и педагогического состава 10-ти профтехучилищ (ПТУ), разработка пособий по современным методам обучения и управления.
3. Мероприятия, связанные с созданием системы консультационных услуг для населения региона: бизнес-планирование и обучение, профессиональная ориентация выпускников школ.
4. Мероприятия, которые помогут улучшить имидж обновленной системы ПТО в таджикском обществе.

Кроме того, важно создать в стране более благоприятные условия для исследовательской работы в целом.

Сюда относятся системные меры, как правило, направленные на изменение системы найма и продвижения по карьерной лестнице в высшем образовании; системы оценки качества работы и системы оплаты труда, с упором на публикации в международных реферируемых журналах; системы распределения исследовательского финансирования; повышение качества постдипломного образования в целом и создания благоприятных условий для молодых исследователей в частности.

Реформы и развитие системы здравоохранения

Система здравоохранения Таджикистана является ключевым сектором с нормативно – правовой базой и медучреждениями (Приложения 2.2.12. и 2.2.13.).

В системе здравоохранения развивается политика изменения организационно-экономических институтов системы здравоохранения- поддержка строительства и содержания новых медучреждений в регионах страны, нормативно-подушевое финансирование, формирование законодательной базы регулирования системы со-оплаты пациентами медицинских услуг (Приложение 2.2.14.).

Но, сохраняются проблемы институционального плана:

- сложности в создании эффективной системы взаимодействий в единой технологической системы оказания медицинской помощи (диагностика, лечение, превентивные упреждающие меры);
- сложившаяся система финансирования здравоохранения пока не совсем соединена с индикаторами улучшения качества.

Первичная медико-санитарная помощь определена как основной, доступный и бесплатный для каждого гражданина вид медицинского обслуживания, который включает: лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других несложных состояний; медицинской профилактики различных заболеваний; санитарно-гигиеническое образование; проведение других мероприятий, связанных с оказанием медико-санитарной помощи населению по месту жительства. Но, ресурсное обеспечение первичной медико-санитарной помощи не соответствует полноценному выполнению гарантий бесплатности качества медицинского обслуживания. Кроме того, в сложившейся институциональной среде наблюдается отрыв первичного звена от специализированной медицинской помощи, как административный, так и финансовый.

Одна из особенностей сектора здравоохранения республики заключается в том, что повышение расходов на медицину не гарантируют повышения качества и доступности медицинских услуг, хотя корреляционный анализ показал относительно высокую взаимосвязь между затратами на медицинскую помощь (в расчете на душу населения или как доля в ВВП) и показателями, характеризующими уровень здоровья населения, но эта зависимость не носит ярко выраженного характера (Приложение 2.2.15.).

Ресурсное обеспечение здравоохранения в большей степени находится в распоряжении местных органов управления. Из местных бюджетов финансируется 71,2% всех расходов на здравоохранение. За республиканским бюджетом остались специализированные центры и учреждения здравоохранения

Вставка 22 **Функциональный анализ Министерства здравоохранения Республики Таджикистан**

При проведении вертикального функционального анализа Министерства здравоохранения Республики Таджикистан выявился ряд несоответствий:

Вопросы управления:

- слабость системы оценки информационных потоков и качества;
- низкая эффективность стратегии развития отрасли;
- не достаточная увязка стратегических направлений и целей развития отрасли с бюджетным циклом и ежегодным планированием, мониторингом исполнения.

Системные вопросы:

- Неспособность инвестировать в специализированную информационную стратегию национальной системы здравоохранения и информационной системы управления здравоохранением является значительным препятствием для управления национальной службой здравоохранения.
- Неспособность интегрировать продукт сбора данных и исследований Республиканского центра медицинской статистики и информации для стратегической функции планирования и функций мониторинга министерства является существенным препятствием для стратегического и эффективного управления национальной системой здравоохранения.
- Важность точной и надежной национальной медицинской информации и её основных приложений для долгосрочного планирования и составления бюджетов в лучшем случае не понимается и в худшем случае игнорируется.
- Обмен информацией между министерством и областными и районными учреждениями не организован надлежащим образом из-за невозможности применения разработанной автоматизированной системы. Соблюдение национального стандарта должно быть обязательным и автоматизированным процессом, который обеспечивает данными в реальном времени.
- Недостаточное внимание уделяется соответствию стандарту качества, выполнению и аудиту. Интеграция информации по национальной системе здравоохранения не обеспечивается на должном уровне на всех уровнях.

*Источник: Республика Таджикистан:
Вертикальный функциональный обзор
Министерства здравоохранения, июнь 2010г.*

республиканского значения. В целом объемы бюджетного финансирования системы здравоохранения недостаточны для обеспечения населению широких гарантий бесплатной медицинской помощи. В связи с этим возникают проблемы, провоцирующие ухудшение качества медицинских услуг и институционального развития системы, что препятствует повышению эффективности в этом направлении.

Реформа здравоохранения имеет два тесно связанных между собой направления: Первое направление касается организации и реорганизации здравоохранения как отрасли на базе передовых медицинских технологий. Но, пока в республике не в полной мере решена задача внедрения не только передовых технологий лечения, но и новых технологий организации здравоохранения, типа обязательное и добровольное страхование.

Второе направление реформирования здравоохранения касается финансовой стороны деятельности его учреждений. Главный принцип реформы здесь состоит в том, что существуют и должны существовать три источника финансирования здравоохранения, каждый из которых имеет строго целевое назначение:

- государственный бюджет, обеспечивающий минимальные социальные гарантии в области охраны здоровья, необходимую реорганизацию системы здравоохранения;
- обязательное медицинское страхование, обеспечивающее потребление основного объема медицинских услуг;
- прямые затраты населения (платные услуги) с обеспечением прозрачности расчетов и ценообразования.

В стратегическом плане в системе здравоохранения республики предполагаются программные действия направленные на - усиление государственного управления охраной здоровья, повышение качества и доступности

лечебно - профилактической служб, развитие ресурсной и усиление финансовой базы здравоохранения (Приложение 2.2.16.). Но, при этом, важнейшее условие эффективности реформ – формирование не только программ и стратегии развития отрасли, но и обоснование механизмов достижения целей.

Институциональная база жилищно-коммунального хозяйства

ЖКХ (жилищно-коммунальное хозяйство) выступает в качестве самостоятельного экономического института, в рамках которого осуществляется эксплуатация домов, водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, тепло- энергоснабжение, озеленение территорий, а также ряд других видов работ: ремонт зданий и объектов инфраструктур, сбор и утилизация бытовых отходов.

В результате преобразований система управления и финансирования ЖКХ претерпела кардинальные изменения. Существенно изменились формы собственности на все объекты жилищно-коммунальной сферы республики. Приватизация государственного жилья значительно увеличило долю частного жилья, и к концу 2010 года она составила почти 94 % по сравнению с 69 % в 1992 году.

Система предоставления коммунальных услуг в Таджикистане условно разделяется на 2 подсистемы. Первая – это Государственное унитарное предприятие «Жилищно – коммунальное хозяйство» (ГУП ХКМ), которое было образовано в результате реорганизации Государственного концерна «Таджиккоммунсервис». ГУП является его правопреемником и в своей деятельности подчиняется Правительству Республики Таджикистан. Вторая подсистема связана с местными органами исполнительной власти, в основном городов республики, в составе которых функционируют службы курирующие жилищно- коммунальное хозяйство.

Практически по всей республике есть проблемы по водоснабжению. Обследование и инвентаризация отрасли показала, что в настоящее время доступ к питьевой воде имеют всего 48,6 % населения Республики Таджикистан.

Действия ГУП «Жилищно – коммунальное хозяйство» в рамках улучшения системы водоснабжения направлены на:

- улучшение технической оснащенности (заключен контракт с АО «Худжанд-ЗИЛ» для производства коммунальных машин);
- восстановление систем водоснабжения и канализации в регионах республики (долгосрочный кредит от Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР));
- повышение своевременности и обоснованности платы за воду, рационализация водопотребления путем установки водосчётчиков (ведутся переговоры по определению источников финансирования).

Из интервью с генеральным директором ГУП «ЖКХ» Алимуродом Тагоймуродовым национальному информагентству Ховар 5 мая 2011 года

Среди основных причин недостаточной эффективности работы ГУП ХКМ являются следующие:

- нехватка специалистов и финансовых ресурсов;
- предоставляемые услуги не соответствуют потребностям людей;
- некоторые функции дублируются другими институтами, что мешает выработке единой стратегии развития, поэтому существует постоянная угроза конфликта интересов. Конфликт интересов связан с не разработанностью механизмов взаимоотношений «потребитель – производитель», и с неразвитостью рыночных

преобразований в отрасли (Приложение 2.2.17.). Компонентом реформы является борьба с монополизмом в области жилищно-коммунального обслуживания на основе создания товариществ собственников жилья, и связан не только с реконструкцией, но и с решением ряда организационных, социальных и психологических проблем.

Реформирование системы управления жилищным хозяйством предполагает активное включение населения в работы по содержанию и воспроизводству жилищного фонда и коммунальных систем.

Так, в соответствии с Жилищным кодексом Республики Таджикистан граждане, неправительственные, общественные организации и иные добровольные объединения нанимателей, арендаторов и собственников жилых помещений в домах всех форм собственности имеют право участвовать в управлении жилищным фондом по месту жительства с целью защиты своих экономических и социальных прав и интересов, участвовать в выборе эксплуатационных и ремонтных организаций.

Не смотря на меры, предпринимаемые органами государственной власти и местного самоуправления для реформирования ЖКХ, функционирование формальных институтов в республике нельзя признать эффективным, так как сохраняется:

- монопольное положение местных жилищных предприятий в сфере обслуживания вместо развития конкурентной среды и привлечения эффективно работающих частных фирм;
- непрозрачность финансовых потоков и отсутствие механизмов определения действительной потребности в финансовых ресурсах для предоставления жилищно – коммунальных услуг;

В процессе приватизации в городах республики, где имеются многоквартирные дома, не было четко определено отношение и ответственность собственников жилых помещений к общему имуществу многоквартирного дома, а также была не достигнута главная цель – передача многоквартирных домов и принадлежащих земельных участков в целом в реальное управление собственникам.

«Товарищество собственников жилья» - организационно-правовая форма некоммерческой организации, созданной для содержания и управления многоквартирным домом.

Содержание имущества в многоквартирном доме включает в себя деятельность по управлению, обслуживанию, поддержанию надлежащего технического и санитарного состояния, соблюдению противопожарных правил, ремонту и другую деятельность, направленную на обеспечение сохранности и создание необходимых условий по пользованию помещениями, общим имуществом и земельным участком с расположенными на нем элементами благоустройства и озеленения.»

Источник: Закон Республики Таджикистан «О содержании многоквартирных домов и товариществах собственников жилья», июнь 2009 год.

Исследование в рамках проекта «Продвижение участия граждан в реформе управления многоквартирными домами», проведенное Союзом потребителей Таджикистана высветила проблему с имплементацией данного закона, что обусловлено в том числе низкой информированностью и не достаточной правовой грамотностью населения, не разработанностью ряда отсылочных нормативных документов.

Источник: Б. Хабибов. ««Злая» статья про ЖКХ». Asia – plus, 14 сентября 2011 года

- недостаточность статистической (в том числе консолидированной) информации о состоянии дел в ЖКХ. Для того, что бы управлять и регулировать процессы в ЖКХ, нужна полная, достоверная и адекватная информация.

2.2.3. Региональные аспекты социальной политики

Развитие социальной сферы в стране является объектом, прежде всего социальной политики центральных властей.

Но исполнение политики, ее результативность зависит и от деятельности местных органов управления, в том числе самоуправления.

В Республике Таджикистан имеются значительные региональные различия, в том числе социального плана (Приложение 2.2.18.). Существенным позитивным сдвигам социального и экономического развития страны мешают различия в развитии регионов Республики Таджикистан, которые определяются сложившейся отраслевой структурой, что приводит к высокой дифференциации социально – экономического развития регионов. 0,680 (2010 г.).

Расчеты регионального ИРЧП позволяет выделить факторы, которые вносят основной вклад в позитивную динамику ИРЧП областей и районов страны. Данные расчет по традиционной методике на уровне 5-ти административно – территориальных единиц – г. Душанбе (столица), 2 области (Согдийская и Хатлонская), Горно-Бадахшанская автономная область и группа городов и районов республиканского подчинения, показал, что Душанбе пока сохраняет лидирующее положение со значением индекса – 0,680 (2010г.).

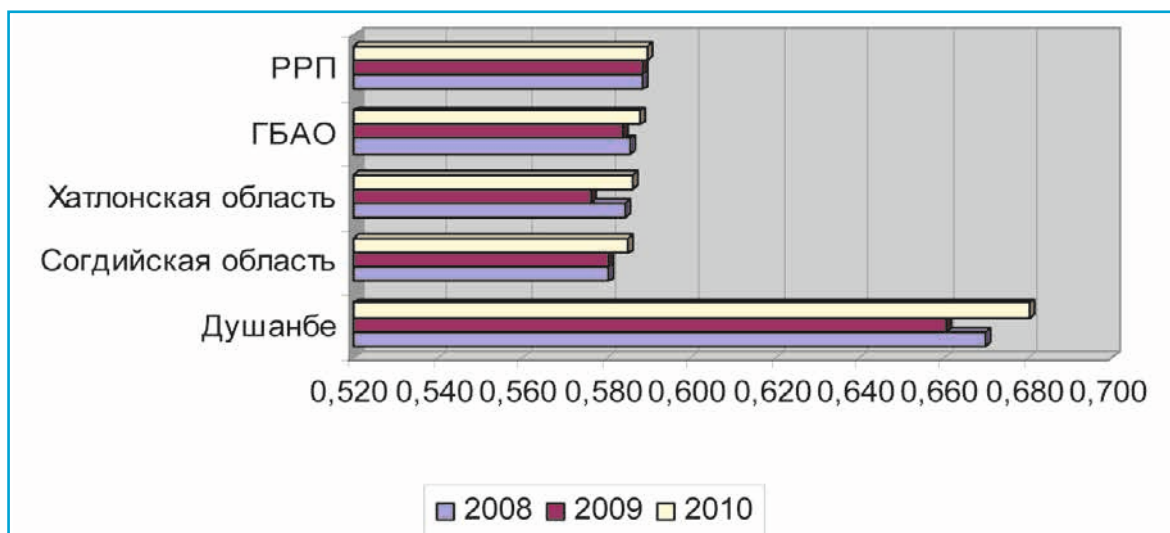
ТАБЛИЦА 2.2.4.

Региональные аспекты социальных реформ и их отображение в социальной политике

Факторы регионализации социальных реформ	Основные социально - экономические решения	Использование в регионах Таджикистана в ходе экономических реформ
1. Дифференциация реальных денежных доходов населения	Организация адресной социальной поддержки беднейших семей	На региональном уровне с учетом возможностей региональных бюджетов разрабатывались конкретные методики, определявшие критерии отнесения семей к беднейшим и размеры оказываемой помощи.
2. Несоответствие доходной базы бюджета социальной политики его расходам в разрезе регионов	<ul style="list-style-type: none"> - Создание дополнительных рабочих мест в регионе - Межрегиональное перераспределение средств, предназначенных для финансирования социальной политики - Субвенционная поддержка регионов из средств республиканского бюджета 	<ul style="list-style-type: none"> - Не практиковались межрегиональные трансферты, т.к. пока не организован фонд финансовой поддержки территорий - Практикуется механизм субвенционной поддержки регионов
3. Чрезмерная дифференциация по индикаторам социального развития регионов	Выделение на основе социальных показателей депрессивных и кризисных территорий, разработка социальных программ их развития	Комплексная социальная типология регионов республики - для обоснования управленческих решений не проводилась. Региональная политика пока не проводится должным образом.

ДИАГРАММА 2.2.11.

Уровни индекса развития человеческого потенциала в разрезе агрегированных территориально – административных образований Республики Таджикистан (по традиционной методике расчета)



При этом региональные различия в компонентах ИРЧП в относительно большей степени имеются по параметрам дохода из трех слагаемых индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). То есть дифференциация в экономическом развитии регионов в наибольшей мере обуславливает различия в уровне человеческого развития.

Наличие относительно большого диапазона различий по Индексу дохода вызван, в первую очередь, относительно более высоким уровнем развития экономики Душанбе, где рыночные отношения развиваются более интенсивно. В 2010 году здесь было сосредоточено 63,2% малых предприятий и 75,1% совместных предприятий действующих на территории республики.

Еще одним регионом, имеющим относительно высокий Индекс дохода, являются РРП, и так как это связано с развитием лишь одного, но крупного промышленного района (Турсунзаде)

из 13 входящими в состав этой группы регионов, поэтому считать этот регион, в целом, относительно развитым не совсем корректно.

Расчеты ИРЧП на региональном уровне по усовершенствованной методике сопряжены с проблемами доступности и достоверности данных.

Бюджетная политика - один из точных измерителей приоритетов и возможностей регионов. За 2005–2010 гг. она стала более социально-ориентированной: доля социальных расходов, включая ЖКХ, выросла в расходах по своду местных бюджетов с 83,0 до 85,2%.

Однако финансовые возможности местных бюджетов, особенно слаборазвитых регионов, весьма ограничены, поэтому значительная часть их расходов финансируется за счет отчислений субвенционной поддержки из республиканского бюджета. Учитывая, что в республике доля местных налогов в доходах местных бюджетов

составляет незначительную часть (в среднем порядка 12,4%), отрасли социальной сферы, в большей части финансируются за счет средств, формируемых в централизованном порядке.

Но, при этом политика перераспределения бюджетных ресурсов лишь смягчает неравенство, и, как правило, не нацелено на стимулирование экономической активности и создания условий для принципиального решения проблемы.

С точки зрения реализации социальной политики принципиально важным является процесс распределения межбюджетных полномочий, общий тренд которого лежит в русле делегирования ответственности с центрального уровня на региональный.

Структурный сдвиг местных бюджетов в сторону социальных расходов, особенно заметный в 2010 г., вовсе не означает отсутствие межрегиональных различий. Их бюджеты в очень разной степени социально ориентированы: доля социальных расходов без

Вставка 23
Оценка ИРЧП на дезагрегированном уровне в Республике Таджикистан.

Статистические данные и средние общенациональные показатели не позволяют увидеть и понять истинное неравенство в условиях жизни отдельных людей и социальных групп в регионах республики. В частности, дезагрегированные временные ряды необходимы для получения показателей по здравоохранению, занятости, охране окружающей среды и гендерной специфике.

Прежде всего, имеются проблемы с достоверностью показателя Валового регионального дохода (ВРД). Более серьезная проблема состоит в том, что регионы, это более открытые экономические системы по сравнению со страновым сопоставлением, так как на уровне стран основная часть дохода потребляется там же, где производится, а в регионах производство и потребление сильно различаются, так как значительная часть произведенного ВРД перераспределяется государством. В тоже время, в региональных индексах измеряется только производство ВРД, а не потребление, тем самым искажается реальное экономическое положение населения. Возможная альтернатива- использование показателя фактического конечного потребления домашних хозяйств системы национальных счетов.

Кроме того, публикации по региональной проблематике запаздывают почти на год, что сужает возможности оперативной оценки ситуации, выявления угроз и обоснования перспектив, своевременной постановки «диагноза» и назначения «лечения».

ТАБЛИЦА 2.2.5.

Структура бюджетного финансирования расходов на социальную сферу в Республике Таджикистан, 2010 г. (%)¹⁵

	Государственный бюджет	Республиканский бюджет	Местные бюджеты
Социальная сфера, в том числе:	100,0	28,3	71,7
Образование	100,0	25,4	74,6
Здравоохранение	100,0	17,0	83,0
Социальное страхование и социальная защита	100,0	30,9	3,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	100,0	8,2	91,8

¹⁵Источник: Таджикистан: 20 лет государственной независимости: Стат.сб.- Душанбе, 2011, с.787

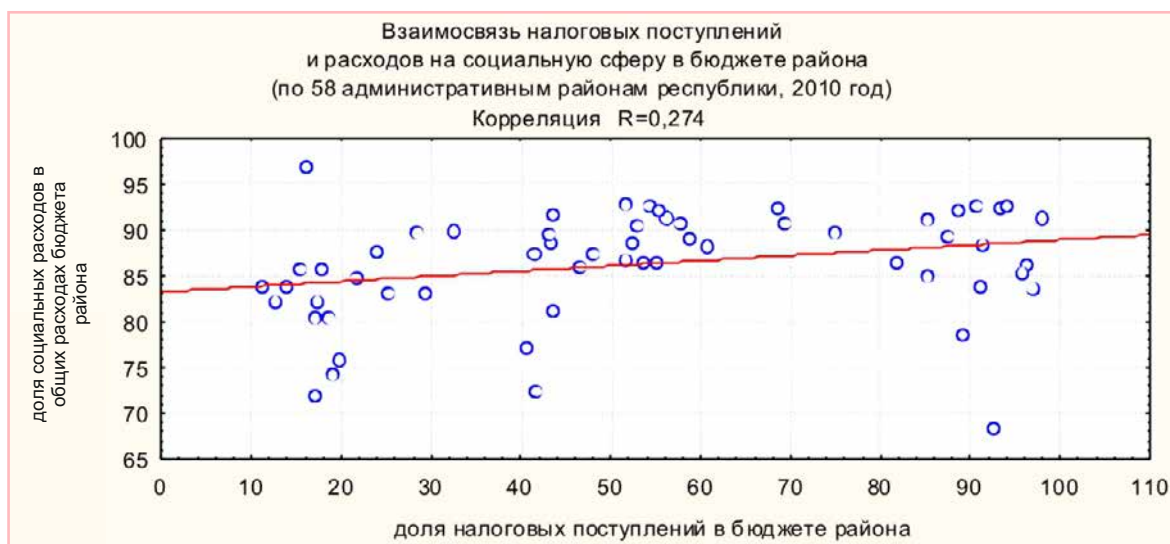
ЖКХ различается от 80% в районе Спитамен до 69% в Рогуне, а вместе с ЖКХ — от 97% в Шугнанском районе до 68% в Рогуне. Однако большинство районов тратит на эти цели соответственно 80-82% (без ЖКХ) и около 86% бюджетных расходов (с ЖКХ).

В тоже время не прослеживается четкой взаимосвязи между объемом финансирования социальных расходов и бюджетной, в большей степени налоговой, обеспеченностью территории.

В целом исследование социальной политики, реализуемой регионами через бюджетные механизмы, показало:

- через межбюджетные механизмы немного сглаживаются региональные различия в финансировании социальных секторов, но в динамике не сокращаются региональные различия в душевом финансировании социальной сферы;
- уровень развития регионов остается сильно дифференцированным, что сохраняет высокую зависимость регионов от финансовой помощи.

ДИАГРАММА 2.2.12.



Вставка 24

Проблемы регионального развития в контексте обеспечения устойчивости

1) Финансирование социального сектора:

Тенденция – децентрализация финансирования отраслей социальной сферы.

Но если сохранится низким собственный доходный потенциал регионов, то сложно будет решить проблему должного материально – технического обеспечения учреждений социальной сферы.

Задача - обеспечение роста налогового потенциала и в целом собственной доходной базы бюджетов регионов, эффективности расходования средств с использованием индикаторов результативности, прозрачности бюджета как на общегосударственном так и местном уровне, расширение участия населения в бюджетном процессе.

2) Социальные аспекты развития в перспективных программах развития регионов:

Тенденция – выделение социальных приоритетов в региональных программах развития.

Но если программные действия не будут последовательны и не подкреплены финансовыми потоками, которые в свою очередь связаны с укреплением региональной экономической базы, то возможные последствия связаны с сохранением проблем низких доходов населения, доступа и качества социальных услуг.

Задача – усиление институционального потенциала регионов по выделению приоритетов, укреплению экономической базы и инвестиционного климата, внедрению индикативного планирования и сценарного анализа, мониторинга и анализа результативности действий.

3) Взаимодействие центральных и местных органов управления:

Тенденция - формируется четкое, полное и законодательно закрепленное разграничение полномочий между органами власти различных уровней, поиск оптимального соотношения между стратегиями «выравнивания» и «поощрения точек роста» в региональном развитии страны.

Но, если сохранится слабым институциональный потенциал регионов то сохранятся и сложности в результативности экономических реформ, различия в региональных уровнях развития, в том числе человеческого потенциала.

Задача- оптимальная децентрализация государственной региональной политики, взаимная увязка региональных расходных обязательств с доходными полномочиями по всей вертикали управления (республика, область, район, джамоат). В ведении регионов должны остаться: инфраструктура регионального назначения (дороги, водохозяйственные сооружения, электростанции, линии энергоснабжения); социальная сфера (коммунальные услуги, образование, здравоохранение); контроль за хозяйственным освоением земель и охрана окружающей среды. В тоже время должны создаваться стимулы для проведения на местном уровне рациональной налогово-бюджетной политики, развития и эффективного использования налогово- го потенциала, повышения эффективности бюджетных расходов.

ГЛАВА 2.3. УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В настоящее время, несовершенная система охраны окружающей среды Республика Таджикистан действует по принципу «выявление и исправление» вместо «предупреждение и предотвращение».

Очень важным при анализе состояния вопросов охраны окружающей среды, являются проведение тщательной оценки, насколько гармонизированы законодательные и нормативно-правовые акты, как взаимосвязаны и обоюдно обусловлены принимаемые стратегические и программные документы, насколько планируемые меры обеспечены ресурсами. Понимание этих вопросов необходимо для минимизации нерационального использования природных ресурсов, а также для снижения негативного антропогенного воздействия на окружающую среду и сохранения её для будущих поколений. Природоохранные вопросы, приводимые в социально экономических стратегиях и программах, не всегда являются приоритетными и, соответственно, финансируются недостаточно. Одними из важных направлений государственной политики в условиях институциональных

реформ по созданию эффективных учреждений функционирующих в рыночных условиях и разработке законодательных и экономических механизмов регулирования в экологической сфере являются развитие институционального потенциала органов местного самоуправления, так как только они действуют на уровне, непосредственно приближенном к населению, и призваны решать вопросы обеспечения жизнедеятельности населения. Это предполагает создание всех условий для нормального функционирования и гармоничного развития человека, включая благоприятную среду его обитания.

В связи с этим, крайне актуально приступить к обсуждению новых и обновлению уже существующих подходов к решению экологических проблем в условиях меняющейся системы управления государством. Изучение соответствующих проблем имеет практическую значимость как для развития законодательства на всех уровнях, так и в плане реформирования института местного самоуправления. Это поможет решить конкретные проблемы создания эффективных механизмов обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду на территории джамоата.

2.3.1. Современное состояние

Институциональная система государственного управления вопросами охраны окружающей среды в Республике Таджикистан основана на полномочиях определённых законодательными актами утверждёнными Правительством Республики Таджикистан и положениями о функциональной деятельности соответствующих министерств и ведомств. Правительство, также утверждает структуру и отвечает за координацию их работы, определяет единую государственную политику в области охраны окружающей природной среды, природопользование и экологическую безопасность, проводит межведомственную координацию деятельности и взаимодействие государственных исполнительных органов в выполнении природоохранных межведомственных программных и стратегических документов.

Местные органы исполнительной власти ответственны за выполнение законов и нормативно-правовых документов в соответствии с компетенцией определённой в законодательных актах в пределах местных территориальных образований.

Центральным государственным органом исполнительной власти ответственным за обеспечение реализации природоохранной политики является Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан (далее Комитет по ООС). В сферу его компетенции входят такие важные функции как охрана окружающей среды, развития лесного хозяйства, гидрометеорологии, координация деятельности министерств, ведомств, предприятий и учреждений в области природопользования, норм экологической безопасности, охраны и воспроизводства природных ресурсов, координация деятельности в выполнении РТ обязательств по международным соглашениям, осуществление сотрудничества с зарубежными партнёрами в области охраны окружающей среды и др.

За последние 7 лет Комитет по ООС четырежды претерпевал реорганизацию (Министерство охраны природы (2003), Госкомитет по охране окружающей среды и лесного хозяйства (2004), Министерство сельского хозяйства и охраны природы (2006), Комитет по ООС (2008)) что, свидетельствует о нестабильности его деятельности, подрывает его потенциал исполнительных органов и порождает высокую текучесть высококвалифицированных кадров.

В связи с этим, до настоящего времени существующая структура Комитета по ООС остаётся функционально не устойчивой и потенциал государственного управления за окружающей природной средой не может в полной мере выполнять возложенные на него целевые задачи, обозначенные в принятых многочисленных законодательных актах, природоохранных стратегических и программных документах. В первую очередь, это объясняется отсутствием в структуре Комитета по ООС органа по стратегическому планированию развития природоохранной деятельности, с важной его составной частью, как самооценка имеющегося и требуемого потенциала в природоохранной сфере деятельности и разработка мер по его укреплению. Во-вторых, деятельность структурных подразделений Комитета по ООС в основном сводится к проведению контрольных функций за выполнением природоохранного законодательства и нормативных актов предприятиями - природопользователями и в меньшей мере придаётся значение системной организации работ по управлению и межведомственной координации природоохранной деятельности, совершенствования и гармонизации природоохранного законодательства, мониторингу состояния окружающей природной среды и выполнения принимаемых решений, пропаганде вопросов в области ООС и рационального природопользования, подготовку, переподготовку и аттестацию кадров с учётом

всех субъектов связанных как с природоохранной деятельностью, так и антропогенным воздействием на окружающую природную среду во всех уровнях государственной и местной власти, министерств, ведомств и т. п.

Комитет по ООС имеет территориальные управления в областях, городах и районах страны для осуществления государственного контроля за соблюдением выполнения природоохранного законодательства и нормативных требований по предотвращению загрязнения окружающей природной среды.

Областные управления по ООС имеют в целом аналогичную организационную структуру, как и его вышестоящая организация - Комитет по ООС при Правительстве Республики Таджикистан.

Районные управления по ООС в основном имеют ограниченный штат – два, три специалиста, что в свою очередь не позволяет в полном объеме и на должном качественном уровне проводить госконтроль во всех сферах его деятельности за соблюдением природоохранного законодательства на подведомственной территории.

Территориальные управления Комитета по ООС имеют двойное подчинение, так как согласовывают и отчитываются за свою деятельность, в том числе перед соответствующими местными органами власти - хукуматами. Руководители территориальных управлений по ООС, также назначаются по согласованию с руководством хукумата. Такое двойное подчинение не совсем оправдано особенно в вопросах принятия и исполнения кардинальных решений в отношении нарушителей природоохранного законодательства, где интересы местных органов власти чаще всего не совпадают с принимаемыми решениями уполномоченных на то местных органов Комитета по ООС. Особенно это касается вопросов деятельности предприятия или его

производственных структур работающих без соответствующего прохождения экологической экспертизы производственной деятельности, отсутствие лицензий на специальные виды деятельности связанных с водо-землепользованием, разрешение на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в природную среду, размещение отходов, выплаты выставленных природоохранным ведомством платежей и ущерба за загрязнение окружающей среды и т.п.

В организационную структуру Комитета по ООС входит Государственное учреждение лесного хозяйства и охоты (бывшее Государственное лесохозяйственное предприятие «Таджиклес»), которое имеет свои лесохозяйственные органы на уровне области и района и которые структурно не объединены с соответствующими территориальными управлениями по ООС. Деятельность данного ведомства непосредственно связано с лесоустроительными работами, функционированием заказников и заповедников, производство и реализация основных продуктов лесного хозяйства.

Одним из ключевых структурных подразделений Комитета по ООС является Государственное учреждение гидрометеорологии. Основными задачами, которого является Гидрометеорологические наблюдения и прогнозирование, мониторинг за гидрологическими явлениями и процессами, режимом ледников и распределением снежного покрова, обеспечение народнохозяйственных организаций сведениями о метеорологических условиях в пункте наблюдения и др.

Со времени ратификации Конвенции ООН «Об изменении климата» в структуре Государственного учреждения гидрометеорологии образован Центр изучения изменения климата и озонового слоя, в задачи которого входят: выполнение обязательств Республики Таджикистан перед Рамочной Конвенцией ООН об изменении климата;

систематические наблюдения и анализ климатических изменений; проведение инвентаризации выбросов и стоков парниковых газов; оценка уязвимости и адаптации национальной экономики, природных ресурсов и здоровья населения к изменению климата и т.д.

При анализе эффективности институционального потенциала в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, необходимо принимать во внимание прошлые политические условия и систему социально-экономического развития страны, в которых происходили институциональные реформы в области охраны окружающей среды. Природоохранное ведомство в Таджикистане образовалось в советский период конца восьмидесятых (1988г.) В его ведение были переданы ведомственные структуры проектных институтов Госстроя, Госкомзема, Госгортехнадзора, гидрометеослужбы и др., с передачей определённых полномочий по охране и использованию водных и земельных ресурсов, атмосферного воздуха, управлению отходами, биоразнообразия и особо охраняемыми природными территориями и др. от соответствующих министерств и ведомств. Вместе с тем, передача функциональных полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов носила фрагментарный характер и постепенно по мере приобретения соответствующего опыта и статуса природоохранных органов эти полномочия не раз пересматривались и регулировались соответствующими регламентирующими нормативными актами. Нужно отметить, что до настоящего времени существуют некоторые неопределённости в разграничении функций и реализации полномочий между Комитетом по ООС и ключевыми министерствами и ведомствами в области государственного контроля и природопользования.

Значительные природоохранные функции закреплены в отраслевых законодательных актах Министерств мелиорации и водного хозяйства, здравоохранения, Государственным комитетом по землеустройству геодезии и картографии, Главным управлением геологии при Правительстве Республики Таджикистан, Главное управление по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан.

Вставка 25.

Реализация некоторых ведомственных функциональных полномочий в области природопользования и ООС

- Разрешения на водопользование для целей орошения с водозабором с оросительных магистральных и межхозяйственных каналов выдаются сельскохозяйственным потребителям органами Министерства мелиорации и водного хозяйства, но система ведомственного контроля и мониторинга за загрязнением и сбросом загрязнённых стоков практически не ведётся, в связи с чем Комитет по ООС отстранён от ведения контроля за качеством сбрасываемых загрязнённых вод с полей орошения.
- На Министерство мелиорации и водного хозяйства возложены функции по обеспечению информацией по водопотреблению и водоотведению в системе статистической отчётности 2ТП «Водхоз», которая в настоящее время не доступна.
- На Государственный комитет по землеустройству геодезии и картографии возложены полномочия вплоть до наложения штрафов за нарушения земельного законодательства в части их загрязнения, в том числе за не эффективное использование и деградацию земель и другие природоох

- ранние нарушения, права вплоть до прекращения финансирования объектов и т.д.

- В вопросах управления отходами, происходит дублирование функций контроля между органами охраны окружающей среды, министерства здравоохранения (СЭС) и местными органами власти. На органы охраны окружающей среды часто возлагаются не свойственные им функции контроля за системой удаления, размещения и обезвреживания твёрдых бытовых отходов в населённых пунктах.

В решении вопросов межведомственной координации деятельности и принятия решений в области окружающей природной среды правительством страны созданы соответствующие межведомственные комиссии/советы (Приложение 2.3.1.).

Анализ деятельности Комиссий, образованных с целью оказания содействия в межведомственной координации действий в решении вопросов в различных сферах природоохранной деятельности, показывает на не отработанные правовые механизмы и низкую заинтересованность сторон в деятельности этих органов в системе принятия решений. Вместе с тем целевое назначение указанных Комиссий актуально и сегодня. На наш взгляд придание более высокого правового статуса Комиссиям в системе принятия решений, а также необходимость их реформирования в привлечением в их состав широких слоёв гражданского общества придаст динамизм и повысит эффективность их работы в межведомственной координации природоохранной деятельности.

Ключевое место в координации природоохранной деятельности и принятия решений согласно Законам Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти», «Об органах самоуправления», «Об охране природы», «Об

экологической экспертизе», «Об охраняемых природных территориях и др. возложены на местные органы власти.

Местные органы власти уполномочены координировать вопросы охраны окружающей природной среды (определение основных направлений по охране и использованию особо охраняемых природных территорий и утверждение экологических программ, организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе и др.) и использование природных ресурсов (предоставлять и изымать земельные участки, проводить контроль их целевого использования, вопросы водопользования и др.) находящиеся под их юрисдикцией.

Вместе с тем, в структуре территориального управления местных органов власти в вопросах охраны окружающей среды нет органа отвечающего за координацию природоохранной деятельности. Это связано, вероятно с тем, что природоохранные вопросы функционально соотнесены с отраслевой деятельностью таких структур как коммунальный, промышленный и сельскохозяйственный сектора, управления по водным и земельным ресурсам и т.п. Кроме того в этот процесс вовлечены и подотчетны хукуматам и сами местные управления по ООС Комитета по ООС, которые в свою очередь не имеют полномочий в координации природоохранной деятельности отраслевых секторов экономики хукумата. Такая институциональная структура имела место ещё в советский период и в целом, не претерпела ни каких изменений, принимая во внимание, процессы рыночных трансформаций национального развития.

Наблюдаемое дублирование функций, двойное подчинение между субъектами государственной власти всех уровней и между специально

уполномоченными государственными и местными органами власти требует тщательного анализа и упорядочения функций в природоохранной деятельности, прежде всего на законодательном уровне.

Органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями проводят регулирование некоторых вопросов земле- и водопользования фермерскими хозяйствами и населением. Законодательное регулирование природоохранной деятельности органов местного самоуправления на настоящий момент юридически не закреплено и ограничивается некоторыми вопросами регулирования размещения твёрдых бытовых отходов, благоустройством и озеленением территорий.

Общие нормы Конституции Республики Таджикистан о полномочиях органов местного самоуправления были развиты в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления посёлков и сёл». Место и роль местного органа самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды не достаточно чётко и полно отражены в существующем законодательстве.

Указанные законодательные акты не содержат чёткого разграничения компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между специально уполномоченными на то органами, хотя формально некоторые вопросы обозначены.

В природоохранном законодательстве вообще отсутствует понятие полномочия /функции местного самоуправления и соответственно не определена его компетенция, место в решении вопросов охраны окружающей среды.

Таким образом, взаимодействие местных и республиканских органов государственной власти является важнейшим условием обеспечения эффективности управления

природоохранной политикой в целом. Одной из важнейших задач сегодня в реформе местного самоуправления является выработка возможностей такого механизма взаимодействия.

2.3.2. Правовое обеспечение развития институционально потенциала в управлении природоохранной деятельностью

Система управления и регулирования в вопросах управления охраны окружающей среды в Республике Таджикистан функционирует на основе развития законов и нормативных актов бывшего Советского Союза. К настоящему времени создана относительно развитая национальная природоохранная законодательная база (См. информационную базу по разделу).

Вместе с тем, действующее законодательство имеет некоторые слабые стороны, а именно:

- оно несколько декларативно, т.к. необеспеченно механизмами и ресурсами в реализации прав граждан на обеспечение благоприятных условий природной среды;
- оно недостаточно взаимосвязано и по ним не отработаны механизмы мониторинга эффективности его исполнения и применения;
- не отработаны механизмы взаимосвязи их с другими нормативно-правовыми документами отраслей экономики, не достаточно чётко определены функции и ответственность министерств и ведомств по решению проблем, связанных с вопросами охраны окружающей среды и рационального природопользования с принимаемыми решениями.

Существующая нормативно-правовая база требует пересмотра с определением реально исполнимых требований и должна чётко отражать механизмы реализации основ принимаемого законодательства.

В действующем законодательстве Республики Таджикистан природоохранная деятельность определяется как «деятельность органов государственной власти в лице Правительства и

специально уполномоченных государственных органов, органов местных органов власти, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду».

Национальное природоохранное законодательство построено по принципу двухуровневой системы правового регулирования отношений в природоохранной сфере, включающее в себя государственное законодательство и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты, в том числе на уровне местных органов власти.

При этом в законодательных актах не совсем чётко определены полномочия субъектов реализации природоохранной политики, также они недостаточно согласованы между собой и нередко дублируются.

Недостаточность, а часто и отсутствие финансовых ресурсов и низкий уровень квалификации кадров не позволяет на всех уровнях государственного и местного регулирования природоохранных вопросов осуществлять возложенные на них функции.

Несмотря на важность природоохранной деятельности на уровне джамоатов, действующее законодательство, в том числе в Законе Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» принятый в 2011 году, вообще не регламентируются полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и не закреплены единым нормативно-правовым актом, содержащим конкретный перечень прав и обязанностей, которыми наделены эти местные

органы. Вероятно, это связано с отсутствием критического анализа практики природоохранной деятельности органов местного самоуправления, не совершенной их структурой управления и недостаточностью материально-финансовой базы.

Деятельность органов местного самоуправления в вопросах регулирования отдельно взятых природоохранных вопросов и рационального использования природных ресурсов возложены на соответствующие службы земле- и водопользования, лиц ответственных за вопросы коммунального сектора. Целенаправленной природоохранной деятельности действующей структурой управления джамоатов не проводится.

Местные органы государственной власти, также могут возложить некоторые свои полномочия на органы самоуправления поселка и села на основе договора и соответствующего финансирования этих полномочий.

Статьями 13 и 14 Закона Республики Таджикистан «Об органах самоуправления посёлков и сёл», на Джамоат возложены полномочия в обеспечении необходимых мер по защите сельскохозяйственных угодий, защите лесов и кустарников, разработка и реализации мероприятий по защите окружающей среды.

При этом, процедуры реализации указанных полномочий и формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и специально уполномоченными структурами не определены нормативным актом, в связи с чем возможны возникновения противоречий в функциональной деятельности.

Местные органы власти и органы местного самоуправления не вправе устанавливать иные нормативы вместо определённых уполномоченными центральными органами власти законах и подзаконных актах. Вместе с

тем, исходя из конкретных местных условий природоохранное законодательство предусматривает возможность создавать дополнительные меры на благоприятную окружающую среду. Такими мерами могут быть, например, образование особо охраняемых природных территорий местного значения, направление ходатайств в органы государственной и региональной власти о придании определённой территории статуса экологически неблагоприятной территории с выделением соответствующего финансирования для восстановления надлежащего качества окружающей среды, выделение средств местного бюджета на природоохранные нужды, осуществлять общественный экологический контроль, участие в охране окружающей природной среды и воспроизводстве природных ресурсов посредством: предупреждения и устранения нарушений природоохранительного законодательства; запрашивать от соответствующих органов представления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране, обращения с письмами и заявлениями в соответствующие органы; организации и проведения экологической экспертизы, других видов деятельности, не противоречащих природоохранительному законодательству.

В данном случае целесообразно изучение возможностей (организационного и финансово-экономического характера) органов местного самоуправления осуществлять планируемые природоохранные мероприятия, определить заинтересованность органов местного самоуправления и населения в их осуществлении и анализ практики реализации органами местного самоуправления своих полномочий в близких сферах общественных отношений.

Таким образом, реализация функций местного самоуправления в области охраны окружающей

среды, предусматривает осуществление комплекса природоохранных мероприятий, во взаимодействии со всеми уровнями государственного управления. Формами осуществления этой функции являются различные стороны деятельности субъектов местного самоуправления.

Международные соглашения

Таджикистан является стороной 9 международных природоохранных конвенций и двум связанным с ними протоколам, по 5 из которых подготовлены и реализуются Национальные планы действий по выполнению принятых страной обязательств (Приложение 2.3.2.).

Включение международных природоохранных принципов в систему национального развития имеет для Республики Таджикистан большое значение в связи с активной интеграцией страны в международную политику, необходимостью сохранения уникальных экосистем, особенно горных экосистем связанных с водой и лесными ресурсами, принятия превентивных мер по сохранению ледникового покрова, устойчивости обитания видов и сохранения ареалов биоразнообразия и др. Успех в достижении адекватных результатов, несомненно, заложено в развитии механизмов международного и межведомственного взаимодействия, привлечение значительных финансовых и материальных ресурсов, а также, в наличии и стабильном росте высококвалифицированных кадров.

Эффективность реализации Конвенций стороной, которых является Республика Таджикистан, зависит во многом от создания условий и развития институционального потенциала и межведомственного взаимодействия. Координацию действий по выполнению принятых обязательств и взаимодействие с соответствующими секретариатами Конвенций Правительство Республики Таджикистан возложило на Комитет по ООС при Правительстве Республики Таджикистан.

Распоряжением Правительства Республики Таджикистан в 2010 г. определён новый организационный порядок по реализации норм природоохранных Конвенций ООН в Республике Таджикистан (см. информационную базу).

Данным распоряжением, функции координации по реализации Конвенций возложены на первых руководителей Комитета по ООС курирующие направления соответствующей деятельности и его отраслевых структурных подразделений, отменены ранее действующие центры по взаимодействию с секретариатами Конвенций и реализации национальных планов (программ, стратегий и т.п.) действий по выполнению принятых страной обязательств в соответствии с требованиями Конвенций.

Вместе с тем, развитие международной природоохранной политики и реализация соответствующей стратегии действий требует совершенствования структуры управления такой деятельностью Комитета по ООС при Правительстве Республики Таджикистан.

Положительный опыт в организации работ по реализации Национальных планов действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия и по смягчению последствий изменения климата накоплен в созданных национальных центрах соответствующих Конвенций. Это позволило на должном организационном уровне системно и последовательно вести работу на межведомственном уровне, секретариатами Конвенций, а также заинтересованными международными финансовыми институтами, проводить информационную деятельность о принимаемых мерах по выполнению принятых обязательств. В этом плане видится целесообразным создание единого центра по мониторингу выполнения обязательств, принятых в соответствии с требованиями Конвенций стороной которых является Республика Таджикистан.

2.3.3. Интегрирование экологических вопросов в систему национального развития

Одним из действенных механизмов интеграции вопросов охраны окружающей природной среды и рационального природопользования являются включение их в национальные и отраслевые стратегические и программные документы развития, реформирование секторов экономики, совершенствование системы бюджетного планирования и привлечения инвестиций, как с национальных, так и внешних источников финансирования.

Базовым стратегическим документом национального развития страны является «Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года» принятая в 2007г (НСР). В её основу были положены достижение задач Целей Развития Тысячелетия. НСР, определяет приоритеты и общие направления государственной политики, ориентированные на достижение устойчивого экономического роста, облегчение доступа населения к базовым социальным услугам и снижение бедности. В НСР в том числе, включено достижение Цели 7: «Обеспечение экологической устойчивости», Задачи 9: «Включить принципы устойчивого развития в национальные стратегии, программы и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов».

В НСР определено, что на её стратегических показателях будет базироваться все действующие и разрабатываемые государственные, отраслевые и региональные концепции, стратегии, программы и планы развития страны, а также деятельность всех органов государственного управления.

Для решения имеющихся проблем в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, интеграции вопросов окружающей среды в сектора экономики, в том числе адаптации к изменению климату, Правительством Республики Таджикистан

приняты перспективные отраслевые стратегические и программные документы, способствующие решению поставленных задач и взятых страной обязательств (См. информационную базу по разделу).

Проведённый в 2010 г. анализ процесса достижений ЦРТ в соответствии с принятыми показателями в ССБ 2007-2009 гг. показал на различную интенсивность прогресса в достижении принятых обязательств.

В первую очередь это связано с не совершенством межсекторальных механизмов интегрирования экологической политики в более широкую концепцию устойчивого развития страны, что связано с необходимостью совершенствования институционального и повышения уровня квалификации кадрового потенциала. Необходим расчет влияния экологических факторов на предполагаемые государственные расходы, совершенствование отраслевых и межотраслевых целевых показателей в сфере охраны окружающей среды, стимулирование применения и развития оптимальных методов производства и внедрения Механизмов Чистого Развития, создание систем мониторинга долгосрочных результатов по всем аспектам охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Отсутствие отработанных механизмов в оценке возможностей и степени интеграции вопросов охраны окружающей среды в стратегические и программные документы различных секторов экономики создают ограничения в учете экологического фактора в системе показателей достижения развития страны в плане его экологической устойчивости.

При этом нормативно-правовая база требует совершенствования в решении вопросов учета экологического фактора в качестве одного из важнейших в оценке устойчивого развития секторов экономики и общества в целом.

Низкий уровень экологического образования населения Таджикистана, высокий рост его численности и всё ещё высокий уровень бедности особенно в сельской местности оказывает на экосистемы значительное антропогенное воздействие. Это в основном является последствием чрезмерного выпаса скота, распашки склоновых земель, незаконных рубок леса и браконьерство. В результате увеличиваются площади обезлесения, усиливаются процессы склоновой эрозии, нарушаются условия обитания растительного и животного мира, увеличивается уязвимость леса к вредителям и болезням, что в итоге приводит к постепенному изменению состояния природных экосистем.

С усилением процессов глобального изменения климата, также наблюдаются значительные перемены в состоянии окружающей среды, возрастает угроза уязвимости природных экосистем, особенно в высокогорных территориях, где активизированы геодинамические процессы, деградации лесных и земельных ресурсов, ледникового покрова.

Вызванные природными явлениями стихийные бедствия, угрожают не только жизни населения, но и ресурсам и источникам для их существования. Не принятие своевременных согласованных превентивных мер в снижении рисков от стихийных бедствий, как правило, приводит к значительным социально-экономическим потерям, отчислениям финансовых ресурсов на восстановление нанесённого ущерба, часть, из которой могла бы быть потрачена на развитие секторов экономики и сокращение бедности.

Нерациональное использование населением горных территорий, строительство в опасных и запретных зонах без инженерно-геологических изысканий и заключений, прокладка дорог, расселение на склонах, строительство плотин, водохранилищ, каналов, распашка склонов,

несоблюдение режима водопользования, недостаточность уровня контроля и планирования этих процессов приводит к возрастанию риска от воздействия стихийных бедствий.

Низкий уровень экологического образования населения Таджикистана, высокий рост его численности и всё ещё высокий уровень бедности особенно в сельской местности оказывает на экосистемы значительное антропогенное воздействие. Это в основном является последствием чрезмерного выпаса скота, распашки склоновых земель, незаконных рубок леса и браконьерство. В результате увеличиваются площади обезлесения, усиливаются процессы склоновой эрозии, нарушаются условия обитания растительного и животного мира, увеличивается уязвимость леса к вредителям и болезням, что в итоге приводит к постепенному изменению состояния природных экосистем.

С усилением процессов глобального изменения климата, также наблюдаются значительные перемены в состоянии окружающей среды, возрастает угроза уязвимости природных экосистем, особенно в высокогорных территориях, где активизированы геодинамические процессы, деградации лесных и земельных ресурсов, ледникового покрова.

Вызванные природными явлениями стихийные бедствия, угрожают не только жизни населения, но и ресурсам и источникам для их существования. Не принятие своевременных согласованных превентивных мер в снижении рисков от стихийных бедствий, как правило, приводит к значительным социально-экономическим потерям, отчислениям финансовых ресурсов на восстановление нанесённого ущерба, часть, из которой могла бы быть потрачена на развитие секторов экономики и сокращение бедности.

Нерациональное использование населением горных территорий, строительство в опасных и запретных зонах без инженерно-геологических изысканий и заключений, прокладка дорог, расселение на склонах, строительство плотин, водохранилищ, каналов, распашка склонов, несоблюдение режима водопользования, недостаточность уровня контроля и планирования этих процессов приводит к возрастанию риска от воздействия стихийных бедствий.

Ситуация осложняется тем, что традиционные места расселения людей в горных районах, большей частью совпадают с участками, подверженными оползневой опасности и население расселено на этих участках большими поселениями, а не отдельными мелкими индивидуальными хозяйствами.

Влияние энергетического сектора промышленности на окружающую природную среду в республике за последние 20 лет значительно уменьшилась. Эмиссия парниковых газов в результате вынужденного резкого уменьшения использования органических видов топлива сократилась более чем в 10 раз.

Технологии использования в стране нетрадиционных возобновляемых источников энергии (ВИЭ) - солнечной, ветровой, геотермальной, как и переработка некоторых видов биомассы, не достигли достаточного уровня технических и экономических параметров, который бы сделал возможным их широкое применение особенно в сельской местности, небольших социальных объектах, производстве парниковых культур и быту. Практическое использование этих технологий находится в стадии развития и пока не может экономически конкурировать с традиционными источниками энергии. Однако ВИЭ имеют большое будущее в связи с растущим дефицитом энергии во всём мире и, особенно, в связи с их возобновляемостью.

Вставка 26.**Реализация национальной программы по использованию ВИЭ**

В 2008г. в соответствии с решением Правительства Республики Таджикистан, Академия Наук Республики Таджикистан создала «Центр исследования и использования возобновляемых источников энергии». В рамках её деятельности и реализации «Целевой комплексной программы по широкому использованию возобновляемых источников энергии...» проведёны исследования всех типов ВИЭ (энергия малых рек, солнца, ветра, биомассы и др.). Это позволило сделать оценку валового, технического и экономического потенциала этих возобновляемых ресурсов в целом по стране. В настоящее время существуют десятки выполненных и выполняемых проектов по внедрению ВИЭ на социальных объектах и в быту населения. Вместе с тем, недостаточно отработаны механизмы, стимулирования и информирования общественности о возможностях и перспективах использования ВИЭ.

Таджикистан является одной из малоземельных стран в Центральной Азии. Обеспеченность орошаемой землёй на душу населения всего - 0,116га, - 0,006 га орошаемой пашни, в том числе 0,09 га пахотных земель. Земли пригодные для возделывания сельскохозяйственных культур, занимают 8% территории республики. Низкая природная продуктивность земель обуславливает значительные затраты на агротехнические и мелиоративные работы. Вместе с тем, наметившаяся тенденция развития сельскохозяйственного сектора и финансовое стимулирование со стороны госсектора и международных организаций способствовали обеспечению продовольственному снабжению в стране посредством последовательного и устойчивого роста объёмов

сельскохозяйственного производства, повысить уровень доходов и занятости населения, повышению воспроизводства.

Экономические механизмы в вопросах интеграции охраны окружающей среды и рационального природопользования в Таджикистане основаны на общих подходах платного природопользования. К ним относятся налоги на земле- и недрапользование, оплата за услуги по сбору, вывозу и размещению отходов, пользование канализацией, водоснабжением, исчисление убытка за нарушение водного законодательства, загрязнение атмосферного воздуха, таксы размера взысканий за ущерб, причинённый лесному хозяйству за незаконную порубку, повреждение и сбор растительных ресурсов, уничтожение и незаконную добычу растений и животных занесённых в Красную Книгу.

С начала 1990–х годов введена система платежей за загрязнение окружающей природной среды, которая является основным экономическим компенсационным механизмом в возмещении затрат негативного воздействия выбросов, сбросов размещения отходов в природной среде. Плата за загрязнение природной среды взимается с предприятий, учреждений и других организаций, независимо от форм собственности.

Однако, несмотря на широкий спектр применения экономических инструментов в целях охраны окружающей среды и рационального природопользования, позитивных должных изменений в состоянии природоохранных объектов и соответственно дальнейшем развитии экономических механизмов недостижимо.

Экономические инструменты направлены в первую очередь на увеличение финансовых поступлений от разного рода платежей и штрафов, а достижение природоохранных целей и улучшение экологической ситуации в целом является вторичным вопросом.

Экономические инструменты направлены в первую очередь на увеличение финансовых поступлений от разного рода платежей и штрафов, а достижение природоохранных целей и улучшение экологической ситуации в целом является вторичным вопросом.

Несмотря на имеющиеся проблемы, с помощью экономических инструментов создаются определенные стимулы для осуществления мало затратных мероприятий по предотвращению загрязнения окружающей природной среды.

Природоохранная политика налогообложения на современном этапе развития страны не является приоритетной. Этому свидетельствует, тот факт, что в налоговом кодексе нет статей по экологическим налогам, а действующая система экологических платежей не отвечает современным реалиям развития страны. В программных документах социально-экономического развития страны основной приоритет ставится на сокращение бедности путём экономического развития упуская при этом, что учёт экологических аспектов играет также важную роль в развитии благосостояния населения.

Продолжающаяся деградация окружающей среды и отсутствие эффективных стимулов экономического воздействия на обеспечение превентивных мер и возмещения экологического ущерба в рациональном использовании природных ресурсов и предотвращения загрязнений окружающей среды позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра всей эколого-экономической политики налогообложения и платежей.

Видится целесообразным многие функции по контролю за несанкционированным сбросом и размещением отходов, браконьерстве, не легальный сбор лекарственных растений, загрязнению земель и др. виды контроля

которые могут более эффективно вестись на местном уровне в конкретно взятой территории закрепить за органами местного самоуправления с соответствующим правовым и финансовым обеспечением. Это позволит в значительной степени повысить уровень экологического самосознания местного населения, увеличить поступления в местный бюджет от штрафов и экономических исков для решения внутренних вопросов развития. Достижение выполнения поставленных задач, позволит обеспечить интеграцию вопросов охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в социально-экономическое развитие секторов экономики, выработать механизмы реализации принимаемых решений во всех стратегических и программных документах, повысить уровень экологического образования и осведомлённость населения и должностных лиц и состоянии окружающей природной среды.

2.3.4. Экологическое образование и информированность общественности

Одним из основных направлений экологической политики является решение экологических проблем и переход к устойчивому развитию в результате радикального изменения мировоззрения и системы общественных ценностей, а также представлений о комплексности социально-экономического развития, через призму отношений экологической составляющей и рационального использования природных ресурсов. Эта задача решается посредством создания эффективной организации всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования на всех уровнях государственной и общественной деятельности.

Закон об охране природы (2003г.) и Государственная программа экологического образования и воспитания населения до 2010 года (1996г) создали основу в системе формального и неформального экологического

образования и воспитания населения в Таджикистане. Программа включала экологическое воспитание и образование в дошкольных учреждениях и школах, подготовку специалистов по вопросам окружающей среды в средних и высших учебных заведениях, создание учебных центров и курсы для должностных лиц, и повышение осведомлённости среди представителей средств массовой информации и широкой общественности.

Вставка 27
Закон Республики Таджикистан «Об экологическом образовании населения»

В декабре 2010 года Постановлением Маджлиси Милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан принят Закон "Об экологическом образовании населения".

Задачами настоящего Закона являются:
- обеспечение и защита прав граждан по распространению экологических знаний;
- обеспечение правовых, социально-экономических, организационных, психологических и иных гарантий для формирования и развития экологического обучения, воспитания и экологической культуры населения;
- обеспечение механизмов реализации задач в существующей структуре информационных и образовательных систем.

Закон распространяется на все государственные структуры, общественные организации, образовательные и производственные организации, средства массовой информации, природопользователей, общественность и граждан. Преподавание предметов экологической направленности во всех звеньях системы образования осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Организационной основой государственной политики в области экологического образования является государственная комплексная программа экологического образования населения (в стадии разработки).

Экологическое образование в Республике Таджикистан будет осуществляться по единым государственным программам. Они

разрабатываются уполномоченными органами государственного управления с привлечением общественных организаций.

Для подготовки предложений по вопросам экологического образования и координации деятельности между органами исполнительной власти и заинтересованными организациями в сфере экологического образования создаются межведомственные комиссии.

Государственная межведомственная комиссия создается Правительством Республики Таджикистан.

Региональная межведомственная комиссия создается местным исполнительным органом государственной власти.

В полномочия местных органов государственной власти и самоуправления поселков и сел в области экологического образования входят:

- организация и обеспечение системы экологического образования на местном уровне;
- создание региональной межведомственной комиссии по вопросам экологического образования;
- разработка и реализация местных программ в области экологического образования.

Значительный импульс широкому и поступательному развитию экологического образования в интересах устойчивого развития (ЭОУР) придал Всемирный саммит по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002г), далее рекомендации Саммита имели развитие на Киевской конференции министров окружающей среды (2003г.) на которой было принято Заявление министров «Об образовании для устойчивого развития». В развитии этих инициатив ООН с 2005 года провозгласила «Десятилетие: экологическое образования для устойчивого развития».

Внедрение системы экологического образования в общую государственную политику образования, а также развитие сети учебных центров и их потенциала для целей непрерывного повышения квалификации и подготовки кадров, позволило бы повысить уровень осведомлённости у лиц принимающих решения в вопросах охраны окружающей среды.

В период реализации Программы на некоторых естественных факультетах ВУЗов (Таджикский государственный педагогический университет, Таджикский национальный университет, областные университеты) открыты отделения экологии и ведётся подготовка кадров по специальностям: химия-экология, биология –экология, агроэкология, инженерная экология.

В целях повышения качества преподавания учебных дисциплин по экологии за период с 2007 по 2010 гг. разработаны и коллегией Минобразования РТ рекомендованы: учебное пособие для учащихся 5-8 классов «Окружающая среда для будущих поколений», Программа по экологии для 9-х классов, учебное пособие «Экология и экономика природопользования», учебник «Геоэкология» для студентов геологов высших учебных заведений.

По дошкольным учреждениям, школам и ВУЗам подготовлено и используются в практике преподавания более 30 учебно-методических пособий по экологии.

При Таджикском национальном университете и Худжанском госуниверситете функционируют центры по подготовке кадров (куда входят и вопросы повышения квалификации кадров по окружающей среде).

Вместе с тем, на фоне некоторых положительных сдвигов в решении вопросов экологического образования по-прежнему формальное экологическое образование в целом характеризуется устаревшими учебными программами и содержательным материалом, острой нехваткой квалифицированных кадров. В первую очередь это объясняется отсутствием концепций и всесторонних программ экологического образования в системе формального экологического образования всех уровней и крайней нехваткой кадровых и материально-технических ресурсов. В учебных курсах начальных и средних классов предусмотрены элементы экологического

образования, как правило, в рамках курсов природоведения в младших классах и общей биологии в старших.

Отсутствие единых концептуальных и методических подходов в преподавании экологических курсов в ВУЗах страны, ведёт к их разобщённости, непоследовательности и обособленности от специальных университетских дисциплин. Кроме того в ВУЗах отсутствует дисциплины по профессиональному обучению природоохранной деятельностью. Низкий уровень квалификации кадров в системе государственного контроля за природопользованием, а также на уровне ведомственного контроля за охраной окружающей среды от вредного воздействия в результате производственной деятельности, и отсутствие институциональных возможностей для их подготовки и переподготовки снижает эффективность планируемых природоохранных мер.

Важную роль в неформальном экологическом образовании играют ОО.

ОО активно развивают свою деятельность, как самостоятельно, так и во взаимодействии с Комитетом по охране окружающей среде, Министерством образования, Комитетом по делам молодежи, туризма и спорта. Многие ОО имеют связи с международными программами, пользуясь благодаря этому более широким доступом к международному опыту в области экологического образования и пропаганды экологических знаний.

Вставка 28 Вклад Общественных Объединений в ООС

- ОО «Молодежь 21 века» и Молодежная группа по защите природы г. Ходжента развивают в Таджикистане движение «Зеленых патрулей», разработали электронное учебное пособие по экологическому образованию.
- ОО «Маленькая Земля» развивает в школах программы по энерго и ресурсосбережению.

Школьный проект ШПИРЭ распространился по всему Таджикистану.

- Молодежный ЭкоЦентр развивает молодежное дебатное движение в Таджикистане, обучает молодых тренеров для работы с сообществами, разработал ряд учебных пособий в области ОУР изменения климата, реализовал ряд проектов по устойчивому развитию в общинах с широким вовлечением молодежи. ЭкоЦентр проводит летние образовательные экологические лагеря для молодежи и экологические акции.
- ОО «Зумрад» создал ряд детских экологических клубов, в деятельность которых вовлечена сельская молодежь и учащиеся школ- интернатов республики.
- ОО Фонд «Кухистон» провел ряд семинаров по УР в буферных зонах заповедника «Тигровая Балка» и поддержал инициативы местных общин направленные на сбалансированное экономическое и экологическое развитие.
- ОО «Фонд поддержки гражданских инициатив», провел ряд важных информационных кампаний и разработал Местные Планы Действий по охране окружающей среды с широким вовлечением учащихся, жителей, работников местных администраций.
- Дружина охраны природы ТНУ и Экологический Клуб «Юнона» ТТУ организуют научно-исследовательскую деятельность студентов, учебные лагеря и практики, проводят экологические акции.
- Созданный в 2006 г. при поддержке ОБСЕ и РЭЦ Национальный Центр по Образованию для устойчивого развития адаптировал и перевел на таджикский язык учебное пособие «Окружающая среда для будущих поколений» и презентовал его на Конференции по экологическому образованию, организованной Министерством образования в апреле 2008 г. Учебник издан тиражом 5000 экз., и в настоящее время распространяется среди средних школ республики.

Источ. информ.: www.tabiat.tj

В Республике Таджикистан за последнее десятилетие по различным причинам произошло ослабление информационного потенциала. Действующая в настоящее время система наблюдений за состоянием и изменением окружающей природной среды требует совершенствования, в первую очередь в части полноты предоставляемой информации, объективности ее оценки и доведения до потребителя. Министерства и ведомства, ответственные за политику в области охраны окружающей среды создают свои системы наблюдений, в основном не совместимые друг с

другом. В целом мониторингом природной среды в стране занимаются 12 министерств и ведомств.

Существующая в республике государственная система наблюдений и статистической информации характеризуется разнообразием источников, а также методов сбора и обработки полученных данных.

Информация по состоянию окружающей природной среде собирается, формируется и распространяется как центральной статистической службой, так и ведомствами, определённые государством ответственными за политику в области ООС.

Важной составной частью оценки состояния окружающей среды является наличие современной системы мониторинга. Это основополагающее звено в системе принятия решений требует принципиального реформирования, так как современное состояние сбора, обработки, оценки, анализа и представления информации имеет далеко не совершенный характер.

Проблема достоверности и доступности информации требует коренной переоценки. Из-за её труднодоступности, а и иногда противоречивости назрела необходимость принятия правовых актов о качестве и полноте предоставляемой потребителям информации. Сегодня, требуется развитие информационных технологий на основе международных стандартов в системе сбора, обработки и распространения экологической информации. В настоящее время в республике и её соответствующих органах ответственных за данное направление работ, не создана централизованная система сбора, обработки и обновления экологической информации учитывающая все её сферы и факторы воздействия.

Такое положение дел создаёт трудности в доступе экологической информации о состоянии

вопросов в той или иной сфере планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду, а также производить комплексную оценку её состояния.

С принятием в 2011 году Законов Республики Таджикистан «Об экологической информации» и «Экологическом мониторинге» даёт надежду на скорейшую разработку механизмов обеспечивающих получение целостной и достоверной информации об окружающей среде и экологической обстановке, а также о динамике их изменения.

Вставка 29.

Существующие источники экологической информации

- Комитетом по ООС при Правительстве Республики Таджикистан периодически издаётся газета «Наврӯзгоҳ» и бюллетень о состоянии окружающей среды в Республике Таджикистан;
- Таджикским филиалом НИЦ МКУР ЦА издаётся на СД -носителе электронная база данных по охране окружающей среде и устойчивому развитию в РТ;
- Общественными организациями - Молодежным Экологическим Центром выпускается и распространяется социально- экологический журнал «Табиат»;
- Молодежной группой по охране природы Ходжента – издаётся молодежный вестник «Компас».
- В Таджикистане функционирует электронные экологические рассылки новостей, которые осуществляются порталом CARNet, Таджикской Климатической сетью ОО- TajCN, Молодежным ЭкоЦентром, ОО «Маленькая Земля» и др.
- Периодически по центральному телевидению демонстрируются популярные программы и репортажи подготовленные с участием сотрудников Комитета охраны природы, Академии Наук и общественных организаций.

Источ. информ.: www.tabiat.tj

2.3.4. Партнерство в решении вопросов ООС

Участие гражданского общества в решении вопросов ООС

Развитие демократических преобразований в Республике Таджикистан положило начало созданию неправительственных организаций. Сегодня более 90 ОО ведут целенаправленную работу в решении экологических вопросов в стране. Большинство из них непосредственно работают с населением, своевременно информируют общественность об отдельных недостатках и экологических проблемах, активно помогают в устранении негативных факторов.

Участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды закреплены в природоохранном законодательстве. Вместе с тем существует необходимость в развитии правовых механизмов (процедурных правил) по постоянному вовлечению общественности в процесс подготовки, обсуждению и принятии решений по таким важным вопросам как принятие новых законопроектов, стратегических и программных документов и т.п. влияющих на регулирование вопросов природопользования, состояние окружающей природной среды, выработку механизмов по предоставлению информации и т.п. Важную роль ОО играют в обеспечении участия граждан в решении общегосударственных и местных проблем, привлекая при этом широкие слои населения.

В настоящее время ОО экологического профиля объединены в неформальную сеть информационного взаимодействия и обмена, в 2008 году в замен действующего ранее Экологического Совета создан Клуб Экологических ОО Таджикистана, осуществляющий функции координации общественного экологического движения в стране. Деятельность общественных экологических организаций очень тесно связана с работой местных органов власти и местного самоуправления.

Такая связь существенно расширяет возможности граждан в реализации их экологических прав и интересов, также способствует созданию общественных природоохранных объединений и движений, подготавливает рекомендации по применению законодательства, по изменению или дополнению действующих нормативных актов, анализирует практику применения законодательства и т.п.

Важным механизмом для привлечения органов местного самоуправления и граждан является Местный План Действий по Охране Окружающей Среды (МПДООС), который направлен на решение местных экологических проблем, активизацию гражданского участия в принятии решений и развитие экологического партнерства на местном уровне. Местные органы власти/самоуправления являются лидирующими при разработке и исполнении МПДООС, а ОО являются мобилизаторами процесса и вдохновляют местные власти к развитию местных экологических планов.

Вставка 30.

Реализация проектов и программ Общественными Объединениями

- Неправительственной организацией «Фонд поддержки гражданских инициатив» инициированы разработки Программы экологического управления в г. Душанбе и Варзобе районе, Молодежный ЭкоЦентр развивает сельские МПДООС, Фонд «Кухистон» - программы вовлечения местных сообществ в управления заповедника «Тигровая Балка», программы нацеленные по рациональному водопользованию на местах реализует ОО «Асри Нав», землепользованию «Хамкори Бахри Тараккиет», сохранению агроразнообразия «Зан ва Замин», устойчивому развитию на микрозаймовых и микрофинансовых программ, групп самопомощи и т.п.

- Одним из важных направлений с непосредственным участием сельских жителей и местных общин является разработка и реализация демонстрационных проектов по энергосбережению, утеплению домов, внедрению энергоэффективных печей, энергоэффективному строительству и развитию альтернативных источников энергии, которые осуществляются ОО «Маленькая Земля», Молодежным ЭкоЦентром, САМР «Кухистон», ОО «Хабитат» и др.
- Важную роль местные ОО играют в процессе внедрения программ по экологическому образованию. Например: ОО «Молодежь 21 века» и Молодежная группа по защите природы развивают в Таджикистане движение «Зеленых патрулей», разработали электронное учебное пособие по экологическому образованию.
- ОО «Маленькая Земля» развивает в школах программы по энерго и ресурсосбережению. Школьный проект ШПИРЭ распространился по всему Таджикистану. Молодежный ЭкоЦентр развивает молодежное дебатное движение в Таджикистане, обучает молодых тренеров для работы с сообществами, разработал ряд учебных пособий в области ОУР изменения климата, реализовал ряд проектов по устойчивому развитию в общинах с широким вовлечением молодежи. ЭкоЦентр проводит летние образовательные экологические лагеря для молодежи и экологические акции. ОО «Зумрад» создал ряд детских экологических клубов, в деятельность которых вовлечена сельская молодежь и учащиеся школ- интернатов республики. ОО Фонд «Кухистон» провел ряд семинаров по УР в буферных зонах заповедника «Тигровая Балка» и поддержал инициативы местных общин направленные на сбалансированное экономическое и экологическое развитие и т.д.

Особенностью органов самоуправления является их приближенность к населению, способность тесно взаимодействовать как непосредственно с гражданами, так и с различными организационными формами объединений граждан – органами территориального общественного самоуправления, различными общественными и иными некоммерческими объединениями. Именно местные органы фактически упорядочивают и создают условия для развития различных организационных форм, посредством которых население включается в управленческие процессы.

Таким образом, накопленный опыт во взаимодействии ОО и других общественных формирований с гражданами и местными сообществами позволяет говорить, что положено начало в формировании механизмов такого взаимодействия в решении вопросов охраны окружающей природной среды, повышения экологического образования и осведомлённости в этой области.

Участие международных институтов в решении вопросов ООС

Обострение экологической ситуации в стране привлекло внимание многих международных организаций и отдельных стран, способных оказать донорскую помощь. Среди таких агентств, прежде всего, были и остаются Программа развития ООН, Всемирный банк, Азиатский банк развития, Глобальный экологический фонд, Программа ООН по окружающей среде, Европейская экономическая комиссия ООН и др.

Такие международные агентства, как Программа развития ООН и Программа ООН по окружающей среде, задействованы в большинстве проектов в силу их специальной компетенции в вопросах устойчивого развития и охраны окружающей среды.

Глобальный экологический фонд большой

Вставка 31 Инициатива ПРООН-ЮНЕП «Бедность и Окружающая Среда»

Инициатива ПРООН-ЮНЕП «Бедность и Окружающая Среда» - это глобальная программа, в рамках которой странам оказывается поддержка в интеграции аспекта взаимосвязи экономического развития, бедности и окружающей среды в рамочные программы планирования развития стран. Инициатива направлена на поддержку деятельности стран по включению мер по охране окружающей среды в национальные и субнациональные процессы планирования и бюджетирования посредством создания базы знаний, оказания технической помощи и развития потенциала. Инициатива «Бедность и окружающая среда» является совместной инициативой Программы развития ООН (ПРООН) и Программы по окружающей среде ООН (ЮНЕП), которые работают в странах Африки, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке, Европе и Центральной Азии. Основной целью Инициативы ПРООН-ЮНЕП «Бедность и Окружающая Среда» в Таджикистане является укрепление потенциала Правительства и других заинтересованных сторон по интеграции взаимосвязанных вопросов бедности и окружающей среды в планирование устойчивого развития, ориентированного на наименее защищенные слои населения. Основным партнером Инициативы является Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан. В рамках Фазы 1 Инициативы ПРООН-ЮНЕП «Бедность и Окружающая Среда», ключевыми областями включения вопросов бедности и окружающей среды являются процессы планирования областного и районного развития и бюджетирования в Согдийской области и механизм мониторинга и оценки Стратегии Сокращения Бедности (ССБ).

С целью содействия принятию обоснованных решений в процессе планирования областного и районного развития, были разработаны измеримые индикаторы взаимосвязи бедности и окружающей среды, по которым могут быть собраны данные на районном уровне и уровне джамоатов, и внедрены в Методологию планирования районного развития в рамках раздела «Включение вопросов бедности и окружающей среды». На основе этой обновленной методологии было разработано 14 планов развития районов в Согдийской области. Также в рамках мониторинга Стратегии Сокращения Бедности были предложены механизмы доработки существующих и внедрение новых индикаторов бедности и состояния окружающей среды.

Дополнительная информация на интернет- сайтах:
www.undp.tj/www.unpei.org

вклад внёс в реализацию проектов по сохранению уникальных биологических сообществ направленный на укрепление и координацию национальной политики, нормативов и институций, ответственных за охрану и устойчивого развития биологического разнообразия. ГЭФ также поддерживает управление водными ресурсами, сохранение агробиоразнообразия, применение Монреальского протокола по защите озонового слоя, в сфере торговли и лицензирования. Азиатский банк развития активно поддерживает региональное сотрудничество ЦАР в области сохранения горных экосистем и борьбы с опустыниванием.

Другие различные международные агентства активно вовлечены в разработку и внедрение природоохранных проектов. Выполнение проектов и проведение многочисленных форумов, семинаров и т.п. организованные под эгидой международных организаций способствовало привлечению внимания на высоком государственном уровне к имеющимся экологическим проблемам на национальном, региональном и глобальном уровнях, стимулировало формирование политической воли укрепить международное сотрудничество, используя при этом как рамки природоохранных Международных конвенций так и международных организаций членом которых является РТ.

Первоначально внешняя помощь сконцентрировалась на выявлении коренных причин истощения и загрязнения окружающей среды.

Развитие отношений в области экологической политики и реализации природоохранных проектов и программ с международными структурами: ГЭФ, ВБ, АБР, ПРООН, ОБСЕ, ЮСАИД, ЮНИСЕФ, Фондом Сороса и др. расширило сферу деятельности приоритетным направлениям:

Техническая помощь международных агентств, в решении природоохранных вопросов демонстрирует высокий уровень поддержки, оказываемой стране.

В то же время, оценка исполнения отдельных проектов указывает на необходимость усиления приверженности страны политическим обязательствам и их причастности к целям конкретных проектов. Также требуют укрепления организационно-правовые основы выполняемых проектов.

Необходимо укреплять механизм консультаций и координации между агентствами-донорами, для сосредоточения средств на ключевых проблемах целевого назначения проекта.

Создание условий для прозрачности формирования и реализации проектов, их мониторингу что позволит исключить дублирование и конкуренцию, информированности общественности о положении дел.

2.3.6. Финансовое обеспечение

Основными источниками финансирования вопросов охраны окружающей среды являются:

- Бюджетное финансирование – предполагает финансирование содержание управленческого аппарата, мониторинг и научно-исследовательскую деятельность, частичное финансирование целевых программ по содержанию ООПТ, лесовосстановительным работам, программ по санитарной очистке городов и других населённых пунктов.
- Собственные средства предприятий – расходуемые непосредственно из прибыли предприятия на строительство и реконструкцию природоохранных объектов, и модернизацию технологических процессов, а также амортизационные отчисления на восстановление основных фондов по ООС.
- Экологические фонды – формирующиеся от поступления платежей за загрязнение окружающей природной среды и штрафных

санкций собираются в районах и городах и распределяются следующим образом: 60% остаётся в распоряжении района/города, 30% перечисляется в областной фонд и 10% - в государственный природоохранный фонд. Из поступлений в природоохранный фонд, которые собираются в районах и городах республиканского подчинения в государственный природоохранный фонд (30% из которых должны быть зарезервированы на экологическую деятельность в том регионе, который перечислил деньги). Все поступления облагаются 10% налогом, который поступает в государственный бюджет.

В последние годы поступления в фонды постепенно увеличиваются и являются существенными в реализации планируемых природоохранных мер. Основные расходы с фонда предусматривают финансирование затрат на лесопосадки, благоустройство территорий, местных планов действий, экологическое образование и др. Не достаточная прозрачность в распределении средств на конкретные виды деятельности и потребности лишают возможности у предприятий и общественности понимания на какие виды деятельности выбираются для финансирования.

- В государственных инвестиционных проектах предусматривается расходование средств на реконструкцию и восстановление очистных сооружений, реабилитацию и строительство природоохранных объектов.
- Международное финансирование – в условиях экономической и финансовой нестабильности в Республике Таджикистан большой вклад в реализацию выполнения задач обозначенных в НСР планируется от поступлений стран-доноров. Вклад этих средств планируются на решение проблем деградации земель, внедрение чистых технологий, сохранение биоразнообразия, регулирование вопросов обращения с отходами производства и

потребления и опасных химических веществ, реабилитацию КДС и мест захоронения радиоактивных отходов, развития потенциала управления природоохранной деятельностью. Техническая помощь, оказываемая международными агентствами в решении природоохранных вопросов демонстрирует высокий уровень поддержки, оказываемой стране. В то же время, оценка исполнения отдельных проектов указывает на необходимость усиления приверженности страны политическим обязательствам и их причастности к целям конкретных проектов. Также требуют укрепления организационно-правовой основы выполняемых проектов.

Вместе с тем, представляется сложным определить точный размер донорского финансирования по окружающей среде, так как многие затраты на решение экологических проблем включены в проекты по развитию сельского хозяйства, воде, энергетике, транспорту, образованию, здравоохранению и др.

Одним из перспективных направлений финансирования решения проблем охраны окружающей среды и привлечения прямых инвестиций на экологию, возможно посредством внедрения механизмов реструктуризации внешних долгов на обеспечение целей устойчивого развития.

Разработка в ближайший период времени нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок финансирования вопросов охраны окружающей среды и рационального природопользования в ежегодных проектах прогнозов социально-экономического развития, бизнес-планах и т. п. министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями независимости от форм собственности и ведомственной принадлежности, также будет формировать комплексную систему финансовых поступлений на решение задач предусматриваемых в НСР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ГЛАВА 1.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ

Учитывая развивающиеся взаимосвязи между различными сферами государственного управления, считаем необходимым разработать действующие правовые основы для горизонтальных отношений между органами государственного управления. Более детальное регулирование горизонтальных отношений в виде процедур следует регулировать в Кодексе об административных процедурах.

В условиях перехода к рыночной экономике следует пересмотреть в дальнейшем отношения органов государственного управления с предприятиями и другими учреждениями, которые находятся в схеме управления государственных органов.

В дальнейшем предлагаем разработать закон об участии государства в акционерных обществах и дополнить закон о государственных акционерных обществах. В целях децентрализации административного управления следует так же определить правовой статус, степень независимости и ответственности других учреждений, которые находятся в схеме управления государственных органов, а так же действующий механизм контроля над их деятельностью со стороны органов государственного управления.

Предлагается совершенствовать правовые основы в области делегирования функций органов государственного управления на органы местного самоуправления, а так же юридическим и физическим лицам. Такие общие основы можно изложить в законе о системе

государственного управления, более детальное регулирование провести в Кодексе об административных процедурах.

Укрепление государства и усиление позиции центрального правительства можно достичь отделением политических функций от исполнительных функций в центральных органах и перенесением задач и ответственности с центрального на местный уровень. Этот шаг позволит достичь то, что правительство станет учреждением, принимающим принципиальные, стратегические решения об исключительных задачах государства и не решало бы отдельные вопросы, которые для гражданина способны более эффективно решить территориальные органы управления.

Для эффективного национального развития необходимо обеспечить следующие условия:

- **Структура Правительства** Республики Таджикистан должна быть оптимизирована путем рационализации функций министерств и ведомств.
- **Достижимые и качественные детализированные планы развития** важны для обеспечения бережного использования ресурсов и своевременного достижения целей.
- **Точная статистика** является основой для рационального и качественного планирования и оценки. Без достоверной статистики все усилия по развитию в области планирования и оценки исполнения считаются бессмысленными.
- **Профессиональные кадры** являются ключевыми элементами высокой административной продуктивности в области развития в государственном секторе и государственном управлении в целом. Система национального развития не будет функционировать без профессиональных кадров.

Сильный потенциал управления процессом развития может быть создан при обеспечении вышеназванных условий.

Вышеназванные условия необходимы для укрепления потенциала Правительства Республики Таджикистан по управлению процессом развития. Укрепляя потенциал управления процессом развития Правительство Республики Таджикистан в настоящее время должна рассматривать следующие условия только в русле **Проблем Развития**:

- Сильный частный сектор – двигатель экономического роста
- Социально-экономическая инфраструктура – база для экономического роста
- Институты рыночной экономики - база для экономического роста
- Ресурсы для развития - финансы, природные и человеческие ресурсы, технологии и т.д.

После того как эффективный орган национального развития будет создан, все ресурсы, вкладываемые в развитие, смогут дать ожидаемый результат; социально-экономические цели будут достигнуты своевременно, а доноры будут уверены в предоставлении дальнейшей помощи.

При этом **предлагается**, чтобы меры по достижению этих приоритетов должны быть рассмотрены в рамках следующих аксиоматических начальных условий:

- Президент является главой государства и возглавляет Правительство. Центром принятия решений является Президент.
- Центром Правительства (ЦП) в Таджикистане является Исполнительный аппарат Президента (ИАП) и он занимает наивысшую позицию среди всех органов исполнительной власти в Таджикистане.
- В соответствии с горизонтальным функциональным обзором и Указом Президента Республики Таджикистан от 30 ноября 2006 года №9 принят принцип, что лидирующую роль в

разработке отраслевой политики должны выполнять министерства.

Рекомендуется, чтобы Правительство Таджикистана приняло решение о том, что распределение полномочий в процессе разработки политики в Таджикистане осуществлялось постепенно, следуя следующим 12 шагам:

1. Определение приоритетов
2. Планирование политики и законодательное планирование
3. Разработка предложений по политике
4. Разработка законопроектов
5. Межведомственные консультации
6. Направление на рассмотрение лицам, принимающим решения (Президент, Правительство)
7. Рассмотрение и координация
8. Рассмотрение министерствами и комитетами
9. Решение Президента/Правительства РТ
10. Парламентский процесс и принятие решения
11. Реализация
12. Мониторинг и оценка

В целом это означает, что ИАП РТ должен действовать как координирующий орган в системе политики. Это предполагает ответственность по стратегическому планированию, обзору, координации (включая разрешение конфликтов), представлению материалов для решения со стороны Президента и/или Правительства. ИАП должен значительно отойти от непосредственной деятельности в отраслях. Министерства (и другие органы) должны быть ответственны за разработку политики в своих вертикальных секторах. Это включает разработку предложений в области выработки политики и законопроектов в соответствии с планами действий Правительства и результатами консультаций (межведомственными и с гражданским обществом), а также реализацию политики. Ответственность же за мониторинг и оценку должна быть взаимной.

Создание полноценного «электронного правительства» представляет собой длительный процесс и включает в себя несколько этапов.

На первом этапе создаются многочисленные сайты различных министерств и ведомств, содержащие только информацию о деятельности данного ведомства. Дальнейшее развитие таких сайтов предполагает на втором этапе появления «зачатков» интерактивности, что чаще всего выражается в появлении рубрики «вопросы и ответы», где можно отправить письмо с вопросом или пожеланием.

На третьем этапе министерские сайты становятся интерактивными - появляется различные онлайн-услуги, например, возможность уплаты штрафа или продление лицензии через Интернет.

Наконец, четвертый этап включает в себя создание правительственных порталов, предоставляющих весь комплекс услуг всех государственных ведомств. Такие порталы содержат огромное количество информации - американский FirstGov.Gov является продуктом объединения 20000 отдельных правительственных сайтов, содержит около 27 млн. страниц и позволяет американцам в онлайн-режиме осуществлять самые различные действия - от операций со своей карточкой социального страхования до заказа мест для кемпинга в национальных парках.

В Таджикистане данный процесс еще не начался, поэтому было бы целесообразно в начале разработать «концепцию формирования электронного правительства» и вести работу по укреплению потенциала органов госуправления в этой области. Уместно отметить в этом процессе важную роль Совета по ИКТ при Президенте РТ с секретариатом в исполнительном Аппарате Президента РТ.

Для успеха работы ОО важно:

- Четко обозначить их миссию, цели и задачи. Гарантировать, что деятельность ОО всегда будет находиться в рамках установленных целей.

- Обеспечить необходимый уровень менеджмента, в особенности финансового. Экономия на управлении сделает организацию неконкурентоспособной и может быть чревата будущими злоупотреблениями.
- Эффективно управлять кадровыми ресурсами, максимально использовать потенциал привлеченных участников.
- Установить мониторинг и критерии оценки деятельности.
- Информировать не только участников, но и широкую общественность о результатах деятельности.
- Соблюдать этические нормы и правила.
- Избегать зависимости от ограниченных, неустойчивых источников финансирования, особенно тех, которые вторгаются в определение целей.
- Создать систему финансирования, при которой усилия по расширению фондов не доминировали бы над миссией организации.

ГЛАВА 1.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И КАДРЫ

Формирование кадрового потенциала в структуре институционального потенциала должно проводиться на постоянной основе с момента назначения сотрудника на должность. Руководитель и сотрудник совместно будут определять результаты, которые должны быть достигнуты сотрудником в предстоящем году, а также разрабатывать План действий с указанием приблизительных дат, определяющих достижение данных результатов. Очень важно, чтобы данные результаты были четко и реалистично определены. Указанные результаты не должны быть простым отражением целей подразделения, они должны отражать количественное и/или качественное увеличение личного вклада сотрудника в «общую копилку» достижений и результатов подразделения.

Важно отметить, что для разработки основного и второстепенного законодательства необходима полноценная оценка текущей ситуации для

принятия жизненно-важных решений, связанных с функциональными обязанностями, источниками дохода, и технического потенциала Джамоатов. Оценка предоставила бы основу для принятия вышеуказанных решений. В настоящее время знания о текущей системе управления кажутся недостаточными.

Учитывая это, необходимо найти новые подходы и осуществить дальнейшие реформы относительно местных органов власти и местного управления. В новом проекте закона должны быть рассмотрены вопросы дальнейшей децентрализации правительственных и административных функций, включая финансовую децентрализацию.

Для практического осуществления реформ необходимо реализовать серию малых и среднemasштабных проектов по изучению тенденций происходящих в сфере управления и в обществе с тем, чтобы определить наиболее приемлемую стратегию децентрализации. Также необходимо внедрить программу обучения и подготовки государственных служащих. Необходимо подготовить и издать образовательные и методологические материалы для содействия процессу повышения уровня знаний местных специалистов и государственных служащих по вопросам децентрализации, местного управления и финансам.

Все это требует времени и денег, подразумевая определенную зависимость от внешних средств, грантов и содействия международных доноров и инвесторов. В этом направлении уже предпринимаются меры, но они могут быть осуществлены быстрее и более эффективно.

Экономика органов местного управления и коммунальная собственность на местах должна формироваться таким путем, чтобы местные жители получали адекватные и соответствующие услуги. Необходимо разработать предложения по эффективному контролю и размещению сооружений социального назначения,

развитию соответствующей инфраструктуры, рациональному использованию природных и человеческих ресурсов, охране окружающей среды и социальному обеспечению населения. Также, необходимо уделять внимание эффективному бюджетированию, включая стратегию по кредитованию, субвенциям и грантам для органов местного управления. Необходимо знать, требуется ли новое законодательство для осуществления таких мер.

Деятельность, права и ответственность органов государственного управления должны быть определены в соответствии с международными нормами по правам человека и рыночными взаимоотношениями. Необходимо рассматривать новые подходы по вопросам бюджетирования, планирования, прав на имущество и сотрудничество между предприятиями, местные инициативы, торговли на местах и защита гражданских прав.

Органы государственного управления на местах играют важную роль в вопросах самоограничения политической и управленческой власти. Конституция Республики Таджикистан рассматривает органы местного управления в качестве органов государственной власти, которые несут ответственность за сохранение общественного спокойствия. Текущее законодательство определяет органы местного управления в качестве системы, посредством которой оно может действовать независимо и с ответственностью, в целях решения вопросов местного значения напрямую или через избранных представителей.

Всякая реформа стратегической системы должна сопровождаться работой по усилению потенциала ИАП и министерств. Только тогда, когда будут четко прописаны роли и обязанности и проведена реформа ИАП с целью осуществления необходимых функций в стратегической системе, станет возможным формировать потенциал министерств (Отчет о создании системы координации политики (ноябрь 2008 г.).

ГЛАВА 1. 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Существует необходимость активизировать реализацию компонента местного управления внутри стратегии РГУ и плана мероприятий по разработке концепции совершенствования местного управления, которая отразила бы основные принципы и рекомендации по совершенствованию политики и правовой основы системы местного управления и устанавливает последовательность деятельности, необходимой для реализации.

Очевидно, что знание настоящей системы местного управления не достаточно.

Существующее законодательство не дает четкого разделения обязанностей и отношений между различными органами и уровнями местного управления, включая вопросы финансирования. Для того, чтобы разработать дорожную карту укрепления институтов местного управления для предоставления качественных услуг сообществу и продвижения экономического развития, **предлагается** собрать все успехи, достигнутые на данный момент и провести всестороннюю оценку для выявления перекрывающихся функций различных уровней местного управления. Важно также иметь полную картину текущей ситуации по местному самоуправлению и потенциальных системных, институциональных, административных и функциональных препятствий и недостатков, которые могут подвергнуть риску дальнейшее развитие местного самоуправления в стране.

Во-вторых, национальное лидерство и чувство собственности являются важной предпосылкой успеха любого вмешательства в область местного управления. Реализация стратегии РГУ (компонент 6) и План действий должны координироваться заинтересованными сторонами национального уровня – ИАП. На данный момент, мандат ИАП по руководству и координации процесса реализации РГУ/реформ

местного управления остается не ясным, и институциональный потенциал в этой области отсутствует/не достаточный. Поэтому, разъяснение мандата, внедрение институциональной структуры и повышение потенциала ИАП должны быть частью любого вмешательства в области местного управления.

В третьих, активное вовлечение национальных и международных заинтересованных сторон в процесс разработки политики реформ местного управления является необходимым условием. Для гарантии успешной реализации Плана действий необходимо повышать осведомленность и укреплять ответственность правительственных институтов, особенно отраслевых министерств в процессе проведения реформ местного управления.

И наконец, координация и вовлечение доноров требует укрепления и совершенствования “передового опыта” для достижения политического уровня. Международные и донорские организации представили широкий спектр проектов и инициатив по повышению потенциала в области эффективного управления для институтов местного управления. Несмотря на то, что некоторые структуры по координации в области местного управления работают на местах (Совет координации доноров, рабочая группа по местному управлению), координация и сотрудничество в этой области являются не достаточными.

Для решения этих сложных проблем необходима комплексная программа действий, рассчитанная на длительную перспективу. Первоочередные шаги в этом направлении могут включать:

- Упорядочение системы территориальных подразделений исполнительных органов государственной власти, их взаимодействия с центральным аппаратом и с местными органами власти.
- Подготовка концептуального документа о принципах, возможных подходах и основных

этапах разграничения полномочий, функций и источников финансирования между центральными и территориальными органами государственной власти (желательно, чтобы документ включал углубленный анализ альтернатив и рисков, связанных с разграничением полномочий).

- План поэтапного разграничения полномочий, функций и источников финансирования между центральными и территориальными органами управления, который учитывал бы результаты функциональных обзоров, изменений в структуре центрального аппарата и территориальных подразделений исполнительных органов, а также пилотных проектов в области разграничения полномочий.
- Пилотные проекты в области разграничения полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления.
- Пилотные проекты по внедрению стандартов государственных и муниципальных услуг, предоставляемых населению и бизнесу на территориальном уровне.
- Комплекс мер, направленных на развитие потенциала территориальных органов управления в соответствии с планируемыми изменениями в их полномочиях и характере работы.

Частично первоочередные шаги по развитию системы административно-территориального управления отражены в Концепции совершенствования структуры государственного управления от 2008г. Но в целом усилия в данном направлении являются недостаточными. В частности, дальнейший прогресс в этой области сдерживается в связи с запаздыванием создания системы координации политики на центральном уровне.

ГЛАВА 1.4 СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1. В целях совершенствования институционального потенциала управления

государственными финансами, за период независимости поэтапно выполнены значительные работы. Определены национальные цели развития тысячелетия, определены основные направления реформирования государственного сектора, в частности и особенности в фискальном секторе, определены ряд важных задач фискальной децентрализации. Разработана и принята Стратегия управления государственными финансами, проведена реформа государственной службы и системы оплаты труда государственных служащих. Все это происходило в условиях и времени обретения независимости республики, отказа от центрального планирования и центральных ассигнований бюджета, построения структуры светского государства направленное на рыночные отношения. Удалось разработать всестороннюю стратегию реформы системы государственного управления и реализовать возможности основных органов государственного управления. В результате значительно совершенствовано институциональное состояние и повышается эффективность решения государственных задач и функций на уровне местных органов государственного управления и самоуправления, соответственно совершенствованы процедуры управления государственными финансами.

2. Анализ структуры доходов местных органов власти показывает, что основное влияние на формирование средств местных органов власти имеют земельный налог, налог с юридических и физических лиц, упрощенный налог, налог с недвижимого имущества, налог от владельцев транспортных средств, налог от использования автомобильных дорог.

3. Финансирование расходов местных органов самоуправления осуществляются исключительно через соответствующие областные, районные и городские казначейства.

4 Анализ информации об исполнении бюджетов местных органов государственной власти Республики Таджикистан на состояние 1 января 2010 года по видам расходов, которая

приводится в приложении 1 доклада, показывает неравномерное распределение средств между органами государственного управления. Необходимо отметить, что те регионы (города и районы), которые находятся в худшем положении (где не развита промышленность) из государственного бюджета выделяются субвенции. Такое неравенство показывает также анализ расходов государственного бюджета по регионам на сектор государственного управления, на социальное страхование и социальной защиты населения, на образование и здравоохранение.

5. Средства поступающие из государственного бюджета в бюджеты местных органов государственного управления в качестве субвенций используются по их назначению и не распределяются в органы самоуправления.

6. Бюджетные циклы на местном и республиканском уровне должны быть четко взаимосвязаны и скоординированы. Необходимо должное внимание единому бюджетному формату (в том числе бюджетных рамок и статистической отчетности) на всех уровнях государственного управления. Среднесрочная Бюджетная Рамка должна применяться и на местном уровне.

7. Рекомендация по совершенствованию республиканского и местного бюджетирования. Есть необходимость в совершенствовании уровня подготовки бюджета. Текущая система управления государственными финансами, в частности и особенности на местном уровне государственного управления и местном уровне самоуправления, ограничена из-за отсутствия компьютеризации на местах и весь процесс подготовки выполняется в ручную. Поэтому необходимо разработать не только структуру программного бюджетирования, которая стандартизирована во всех уровнях местной власти, но и автоматизированную систему бюджетной информации, которая используется как на центральном, так и на местном уровне государственного управления и местном уровне самоуправления.

8. Необходим более глубокий и конструктивный

(строгий) анализ местных бюджетов со стороны Министерства финансов. Для этого, необходимо разработка со стороны Министерства финансов строго определенную финансовую базу данных для всех уровней управления государственными финансами.

9. В структуре государственного бюджета наблюдается слабое формирование стабилизационного фонда, а то вовсе не выделяются средства в стабилизационный фонд. Некоторые страны, у которых нет возможностей для формирования стабилизационного фонда, например страны Прибалтики, применяют закон о финансовом выравнивании средств органов самоуправления. Поэтому, рекомендуется рассмотреть целесообразность разработки проекта Закона Республики Таджикистан «О финансовом выравнивании средств местных органов государственного управления и местных органов самоуправления».

10. Своевременное рассмотрение и более полная реализация рекомендаций, осуществленных в рамках партнерских отношений и уже принятых стратегических документов Правительства Республики Таджикистан. В частности, среднесрочные и долгосрочные рекомендации, отраженные в Стратегии управления государственными финансами Республики Таджикистан на 2009 до 2018 годы, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан 20 марта 2009 года.

ГЛАВА 2.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

В целом в процессе реализации НСР имеются определенные сдвиги, достижения и результаты. Однако анализ хода выполнения НСР и достижения стратегических ориентиров и индикаторов НСР по производственному блоку, и АПК в частности, выявил некоторые противоречия и узкие места в узловых проблемах институционального характера.

До сих пор не произошло развитие производственного блока как целостной системы. Проводимые институциональные преобразования в сфере материального производства плохо коррелируются с позицией и параметрами национального интереса, которые, как правило, отождествляется с государственным, а последний - зачастую, подменяется чиновничьим интересом.

АПК хотя и рассматривается как важнейший структурный элемент производственного блока, однако при реализации среднесрочной программы НСР он как институциональная межотраслевая структура управления вообще выпал с поля зрения. Хотя приоритетное направление НСР - разрешение долгов хлопкосеющих хозяйств - было принципиально реализовано, однако остались не решенными вопросы о задолженности хлопкосеющих хозяйств перед бюджетом, платы за водопотребление и электроэнергию.

Эффект институциональных преобразований в АПК невелик, поскольку по сути, демократизация общества и формирование институтов демократии базировалась на формальной основе. Поэтому аграрные реформы наталкивались на незавершенность демократических преобразований, носящих декларативный характер. И только сейчас институциональные преобразования становятся локомотивом подлинной демократизации общества.

В целом аграрная реформа оказала ограниченное воздействие на развитие АПК, поскольку лежащая в ее основе политическая программа и исполнительные организации, отвечающие за проведение реформы, подверглись незначительному изменению. Сложившаяся система управления сельским хозяйством носит суррогатный тип – симбиоз между элементами плановой и рыночной системы – причем худших составляющих.

АПК еще предстоит, в полной мере, извлечь выгоды от институциональных реформ, аграрных преобразований и рыночной инфраструктуры. При этом, реформы, направленные на укрепление рыночно-ориентированных институтов в АПК, сопровождались ростом подсобного производства для собственных нужд. Рынок сельских материально-технических ресурсов остается слабым, а рынок готовой продукции легко насыщается еще большим количеством продаваемых излишков.

Слабость рыночных преобразований объясняется неадекватными институциональными изменениями и низким уровнем осведомленности сути реформы. Политика изменилась, а государственные и частные институты еще нет. Большинство государственных институтов, ответственных за проведение этого нового политического курса, по-прежнему, работают по принципам централизованного планирования с использованием административных рычагов и принуждения в качестве основы управления и реализации политики. Местные правительственные структуры и их деятельность особенно сопротивляются переменам.

Четкое определение роли и ответственности государственных организаций, требуемых в связи с реформой, является отправной точкой для осуществления институциональных перемен, сопровождаемых поддержкой институциональной реорганизации и обучением персонала. Это потребует существенного участия донорского сообщества, так как институциональные нормы, применявшиеся до независимости, глубоко укоренились и есть влиятельные силы, стремящиеся сохранить статус-кво. Сельские жители также должны быть более широко информированными о правах и возможностях, которые предоставляет институциональная реформа. Это не только расширит их участие в процессе реформы, но и придаст дополнительную силу институциональным изменениям.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

- Сформировать Совет АПК, как высший коллегиальный орган, возглавляемый Заместителем Премьер-министра, для проведения единой аграрной политики и реализации Программы реформирования сельского хозяйства и развития сельских территорий.
- Поднять статус Министерства сельского хозяйства в системе государственного управления.
- Усилить регулирующие функции государства, которые должны использовать исключительно экономические методы и рычаги воздействия. Исключить вмешательство органов местной власти в финансово-хозяйственную деятельность фермеров.
- Считать развитие сельхозкооперации важной государственной задачей и обеспечить государственную поддержку зарождающимся производственным и потребительским сельскохозяйственным кооперативам и отразить в Национальной Стратегии развития сельскохозяйственной кооперации. Разработать Национальную Стратегию развития сельскохозяйственной кооперации на 2012-2016 годы и на период до 2020 года
- Целесообразно изучить возможности формирования благоприятных условий для более рационального использования средств трудовых мигрантов и развития частного предпринимательства в сельских территориях на кооперативных принципах.
- Просить Правительство РТ ускорить принятие и введение в хозяйственную практику механизма признания сертификата на право пользования землей в качестве залога при оформлении кредитных и иных финансовых операций.
- Целенаправленно и последовательно устранять административные барьеры и другие возможные препятствия в процессе реализации
- Ускорить принятие и введение в хозяйственную практику механизма признания сертификата на право пользования землей в качестве залога при оформлении кредитных и иных финансовых операций.
- Улучшить доступ к финансированию и микрофинансам для создания частного бизнеса в сельских территориях и генерирования альтернативных несельскохозяйственных источников дохода.
- Изучить возможности создания благоприятных условий для более рационального использования средств трудовых мигрантов и развитие частного предпринимательства в сельских территориях. Усилить деятельность соответствующих структур по поддержке частного предпринимательства.
- При подведении итогов деятельности органов исполнительной власти на местах и местного самоуправления ориентироваться на такие важнейшие показатели как среднедушевой уровень дохода населения, количество созданных новых рабочих мест, уровень привлечения инвестиций.
- Привести в соответствии с ГК статус ДФХ, поскольку он не попадает ни под индивидуального предпринимателя, ни юридического лица.
- Разработать конкретные меры и механизмы упрощения налоговой системы, позволяющей выйти частному аграрному бизнесу из тени, пересмотреть практику и процедуру изъятия в ФСЗН средств от членов ДФХ без образования юридического лица, как несоответствующую социальной политике, ввести принцип презумпции невиновности налогоплательщика.
- Повысить доверие населения к реформам, обеспечить принцип социальной справедливости при реализации аграрной реформы, исключить возможности использования мер реформирования в личных интересах чиновников.
- Поскольку реформирование аграрного сектора и формирование рынка прав землепользования повлияет на характер и масштабы неформальной занятости предусмотреть возможные превентивные стабилизационные, амортизационные и

компенсационные меры снижения социальной напряженности в сельской местности.

- Поддержать инициативу создания бухгалтерских расчетных центров для консультационного обслуживания и подготовки статистической и налоговой отчетности субъектов хозяйствования и индивидуальных предпринимателей в сельской местности.
- Усовершенствовать систему профессиональной подготовки кадров на основе обоснованных запросов и востребованности в конкретных специалистах.
- Повысить уровень информированности и осведомленности населения о ходе аграрных реформ, усилить государственно-частное партнерство по выработке конструктивных мер формализации занятости, особенно сельской местности.
- Повысить роль, мотивацию и стимулы вовлеченности местных сообществ в доходоприносящую деятельность, просить донорское сообщество ориентировать свою поддержку на формирование навыков генерирования доходов и снижения иждивенчества.
- Прекратить практику причастности Министерства мелиорации и водных ресурсов к хозяйственной деятельности и прямой ответственности за эксплуатацию и обслуживание ирригационной и дренажной системы.
- Министерству мелиорации и водных ресурсов ускорить процесс подготовки и перехода к бассейновому принципу управления. Поддерживать создание общенациональной Ассоциации Водопользователей и включить в ее функции не только вопросы водопользования, но также агротехнические услуги и сельскохозяйственный маркетинг.
- Повысить общественную осведомленность и уровень профессиональной подготовки фермеров посредством специализированных тренингов по агробизнесу, основанных на интерактивной методике обучения и ситуационном анализе.

ГЛАВА 2.2. СОЦИАЛЬНЫЙ СЕКТОР И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Для Республики Таджикистан важно решение задачи формирования экономических институтов, в т.ч. институтов развития, способных обеспечить качество роста национальной экономики. При этом реальный прогресс, связывается с формированием экономики развития, в рамках которой основа для качественного экономического роста создается в социальных сферах- образования, науки, здравоохранения и культуры.

В Республике Таджикистан экономический рост не сопровождается адекватным ростом социального качества жизни и имеет очень противоречивые социальные последствия, усиливается территориальное неравенство по большинству базовых индикаторов — как экономических, так и социальных.

Необходимы механизмы для создания новых возможностей и восполнения потенциальных потерь на переходном этапе.

Решение задачи обеспечения качества экономического роста предъявляет новые требования к качеству социальных услуг. Институциональный механизм решения задачи связан с созданием возможностей и стимулов для совместных усилий всех уровней власти, бизнеса и общества.

Рекомендации относительно институциональных решений в проведении социальной политики:

- *в области занятости и доходов.* Для развития частных инвестиций необходимо сократить риск частных инвесторов путем проведения стабильной налогово- бюджетной и денежно – кредитной политики, обеспечение стабильности инвестиционных режимов, здоровых финансовых систем. Но кроме этого требуется еще и обеспечить главенство закона и принять меры по борьбе с коррупцией,

т.е. решить проблему улучшения предпринимательской среды. Важно на качественно более высоком уровне проводить прогнозирование спроса и предложения рабочей силы, формирование стимулов у местных органов исполнительной власти по созданию долгосрочных рабочих мест. Долгосрочная макроэкономическая стабильность будет достигнута только в том случае, если заработная плата будет расти исходя из роста производительности труда, но минимальная заработная плата должна быть приближена к потребительскому минимуму. У национальной экономики есть значительный потенциал наращивания производительности труда, в том числе за счет роста капиталовооруженности и более эффективного использования накопленного человеческого капитала;

- *в области пенсионного обеспечения и социальной защиты.* Важно создание эффективно функционирующих финансовых рынков, облегчающих накопление сбережений и осуществление инвестиций. Это особенно важно для работников неформального сектора. Необходимо создать адекватную накопительной системе пакет механизмов действий по формированию и развитию соответствующей нормативно – правовой базы и инфраструктуры, макроэкономической устойчивости. Система социальной защиты должна иметь более «точечную» направленность с прозрачными механизмами оценки результативности и адресности;

- *в области образования и здравоохранения:* Государство должно четко определить свои обязательства в сфере оказания образовательных и медицинских услуг, исходя из потребностей рынка труда и населения, приоритетов социально-экономической политики и возможностей реального финансирования сферы образования и здравоохранения. Если государство берет на себя завышенные обязательства, то это чревато как чрезмерной нагрузкой на государственный бюджет и работодателей, а, следовательно, на экономику в целом, так и распространением

неофициальных схем оплаты якобы бесплатных услуг. Поэтому очень важно четко определиться с объемом и составом гарантированных государством услуг, с составом лиц, на которых эти услуги распространяются, а также с условиями, при которых эти лица могут пользоваться бесплатными услугами. При этом важно усилить потенциал отраслей через кадровую обеспеченность и инфраструктурную модернизацию с тем чтобы можно было увеличить не только объем этих услуг, но и реализовать возможность использовать выгоды, создаваемые техническим прогрессом.

Децентрализация системы здравоохранения и образования с передачей полномочий на местный уровень должен сопровождаться расширением участия населения в контроле за качеством предоставляемых услуг.

Эффективный контроль за работой данных учреждений на местном уровне требует прочной нормативной базы, а также важную роль играет развитость гражданского общества, его вовлеченность в систему принятия решений.

- *в области жилищно – коммунального хозяйства.* Для улучшения сложившейся ситуации в сфере ЖКХ мы предлагаем следующую программу мероприятий- проведение инвентаризации в технической части или инфраструктуре ЖКХ, подписание актов разграничения предметов ведения, оформление прав собственности; внедрение системы контроля за уровнем цен и тарифов на ЖКУ, а также на топливно-энергетические ресурсы; развитие инфраструктуры предоставления адресной социальной помощи определенным группам населения на ЖКУ; создание нормативно – правовых и инфраструктурных условий для формирования договорных отношений между собственниками помещений много квартирных домов, управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями.

Внедрения программного бюджетирования предполагает существенное усиление институционального потенциала социальной

сферы с большим вниманием на прогнозно – аналитическую деятельность, в том числе относительно макроэкономической динамики.

Сглаживание региональных различий важно осуществлять через социальные аспекты региональной экономической политики. В Республике Таджикистан до сих пор нет эффективной региональной экономической политики. По сути, в рамках современной экономической политики республики преобладает отраслевой подход к территориальному развитию.

Ведущую роль в разработке и реализации социально – ориентированной региональной экономической политики республики должно играть Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан во взаимодействии с отраслевыми ведомствами и Министерством финансов республики. При этом в рамках структурных подразделений Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан необходимо инициировать создание постоянно действующей системы разработок Схем развития и размещения производительных сил республики и формирование списка проблемных регионов, социальные характеристики развития которых свидетельствуют об остроте проблемы занятости, доходов и бедности. В тоже время важно, чтобы отраслевые министерства на основании отраслевых программ и приоритетов, но с учетом регионального потенциала способствовали формированию и развитию центров экономической активности с учетом межрегиональных потоков и взаимосвязей, а Министерство финансов республики сформировала механизм финансовой поддержки проблемных регионов и развития межбюджетных отношений, направленных на стимулирование регионального экономического роста и ослабления социальной напряженности.

Политика регионального развития может быть эффективной, только если она носит не

директивный, а стимулирующий характер. Это означает, что акцент должен делаться на развитие институциональной среды, повышении качества государственного и общественного управления.

ГЛАВА 2.3. УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Принятие законов и нормативных актов в природоохранной области, без углубленного сопоставительного анализа с уже действующими законодательными и нормативными актами, включая отраслевые нормы и стандарты, не дают необходимых результатов, а в ряде случаев создают противоречия в отношении принципов природопользования.

Решение стоящих задач в контексте соответствующей экологической политики требует существенной переоценки институционального и экономического механизмов регулирования деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Отсюда возникает необходимость совершенствования экологического законодательства и его гармонизации с другими законодательными и подзаконными актами, а также системы нормативов, стандартов и требований, регламентирующих условия природопользования и охраны здоровья населения.

Необходимо отметить, что в большинстве правовых актах Республики Таджикистан недостаточно отражены конституционные основы, призванные обеспечить организацию рационального природопользования и восстановления загрязнённой окружающей природной среды.

Действующее законодательство несколько декларативно, т.к. необеспеченно механизмами и ресурсами в реализации прав граждан на обеспечение благоприятных условий

окружающей природной среды, не достаточно взаимосвязано и не до конца отработаны механизмы мониторинга эффективности его исполнения и применения.

Кроме того, в современных условиях, не достаточно используются экономические методы стимулирования для соблюдения экологических требований. Действуя через правовые нормативные акты административно-принудительного характера местных органов управления, с учётом приоритета каждой конкретной экологической ситуации территории, экономические стимулы могут положительно повлиять на состояние природоохранного правопорядка и улучшить ситуацию в целом.

Для достижения поставленных целей необходимо комплексное совершенствование правового, институционального и экономического механизмов регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды путём интеграции соответствующих природоохранных требований в другие отраслевые законодательства местных органов власти, стратегические и программные документы.

Создание правовых и материально-финансовых условий для использования потенциала местных органов самоуправления и является одним из дополнительным гарантом реализации конституционного права граждан на обеспечение благоприятного качества окружающей среды. Таким образом, экологическая функция местного самоуправления принадлежит к числу основных, постоянных и наиболее значимых функций местного самоуправления, что связано с высокой степенью актуальности решения экологических проблем на местном уровне.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Оценка действующего природоохранного законодательства и выполнения обязательств по ратифицированным международным

природоохранным Конвенциям на предмет интеграции их требований в базовые и отраслевые правовые акты, достаточности ресурсного потенциала на их выполнение, включая административные издержки и затраты на соблюдение предусмотренных требований.

Создание единого центра по реализации планов действий и мониторингу выполнения Конвенций;

- Разработка и реализация местных планов действий по охране окружающей среды обеспечивающие рамки выполнения существующих природоохранных стратегий и программ;
- Создание правового механизма по подготовке и процедурам обсуждения законопроектов и других нормативных актов, учитывающие широкое вовлечение в данный процесс специалистов и общественности имеющие опыт по реализации действующего законодательства и анализу существующих проблем;
- Разработка положения по совершенствованию механизма реализации и привлечению источников финансирования природоохранных программ;
- Реформирование межведомственных комиссий с целью усиления координации действий в реализации экологической политики и национальных стратегий и планов по вопросам охраны окружающей среды и устойчивому использованию природных ресурсов;
- Подготовка обоснованных разграничительных полномочий между государственными уполномоченными органами и её субъектами в сфере управления окружающей среды и природопользования;
- Совершенствование структуры управления окружающей средой на межведомственном и ведомственном уровнях исключая дублирование функций;
- В структуре Госкомитета охраны окружающей среды и лесного хозяйства создание потенциала для:
 - перспективного стратегического планирования, анализу текущей ситуации и эффективности выполнения принятых решений, а также

разработке предложений по совершенствованию механизмов реализации природоохранных требований;

- координации деятельности и мониторингу выполнения концепций, стратегий, программ и природоохранных проектов и эффективность их выполнения финансируемых из национальных и международных источников не зависимо от ведомственной принадлежности и форм собственности;

- Совершенствование межведомственной и ведомственной координации и упорядочение полномочий между соответствующими структурами функционально отвечающие за организацию и проведение мониторинга состояния окружающей среды, сбор, обработку данных и представления информации;

- Изучение уровня состояния природной среды в территориальных образованиях и возможностей органов местного самоуправления осуществлять природоохранные полномочия, заинтересованность органов местного самоуправления и местного населения в осуществлении этих полномочий, сочетание этих полномочий с имеющимися у органов местного самоуправления прав и обязанностей, способы осуществления и т.п. Установление оптимальных полномочий для органов местного самоуправления в природоохранной сфере. Определение возможных источников финансирования такой деятельности.

- Принятие специальных законов и нормативно-правовых актов о наделении органов местного самоуправления соответствующими видами природоохранной деятельности и соответствующими полномочиями при этом чётко разграничить компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между специально уполномоченными на то органами. Определить источники материально-технического обеспечения и финансирования природоохранной деятельности.

- Целесообразно создание специальных

служб в системе органов местного самоуправления с учётом решения комплекса природоохранных вопросов и рационального использования природных ресурсов: земле - и водопользование, управление отходами, агробиоразнообразии, экологическое образование, энергоэффективность и т.п.

- Подготовка специальных учебных методических, для подготовки и переподготовки кадров для органов местной власти и местного самоуправления руководств по вопросам организации системы природоохранной деятельности и ресурсосбережения на местном уровне.

- Правовое регулирование природоохранной деятельности органов местного самоуправления по разработке комплексных программ по охране и оздоровлению окружающей природной среды на территориальных образованиях.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ БАЗЫ

Информационная база по Разделу 1 Государственное управление в контексте человеческого развития

Законы:

- Закон РТ "О государственных финансах" (2011 г.)
- Закон РТ "О Правительстве РТ"
- Закон РТ "О государственном бюджете на 2011 год
- Закон РТ "О внутреннем аудите и контроле"
- Налоговый кодекс РТ
- Закон РТ «Об органах самоуправления»,
- Закон РТ «Об органах самоуправления посёлков и сёл»
- Конституционный Закон РТ «О местных органах государственной власти»

Стратегии:

- Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2015гг. (2006)
- Стратегии сокращения бедности Республики Таджикистан на периоды: 2007-2009 гг.; 2010-2012 гг.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ БАЗЫ

Информационная база по Разделу 1 Государственное управление в контексте человеческого развития

Законы:

- Закон РТ "О государственных финансах" (2011 г.)
- Закон РТ "О Правительстве РТ"
- Закон РТ "О государственном бюджете на 2011 год"
- Закон РТ "О внутреннем аудите и контроле"
- Налоговый кодекс РТ
- Закон РТ «Об органах самоуправления»,
- Закон РТ «Об органах самоуправления посёлков и сёл»
- Конституционный Закон РТ «О местных органах государственной власти»

Стратегии:

- Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2015гг. (2006)
- Стратегии сокращения бедности Республики Таджикистан на периоды: 2007-2009 гг.; 2010-2012 гг.
- Стратегия реформирования системы госуправления на период до 2015 года
- Стратегия Управления государственным финансами до 2018 года.

Программы и положения:

- Среднесрочная Программа государственных расходов на 2011 – 2013гг;
- Государственная программа развития особо охраняемых природных территорий на 2005-2015 гг. (2005);
- Программа государственных внешних заимствований;
- Типовое положение для аппаратов Председателя Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республики. Типовое положение утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2011 года, №115.

Доклады:

- Оценка потребностей для достижения целей развития тысячелетия, (ПРООН в РТ, 2005г)
- Таджикистан. Отчет о человеческом развитии 2009-2010гг: Занятость в контексте человеческого развития.

Отчёты:

- Цели Развития Тысячелетия: достижения в Таджикистане (2010);
- Отчет о системе координации политики. М. Бен Гера, 2008г ПРГС, ИАП Республика Таджикистан.
- Отчет ПРГС о проведенном горизонтальном функциональном обзоре министерств и ведомств Республики Таджикистан, 2006 г. Душанбе, Республика Таджикистан.
- Отчеты ПРГС о проведенном вертикальном функциональном обзоре министерств и ведомств Республики Таджикистан, 2010 г. Душанбе, Республика Таджикистан.
- Отчет о состоянии исполнения бюджета;
- Отчет о состоянии государственного долга;
- Отчеты о функциональном обзоре семи министерств. Промежуточный отчет: Министерство финансов. Душанбе, 26 мая 2008 года;
- Отчеты по совершенствованию институционального состояния управления государственным финансами проведенные в рамках проекта IBTA-2;
- Отчет о функциональном обзоре социального сектора;
- Урбан Институт. Материалы по децентрализации и местному управлению. Таджикистан. Июль 2003 года.

Другие нормативные правовые акты и необходимые материалы:

- Концепция совершенствования структуры государственного управления Республики Таджикистан, 2008 год
- Michael P. Todaro., Stephen C. Smith. Economic Development, Ninth Edition, England, 2006

- Open Macroeconomics & Foreign Direct Investments. Motoyoshi Suzuki, Saidmuradov Lutfullo, Soliev Ashurboi. Dushanbe, 2007.
- Prof. Tomaru Motomi, Report on the Assessment of Development Management Capacity of the Government of Tajikistan, JICA, Tajikistan, 2004
- Griffin, Keith. 1999. "Alternative Strategies for Economic Development." London: MacMillan. Second edition.
- Lewis, A.W. 1955. "The Theory of Economic Growth." London: Allen and Unwin.

Информация в сети Интернет:

- Официальный сайт МВФ <http://www.imf.org>
- Официальный сайт Всемирного Банка <http://www.worldbank.org>
- Официальный сайт ЕБРР <http://www.ebrd.com>
- Официальный сайт ПРООН <http://www.undp.org>

Информационная база по Главе 2.1.

Институциональный потенциал реального сектора экономики

- «Концепция аграрной политики РТ» (утвержденная Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 № 658)
- Указ Президента РТ за № 663 от 30 мая 2009 года "О дополнительных мерах поддержки сельского хозяйства в Республике Таджикистан";
- Постановление Правительства РТ за № 406 от 2 июля 2009 года "О мерах по реализации Указа Президента РТ за № 663 от 30 мая 2009 года
- Приоритеты устойчивого роста сельского хозяйства Таджикистана, Отчет ВБ, 2006
- Функциональный обзор министерств, Отчет ВБ, 2010
- Программа государственных инвестиций, грантов и капитального строительства на 2010–2012 годы
- Теневая экономика в Таджикистане. Национальный отчет по человеческому развитию 2007. ПРООН, Душанбе 2007, стр. 50.
- Национальный отчет по человеческому развитию 2008-2009 Занятость в контексте человеческого развития
- Обзор рынка труда в Таджикистане, – СИЦ «Соцсервис», Душанбе, 2010

Информационная база по Главе

2.2. Социальный сектор и человеческое развитие:

Нормативно – законодательные акты и программные документы республики:

- Закон Республики Таджикистан « Об образовании»
 - Закон Республики Таджикистан « О страховых и государственных пенсиях» от 12 января 2010 года
 - Закон Республики Таджикистан «О содержании многоквартирных домов и товариществах собственников жилья», июнь 2009 год
 - Генеральное соглашение между Правительством Республики Таджикистан, Объединением работодателей Республики Таджикистан и Федерацией независимых профсоюзов Таджикистана на 2009-2011 годы
 - Государственная программа профессионального образования Республики Таджикистан на 2008 - 2015гг
 - КОНЦЕПЦИЯ реформы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на период 2010-2025 годов
 - Национальный план действий по улучшению положения женщин Республики Таджикистан по повышению статуса и роли женщин на 1998–2005 год
 - Национальная стратегия здоровья населения Республики Таджикистан на период 2010-2020 годы
 - Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года.- Душанбе, 2007
 - Программа интеграции науки и высшего образования Республики Таджикистан на 2010-2015гг.
- ##### **Научно – исследовательские и аналитические публикации:**
- Доклад о человеческом развитии за 2011 год "Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех" - М.: Изд.-во "Весь мир", 2011 год
 - Доклад о человеческом развитии 2010 года "Реальное богатство народов: Пути к человеческому развитию" - М.: Изд.-во «Весь мир», 2010

- От трансформации к обществу для всех: Региональный доклад о человеческом развитии.- Братислава, 2011
- Отчету о гендерном равноправии 2010 (The Global Gender Gap Report 2010)
- Политика труда в Таджикистане. Аналитический отчет.- Душанбе: «Ирфон», 2010
- Республика Таджикистан: оказание социальной помощи малообеспеченным домохозяйствам: отчета Всемирного Банка, 2010
- Республика Таджикистан: Вертикальный функциональный обзор Министерства образования, май 2010г.
- Республика Таджикистан: Вертикальный функциональный обзор Министерства здравоохранения, июнь 2010г
- Цели развития тысячелетия: достижения в Таджикистане,- Душанбе, 2010
- Цели развития тысячелетия в Европе и Центральной Азии: достижения, проблемы и дальнейшие шаги
- Тураева М. Реформирование жилищно – коммунального хозяйства в Таджикистане: демонополизация, муниципализация или реструктуризация.- Международный центр перспективных исследований.- Киев, 2009
- Ашуров С. Профессиональное обучение взрослых в Республике Таджикистан: адаптация рабочей силы к потребностям рынка труда.- Душанбе, 2010.
- Национальные статистические издания:**
- Демографический ежегодник Республики Таджикистан.- Душанбе, 2010.-
- Здравоохранение в Республике Таджикистан: Стат.сб.- Душанбе, 2011
- Национальные счета Республики Таджикистан 2010.- Душанбе, 2010
- Образование в Республике Таджикистан: 20 лет государственной независимости. Стат.сб.- Душанбе, 2011
- Социально – экономическое положение Республики Таджикистан 2010- Душанбе, 2011
- Таджикистан: 20 лет государственной независимости: Стат.сб.- Душанбе, 2011
- Финансы Республики Таджикистан: 20 лет государственной независимости. Стат.сб.- Душанбе, 2011

Информация по сайтам:

- Качество государственного управления: info.worldbank.org/governance/wgi
- Индекс экономики знаний: worldbank.org/kam
- Показатели по странам мира: [worldbank.org/World development indicators](http://worldbank.org/World%20development%20indicators)
- World Economic Forum: www.weforum.org

Информационная база по Главе 2.3.**Управление природоохранной деятельностью****Законы:**

- Закон РТ "Об охране природы" (1996 г. с последующими изменениями)
- (2005г. с последующими изменениями)
- Закон РТ "Об охране атмосферного воздуха"(1997 г. с последующими изменениями)
- Закон РТ "Об отходах производства и потребления" (2005)
- Закон РТ "О радиационной безопасности" (2003)
- Закон РТ "О биологической безопасности" (2007)
- Закон РТ "Об особо охраняемых природных территориях" (2002)
- Закон РТ "Об охране и использовании растительного мира" (2007)
- Закон РТ "О животном мире" (2007)
- Закон РТ «Об экологическом мониторинге" (2011)
- Закон РТ "Об экологической информации" (2011)
- Закон РТ "Об экологическом воспитании населения" (2010)
- Закон РТ "Об охране окружающей среды" (2011)
- Закон РТ "Об органах самоуправления посёлков и сёл"
- Закон РТ "О местных органах государственной власти"
- Распоряжением Правительства РТ от 27.02.2010 г № 20-р.
- Концепции:**
- Концепция использования земель в Республике Таджикистан (2004).
- Концепция развития лесного хозяйства Республики Таджикистана (2005).
- Концепция перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию (2007).

· Концепция охраны окружающей среды в Республике Таджикистан (2008).

Стратегии:

- Национальная стратегия развития РТ до 2015гг. (2006)
- Стратегии сокращения бедности на периоды: 2007-2009 гг.; 2010-2012 гг.
- Стратегия развития малой гидроэнергетики Республики Таджикистан (2007).

Программы:

- Государственная программа экологического образования и воспитания населения РТ до 2000 года и на перспективу до 2010 года. (1996)
- Государственная программа развития особо охраняемых природных территорий на 2005-2015 гг. (2005)
- Программа развития лесного хозяйства РТ на 2006-2015 гг. (2005)
- Национальный план действий по ООС. (2006)
- Государственная экологическая программа на 2009-2019 гг. (2009)
- Национальная государственная комплексная программа "Повышение плодородия почвы Таджикистан". (2003)
- Целевая комплексная программа по широкому использованию возобновляемых источников энергии, таких, как энергия малых рек, солнца, ветра, биомассы, энергии подземных источников на 2007-2015 годы. (2007)
- Программа по улучшению обеспечения населения Республики Таджикистан чистой питьевой водой на 2008-2020 годы (2006).

Доклады:

- Состояние окружающей среды Таджикистана (2005)
- Окружающая среда и безопасность (ЮНЕП, ПРООН, НАТО, ОБСЕ, 2005 г.)
- Обзор результативности экологической деятельности. Таджикистан. (ЕЭК комитет по экологической политике (2004г.)
- Оценка потребностей для достижения целей развития тысячелетия, (ПРООН в РТ, 2005г).

Отчёты:

- Цели Развития Тысячелетия: достижения в Таджикистане (2010)

· Инвестиционный паспорт Варзобского района по проекту: Достижение устойчивого развития Варзобского района РТ через разработку программы экологического управления» (2010).

- Управление земельными ресурсами Памиро-Алая (2010)
- Управление природоохранной деятельностью в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ОЭСР, 2005 г.)
- Ведомственные отчёты по выполнению показателей по ССБ 2007-2009 гг. **Положения:**
- Временное положение по оценке воздействия на окружающую среду (2005)
- Положение о специализированных фондах охраны природы.

Публикации

- П. Анисимов, А.П. Алексеев «Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации. Монография. Волгоград, 2002.

Публикации

- П. Анисимов, А.П. Алексеев «Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации. Монография. Волгоград, 2002.

Информация по сайтам:

www.tabiat.tj - Отчёты неправительственных организаций о деятельности на уровне органов местного самоуправления и местных общин. (необходим анализ и уточнение)

Распоряжение Правительства Республики

Таджикистан от 27.02.2010 г № 20-р
«О реализации норм Конвенций Организации Объединённых Наций по охране окружающей среды в Республике Таджикистан»

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А. ИНДЕКСНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТАДЖИКИСТАНА

В 2010 году Организация Объединенных Наций выпустила 20-й юбилейный Доклад о развитии человека под названием «Реальное богатство народов: пути к развитию человека». В этом докладе также содержится Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2010 год для 172 стран мира. Однако в том году этот индекс подвергся существенной корректировке. В расчетах изменились некоторые индикаторы и методики расчета, поэтому сравнивать ИРЧП 2010 года с ИРЧП опубликованным в предыдущих выпусках Доклада становится невозможно. Вместо показателя ВВП на душу населения теперь используется валовой национальный доход на душу населения (ВНД), выраженный по паритету покупательной способности в долларах США. Это очень важное изменение позволяет странам учитывать доход от денежных переводов и международной помощи в целях развития.

В новой методике расчета верхний предел дохода (40000 долл.), введенный в целях установления весовых коэффициентов для ИРЧП, отменен, что позволяет в значении Индекса более точно отражать реальные уровни доходов. В показателе «доступ образования» вместо показателя валового охвата населения образованием теперь используется показатель ожидаемой продолжительности обучения детей школьного возраста, а вместо уровня грамотности взрослого населения - средняя продолжительность обучения взрослого населения, что дает получить более полную картину уровней образования, как на

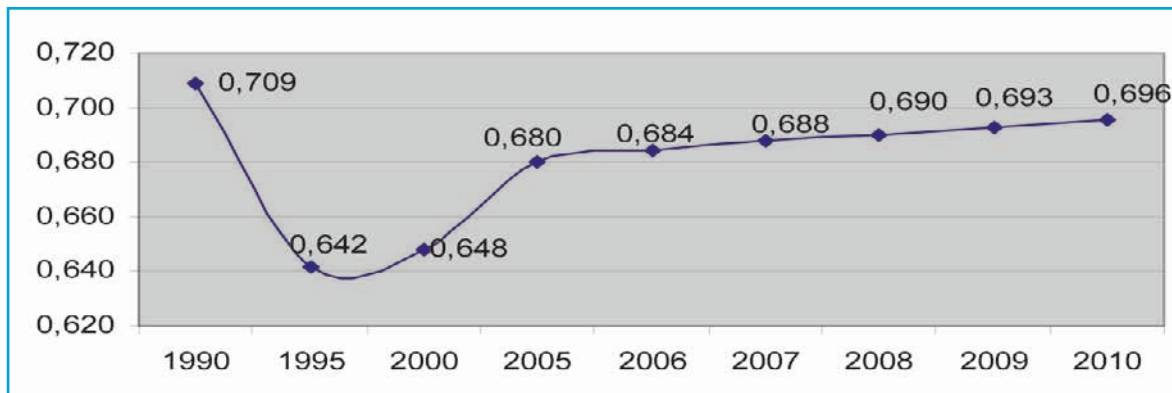
национальном, так и на региональном уровнях. В отношении показателя «здоровье и долголетие» основным индикатором остается ожидаемая продолжительность жизни при рождении.

Самое важное в новой методике расчета ИЧРП состоит в том, что теперь он представляет собой среднее геометрическое (а не простое среднее арифметическое) трех показателей измерений. Таким образом, в новой методике не существует полной замещаемости показателей. Согласно этой методике низкий показатель по любому измерению теперь напрямую отражается в значении ИРЧП и свидетельствует о том, что наряду с тем, что сами по себе показатели здоровья, образования и дохода важны, однако необходимо также и учитывать любые изменения в них.

Кроме того, в юбилейном Докладе о развитии человека - «Реальное богатство народов: пути к развитию человека», кроме ИРЧП за 2010 год, были представлены три новых статистических показателя, это Индекс развития человеческого потенциала, скорректированный с учетом неравенства, Индекс гендерного неравенства и Индекс многомерной бедности.

Динамика человеческого развития в Республике Таджикистан в целом отражала изменения ситуации в экономике страны.

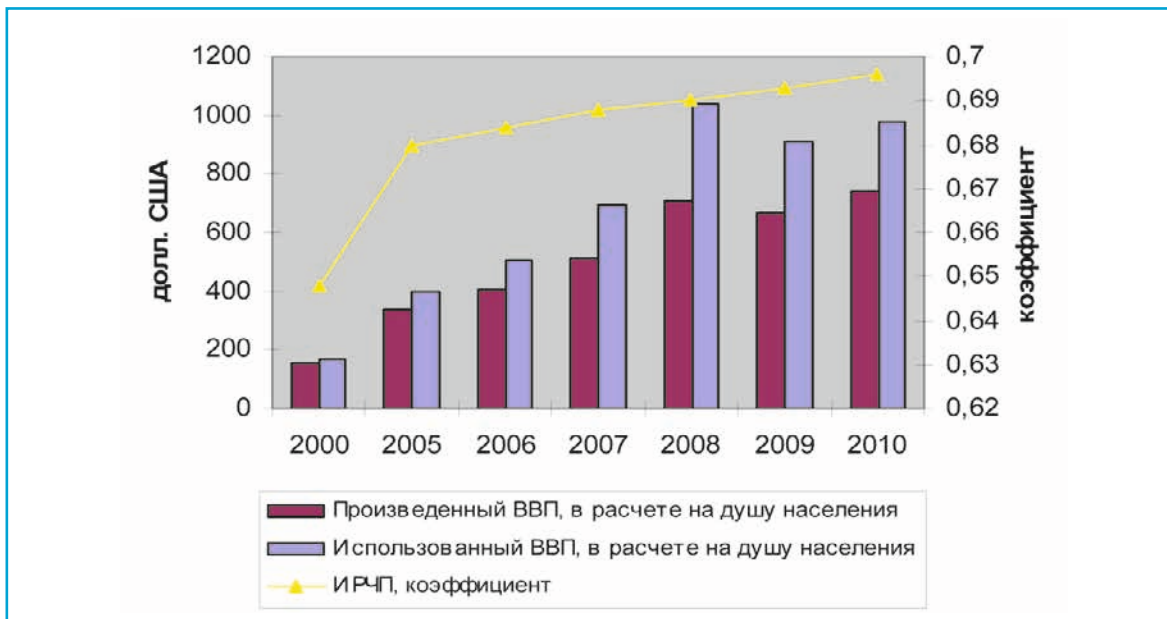
ДИАГРАММА 1.
Динамика ИРЧП Таджикистана (по традиционной методике расчета)



Так, кризисные явления в экономике республики в начале 90-гг. отразились на резком снижении параметров индекса. В последующие периоды, с выходом республики на траекторию восстановительного экономического роста наметилась устойчивая тенденция повышения уровня человеческого развития.

Но, в республике сохраняется значительное превышение объема использованного ВВП над произведенным продуктом (по итогам 2010 года превышение составило почти 32%), что свидетельствует о том, что развитие человеческого потенциала происходит не только за счет внутренних, но и внешних возможностей.

ДИАГРАММА 2.
Объемы ВВП на душу населения и ИРЧП по Республике Таджикистан¹⁶



¹⁶Рассчитано по данным статистического сборника
“Таджикистан: 20 лет государственной независимости
(Душанбе, 2011- с. 360-365)

Обычно для расчета ИРЧП первичные источники данных формируются на основе показателей национальных служб статистики и исследований международных организаций.

Вставка 1
Источники информации и данных для оценки ИРЧП

В 2010 году, в первом глобальном рейтинге стран по ИРЧП по новой усовершенствованной методологии расчетов Республика Таджикистан занимала 112 место среди 172 стран. Но поскольку международные агентства постоянно совершенствуют свои статистические ряды и увеличивается количество стран охваченных расчетной базой, то данные, включая значения и рейтинги представленные в 2011 году, не являются сопоставимыми с теми, что были опубликованы ранее. Поэтому Республика Таджикистан по глобальному рейтингу 2011 года занимает 127 место, но уже среди 187 стран с ИРЧП – 0,607, что соответствует среднему уровню развития человеческого потенциала.

Источники данных для расчета Индекса развития человеческого потенциала:

- Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: базы данных Национального Агентства по статистике Республики Таджикистан, Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA 2011) - официального

источника оценок и прогнозов ООН в области народонаселения.

- Средняя продолжительность обучения: уточненные данные ОДЧР (hdr.undp.org/en/statistics), основанные на данных ЮНЕСКО об уровне образования (stats.uis.unesco.org/unesco/reportfolders.aspx), с использованием методологии Барро и Ли (Barro and Lee 2010a).

- Ожидаемая продолжительность обучения: Институт статистики ЮНЕСКО.

- Валовой национальный доход (ВНД) на душу населения: базы данных Национального Агентства по статистике Республики Таджикистан, Всемирного банка, с корректировкой по паритету покупательной способности, которые ежегодно рассчитывается МВФ с учетом данных о ценах последнего раунда Программы международных сопоставлений (ПМС).

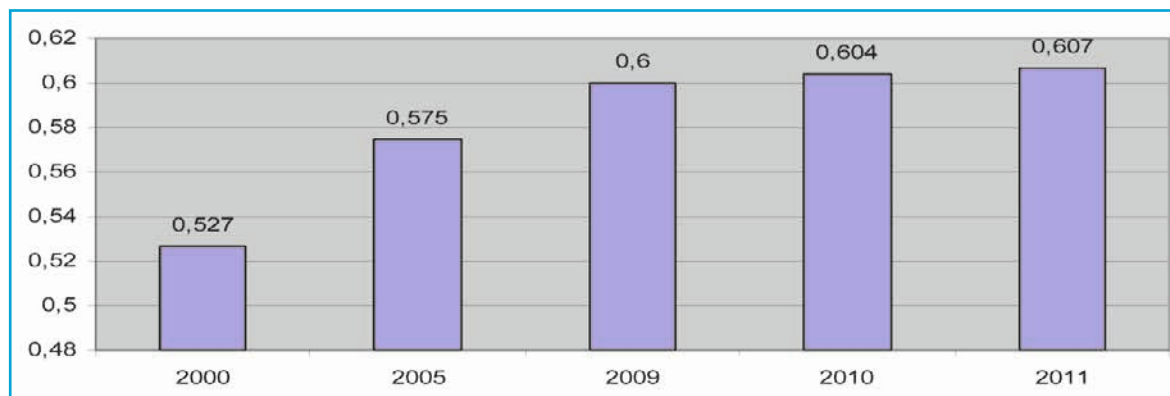
ТАБЛИЦА 1.
Рейтинг Таджикистана и значения ИРЧП в 2011 году

	Значение	Глобальный рейтинг
ИРЧП	0,607	127
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	67,5	129
Средняя продолжительность обучения, лет	9,8	52
Ожидаемая продолжительность обучения, лет	11,4	123
Валовой национальный доход на душу населения (в долл. США по ППС)	1937	147

Источник: Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех.- опубликовано для ПРООН- М.: Изд-во «Весь мир», 2011, стр. 127-130

За период устойчивого экономического роста показатель ИРЧП Республики Таджикистан (данные за 2000- 2011 гг.) в среднем рос на 1,3 % в год.

ДИАГРАММА 3.
Динамика ИРЧП Таджикистана (по усовершенствованной методике расчета)¹⁷



Вставка 2
В чем особенности ИРЧПН?

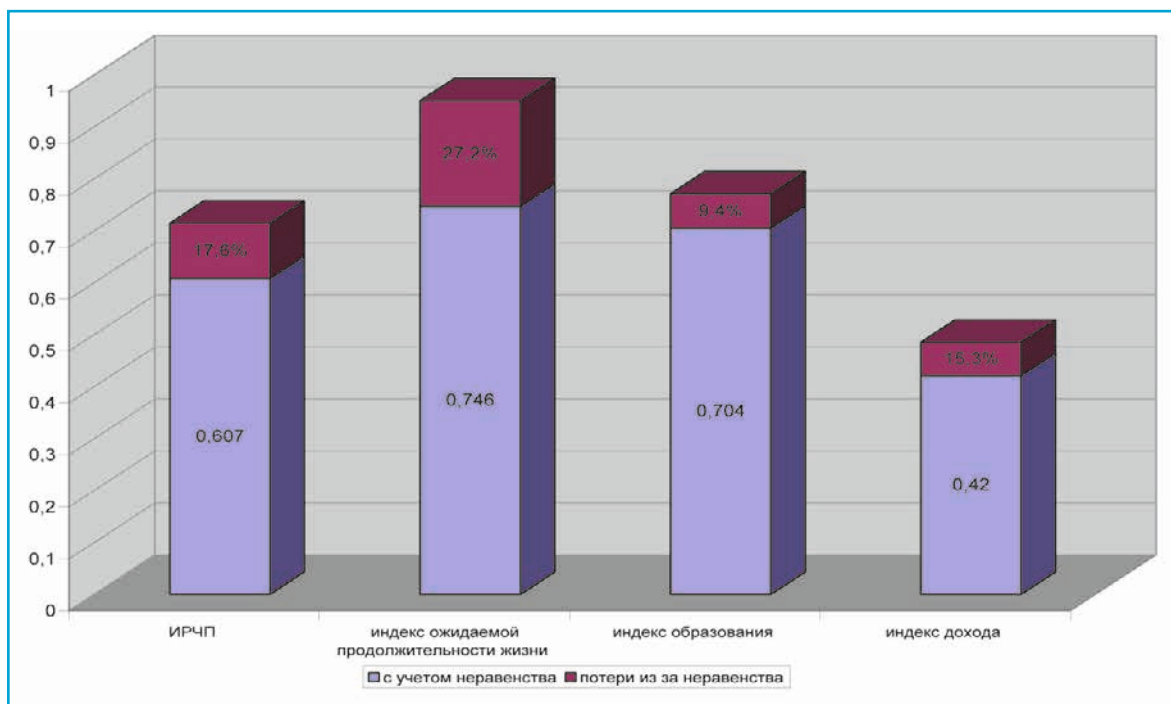
ИЧР можно рассматривать как показатель «потенциального» развития человека, которого можно достичь при равном распределении достижений, в то время как ИРЧПН является фактическим уровнем человеческого развития (с учетом неравенства в распределении достижений между людьми в обществе). ИРЧПН будет равен ИЧР тогда, когда отсутствует неравенство в распределении достижений между людьми в обществе. Разницей между ИЧР и ИРЧПН, выраженной в процентах, измеряется «потеря» потенциального человеческого развития из-за неравенства.

Источник: «Доклад о человеческом развитии» 2010 года. Реальное богатство народов: Пути к человеческому развитию

Средняя величина потерь в развитии человека вследствие многомерного неравенства по республике составляет 17,6%. При этом потери в области здравоохранения и по доходам больше чем потери по образованию.

¹⁷Источник: Составлено по данным Доклада о человеческом развитии за 2011 год «Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех». (Опубликовано для ПРООН - М.: Изд-во «Весь мир», 2011, стр. 133)

ДИАГРАММА 4.
Ирчп с учетом неравенства по Республике Таджикистан (по двум методикам расчета)
(2011 год)¹⁸



Вставка 3
Индекс гендерного неравенства

Проявлением неравенства является и гендерное неравенство. Хотя в Республике Таджикистан создана нормативно – законодательная база по обеспечению равных возможностей, успехов на этом пути достигнуто пока мало. Из различных источников поступают свидетельства сохраняющейся гендерной несправедливости.

Например, по отчету о гендерном равенстве (The Global Gender Gap Report 2011), который включает данные по 135 странам, Таджикистан занимает 96-е место.

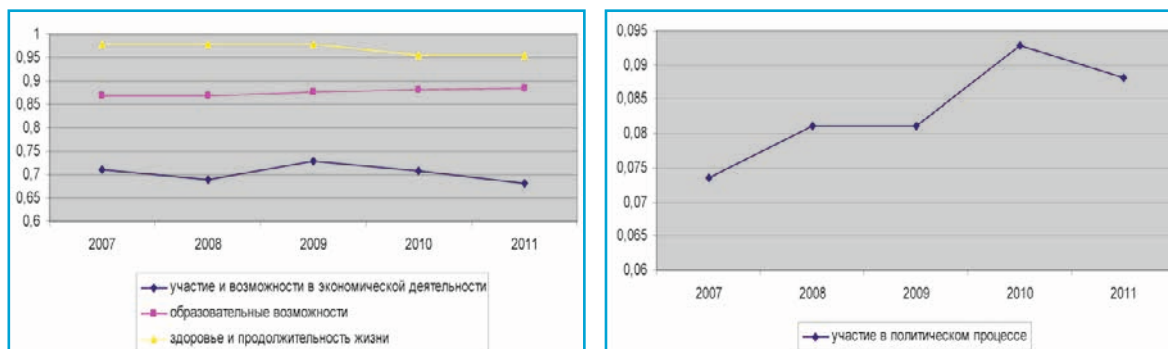
Республика добилась прогресса с точки зрения равенства полов в рейтинге здоровья и продолжительности жизни, образовательных возможностей, экономической сфере. Хуже обстоят дела с участием женщин в политической жизни.

ТАБЛИЦА 2.
Индекс гендерного неравенства и его составляющих по Республике Таджикистан в 2011 году*

Индекс гендерного неравенства	неравенство между мужчинами и женщинами по критическим областям			
	участие и возможности в экономической деятельности	образовательные возможности	здоровье и продолжительность жизни	участие в политическом процессе
0,6598	0,6827	0,8839	0,9559	0,0881

* Примечание: «0.00» = полное неравноправное, «1.00» = полное равноправное
В глобальных гендерных оценках Республика Таджикистан участвует с 2007 года. И за этот период устойчивая тенденция к улучшению наблюдается лишь в сфере доступа женщин к образованию.

¹⁸ Источник: Составлено по Докладу о человеческом развитии за 2011 год “Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех”. (Опубликовано для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), М. Издательство «Весь Мир», 2011, с. 141)

ДИАГРАММА 5. И 6.**Динамика индексов гендерного неравенства по Республике Таджикистан**

Источник: *The Global Gender Gap Report 2007- 2011. World Economic Forum*

Анализ ИРЧП для Республики Таджикистан показывает, что главный упор в социально-экономическом развитии на национальном и, особенно на региональном уровне, необходимо сделать: в образование и науку, улучшение качества жизни, сокращение неравенства, в том числе гендерного.

ПРИЛОЖЕНИЕ В. ИНСТИТУТЫ И РАЗВИТИЕ**1.1.1. Структура центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан****Органы при Президенте Республики****Таджикистан:**

1. Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан;
2. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан;
3. Агентство по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан
4. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан
5. Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан

Правительство Республики Таджикистан:**Министерства Республики Таджикистан:**

1. Министерство юстиции Республики Таджикистан;
2. Министерство сельского хозяйства Республики Таджикистан;
3. Министерство внутренних дел Республики Таджикистан;
4. Министерство иностранных дел Республики Таджикистан;
5. Министерство образования Республики Таджикистан;
6. Министерство мелиорации и водных ресурсов Республики Таджикистан;
7. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан;
8. Министерство финансов Республики Таджикистан;
9. Министерство обороны Республики Таджикистан;
10. Министерство транспорта Республики Таджикистан;
11. Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан;
12. Министерство здравоохранения Республики Таджикистан;
13. Министерство культуры Республики Таджикистан;
14. Министерство энергетики и промышленности Республики Таджикистан.

Государственные комитеты Республики**Таджикистан:**

1. Государственный комитет национальной безопасности Республики Таджикистан;

2. Государственный комитет по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан;
3. Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан.

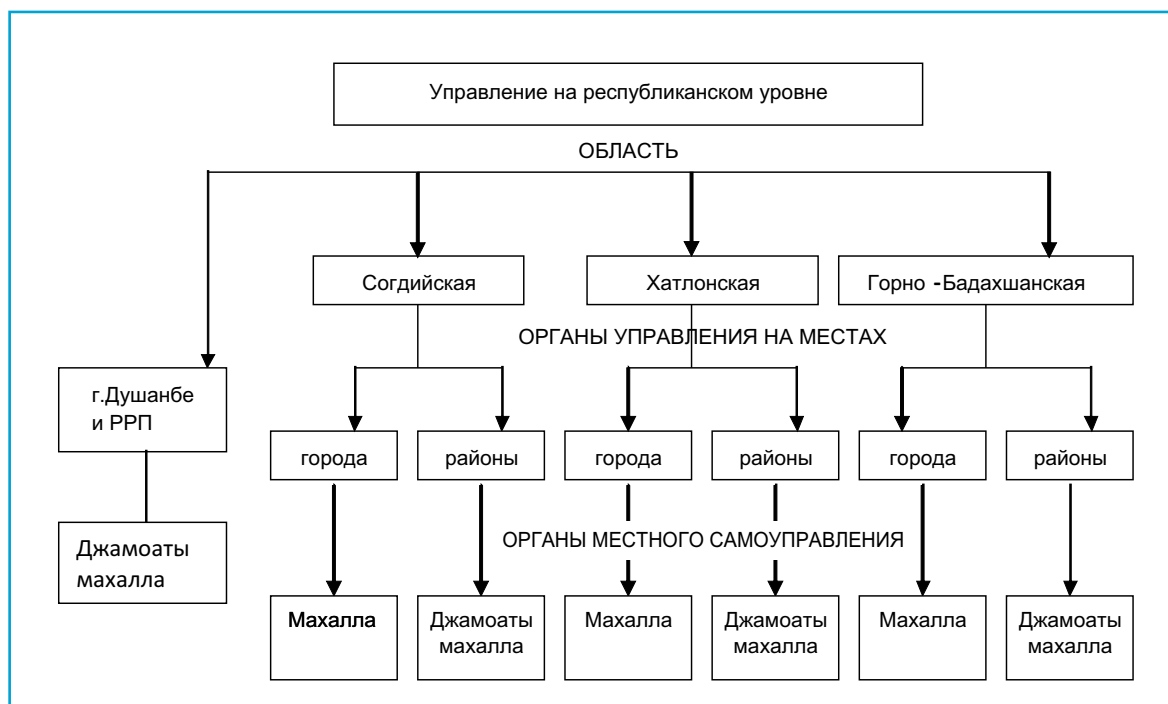
Органы при Правительстве Республики Таджикистан:

1. Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан;
2. Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан;
3. Комитет по делам молодежи, спорту и туризму при Правительстве Республики Таджикистан;
4. Комитет по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан;
5. Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне при Правительстве Республики Таджикистан;
6. Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан;
7. Таможенная служба при Правительстве Республики Таджикистан;
8. Антимонопольное агентство при Правительстве Республики Таджикистан
9. Агентство по строительству и архитектуре при Правительстве Республики Таджикистан;
10. Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан;
11. Служба связи при Правительстве Республики Таджикистан;
12. Миграционная служба при Правительстве Республики Таджикистан;
13. Главное архивное управление при Правительстве Республики Таджикистан;
14. Главное управление геологии при Правительстве Республики Таджикистан;
15. Главное управление по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан;
16. Главное управление по защите государственных секретов при Правительстве Республики Таджикистан.

Другие центральные органы исполнительной власти Республики Таджикистан:

1. Совет безопасности Республики Таджикистан;
2. Совет юстиции Республики Таджикистан.

1.1.2 Схема структуры власти в Республике Таджикистан



1.1.3. Предложение по перераспределению правительственных функций

Органы местного управления должны полностью отвечать за содержание яслей, детсадов, а политика по управлению дошкольных учреждений должна разрабатываться центральным правительством. Три высших уровня управления осуществляют контроль за начальным, средним и высшим образованием; государственные университеты управляются центральным правительством, крупные университеты и институты областным правительством, а колледжи и специализированные учебные заведения городскими и районными властями.

Первичное здравоохранение должно управляться городскими, районными и местными властями. Крупные больницы и клиники должны управляться вышестоящими органами управления.

Оказание социальной поддержки престарелым, инвалидам и пострадавшим семьям должно быть в руках местных органов управления, а также городских и районных властей.

Поставкой электричества и газа должны заниматься отдельные независимые акционерные общества или местные частные компании.

Уборка улиц, сбор мусора и отходов должна быть функцией городов, районов и местных органов управления.

Развитие малых спортивных объектов и библиотек должно быть возложено в юрисдикцию местных органов управления. Реализация этих функций со стороны местных органов управления должна иметь финансовую поддержку.

Функции	Уровни управления				
	Центральный	Область	Район	Местный	Другие органы
1. Образование					
1.1 Ясли	+			+	
1.2 Детские сады	+			+	
1.3 Начальное	+	+	+	+	
1.4 Среднее	+	+	+	+	
1.5 Среднее специальное	+	+	+		
1.6 Высшее	+	+	+		
1.7 Другое	+	+	+	+	
2. Сфера здравоохранения					
2.1 Первичное здравоохранение			+	+	
2.2 Поликлиники	+	+	+		
2.3 Больницы	+	+	+		
2.4 Охрана здоровья	+				
3. Социальная защита					
3.1 Поддержка пре старелых и инвалидов			+	+	
3.2 Поддержка пострадавших семей			+	+	
3.3 Социальное страхование	+				
3.4 Пенсии	+	+	+	+	
4. Жилищно-коммунальные услуги					
4.1 Вода			+	+	
4.2 Энергетика					+
4.3 Природный газ					+
4.4 Канализация				+	
4.5 Центральное отопление				+	
5. Очистка и охрана окружающей среды					
5.1 Уборка мусора			+	+	
5.2 Уборка улиц			+	+	
5.3 Кладбища			+		
5.4 Охрана окружающей среды	+	+	+		
6. Культура, отдых, спорт					
6.1 Театры	+	+	+		
6.2 Кино	+	+	+		
6.3 Библиотеки	+	+	+	+	
6.4 Музеи	+	+	+		
6.5 Парки		+	+		
6.6 Спорт и отдых	+	+	+	+	
6.7 Организация культурных центров	+	+	+		
7. Транспорт					
7.1 Дороги	+	+	+		
7.2 Общественное освещение			+		
7.3 Общественный транспорт			+		

1.1.4. Основополагающие принципы работы местного самоуправления

Принцип политической эквивалентности.

Избиратели, которых непосредственно касаются определенные политические меры и регулирование, должны об этом принять решение на основе своего голоса. Это означает, что соответствующая территориальная единица с избираемыми органами должна быть настолько автономной в своих решениях, что бы избираемые органы несли ответственность только перед своими избирателями на территории, которой они управляют их имени и реализуют свои полномочия и выполняют свои компетенции.

Принцип фискальной эквивалентности и ответственности.

Принятие решений об общественных расходах следует выполнять на том уровне общественного управления, которое отвечает за обеспечение задачи. Административная единица таким образом должна иметь достаточные источники доходов, которые позволяют ей принимать решения о финансировании задач и которые позволят ей нести ответственность за финансирование, в том числе иметь возможность и возможность трансферта финансов в другие бюджеты. Это означает, что если на низший уровень перенесено выполнение задачи, то правительство и парламент должны обеспечить достаточное количество собственных ресурсов для территориального самоуправления или достаточное финансирование путем трансфертов из государственного бюджета, причем это надо сделать мгновенно, а не только на случай беды.

Принцип субсидиарности.

Этот принцип устанавливает, что высшая административная единица или ее орган должны принять задачу лишь тогда, если гарантировано, что низшая административная единица не способна обеспечивать эту функцию эффективно.

Принцип не распределенности ответственности.

Политическая и административная ответственность должны быть определены и распределены таким образом, чтобы не перекрывались компетенции отдельных уровней общественного управления, или же чтобы не распределялись задачи между государственным управлением и территориальным самоуправлением.

Принцип компенсации побочных эффектов производства.

Если решение одной административной единицы будут представлять серьезные последствия для другой административной единицы /позитивные или негативные/ должна существовать компенсация прибыли или убытка пользующегося льготами или пострадавшей единицы в случае, если это решение не будет означать слияние обеих административных единиц. Обязательства по расходам для местных органов власти согласно определяются следующим образом:

Местные земельные вопросы:

Основная деятельность местных органов власти – развитие землепользования в их зоне для содействия экономическому развитию и улучшению качества жизни своих граждан. Это должно быть продолжено как обязательная функция местного органа власти, которая предполагает подготовку местным органом власти, генерального плана землепользования и соответствующих правил зонирования для его осуществления.

Коммунальные услуги:

По существующему порядку коммунальные услуги, предоставляемые местными органами власти, обращают внимание на газоснабжение, а также на сбор мусора. Они должны быть обязательными функциями местных органов власти на городском и районном уровне с соответствующими нормами финансирования из высших уровней для обеспечения адекватных условий функционирования этих служб. Эти

действия должны быть частью расчёта общегосударственной дотации, где местные органы власти, возможно, не имеют достаточных ресурсов для предоставления необходимого уровня услуг.

Вопросы местной экологии:

Местным органам власти должен быть передан мандат разработки местных правил окружающей среды, который гарантирует, что опасные или разрушающие воздействия на окружающую среду в пределах их территории не разрешаются. Местные органы власти должны готовить правила окружающей среды, но они должны быть рассмотрены и одобрены на Республиканском уровне с целью того, чтобы проблемы охраны окружающей среды решались соответственно и последствия были бы минимальными по всей местной политической юрисдикции. Эта ответственность также включает то, что местные органы власти должны обеспечить соответствующий уровень инспекционной службы местной окружающей среды, относительно воздуха, земли и качества воды и соответствия их любым установленным национальным стандартам окружающей среды.

Водоснабжение:

Необходимо обязать местные органы власти по снабжению достаточным количеством чистой воды и проводить проверку качества воды для целей здравоохранения. Функция водоснабжения должна быть разделена с Республиканским уровнем для того, чтобы система водоснабжения содержалась в безопасном состоянии и болезни были предотвращены. Нужды расходов на содержание обеспечения чистой водой должны быть предусмотрены в схеме общих государственных трансфертов.

Разработка полезных ископаемых:

Некоторые области Таджикистана имеют полезные ископаемые, которые используются для коммерческой цели. Эти ископаемые включают уголь, нефть, газ, соль, золото и

драгоценные камни. Разработка и использование полезных ископаемых должны быть ответственностью Республиканского уровня и доходы от них должны быть разделены между государственным и местными органами власти. Международная практика исходит из того, что они являются ископаемыми, т.е. общими для всех людей страны, а не для выгоды исключительно тех общин, к счастью которых эти ископаемые расположены в пределах их региона. В соответствии с международной практикой эта функция не является функцией местного органа власти, а находится в пределах полномочий государственного уровня власти и передана соответствующему министерству для контроля использования этих природных богатств.

Местное строительство:

Планирование строительства местной инфраструктуры типа водопроводных и канализационных линий, школ и больниц должно быть в пределах полномочий местных органов власти. Финансирование этого строительства обычно вне финансовой возможности местных органов власти и поэтому финансирование должно быть совместной ответственностью местных и высшего уровней органов власти. Стоимость планирования должна быть включена в схему общих государственных трансфертов, но фактическое финансирование проектов местного строительства должно быть основано на плане финансирования инфраструктуры дотациями, разработанным отдельно от общих государственных трансфертов.

Общественный транспорт, включая содержание дорог:

Предоставление местных транспортных услуг - обязательная функция местных органов власти и должно финансироваться насколько это возможно из местных финансовых источников в пределах территории местного органа власти. Обеспечение транспортными услугами между населенными пунктами - функция высших уровней органов власти и финансирование

должно исходить из их средств. Для того, чтобы обеспечить такое разделение ответственности, транспортные услуги и дороги должны быть обозначены либо как местные, либо как региональные обязанности и финансирование должно поступать от соответствующего уровня органа власти.

Почтовые отделения, радио и телефонная связь:

Это исключительно Республиканского уровня функции и местные органы власти не должны нести никакой ответственности за предоставление этих услуг или быть ответственными за их финансирование в пределах их местности. В настоящее время, Республиканские министерства выполняют эту функцию. Эта функция должна быть вычеркнута из обязанностей местных органов власти. Местные органы власти не производят никакую выдачу зарплаты или платежи местным почтовым служащим, но очевидно имеют место случаи, когда необходимо провести ремонт зданий, который Министерство связи финансировать не может, местные органы власти могут сделать его из собственного бюджета.

Электроснабжение:

Как и некоторые другие коммунальные услуги, такие как вода, газ и энергия в форме электричества должны обеспечиваться местными органами власти. Расходы для соответствующего финансирования этих служб должны быть разделены между местным и Республиканским уровнями органов власти.

Местные рынки:

Это - функция местного органа власти и должна исполняться в пределах местных положений, определяющих место и услуги местных рынков. Хотя местные органы власти должны обеспечить местные рынки условиями для продажи пищевых продуктов, одежды и других предметов, фактическое управление и эксплуатацию рынков необходимо отдать

частным подрядчикам или частной фирме по эксплуатации рынков, подчиняющимся местным положениям и сборам за использование общественного места.

Лицензия на торговую деятельность:

Это полностью функция местного органа власти и должна быть определена и осуществлена на уровне местного органа власти. Сейчас, республиканский уровень устанавливает определённые виды торговой деятельности и предписывает некоторые выплаты за участие в них. Это - патентные налоги. Международная практика состоит в том, что исключительно местные органы власти, а не высшие уровни органов власти должны определять торговый перечень и плату. Так как существующие патентные налоги собираются местными органами власти, имеется обоснование республиканскому уровню, чтобы эти торговые перечни и платы были полностью в компетенции местных Маджлисов народных депутатов и чтобы они разрабатывались местными налоговыми комиссиями.

Дошкольные учреждения, школы и школы-интернаты:

Обеспечение государственных школ является общим делом местных и Республиканского уровней. Функционирование местных школ должно быть в пределах полномочий местных органов власти, но должно соответствовать национальным стандартам по программам и по квалификации учителей. Строительство помещений для местных школ должно быть разделено на финансовой основе между местным и Республиканским уровнями власти. Только содержание и функционирование школ, жалованья учителей, а также затраты на работников школ, коммунальные услуги и другие затраты, должны быть включены в общую дотацию, направленную специально для школ, не в пределах плана общегосударственных трансфертов.

Библиотеки:

Это - добровольная функция местного органа власти в пределах местных полномочий, определяющих уровень библиотечных услуг, оказываемых населению. Затраты на предоставление библиотечных услуг могут быть объединены в план общегосударственных трансфертов по выделению средств местным общинам, которые не могут удовлетворить потребности по этой услуге.

Больницы:

Необходимо обязать местные органы власти обеспечивать местные клиники и эти затраты должны быть объединены в отдельный план трансфертов для здравоохранения, подобно системе дотаций для образования. Местный орган власти на добровольной основе может финансировать больницы из местных источников, а также получать финансовую помощь от областных и республиканского уровней для обеспечения граждан соответствующим доступом к стационарным медицинским службам в пределах области.

Центры занятости:

Центры занятости должны финансироваться и использоваться Республиканским Министерством труда и социального обеспечения и не должны быть ответственностью местных органов власти. Международная практика свидетельствует, что безработица и профессионально-техническая подготовка являются функциями, возложенными на высшие уровни органов власти и местных средств недостаточно, чтобы финансировать эти услуги. Местные органы власти могут нести ответственность в обеспечении местных безработных временной работой в пределах их объема финансовых средств. Очевидно, не существуют никаких местных фондов, используемых для функционирования центров занятости.

Пенсии и другие социальные пособия:

Обеспечение пенсиями и другими социальными

пособиями является ответственностью республиканского уровня, возложенной на Министерство труда и социального обеспечения. В настоящее время единственная услуга, предоставляемая местными органами власти - помощь пенсионерам, не получившим их пенсии в подаче жалобы работникам пенсионного фонда. Эта деятельность должна быть продолжена, как добровольная функция местных органов власти по их усмотрению. Местные органы власти ответственны за внесение вклада в пенсии служащих через фонд заработной платы и это является той областью расходов, которая возложена на местные органы власти.

Охрана общественного порядка и безопасность:

Охрана общественного порядка и безопасность обеспечивается Республиканским уровнем милиции и силами безопасности, а не является функцией или не находится в пределах ответственности местных органов власти. До 1999 г. местные органы власти были ответственны за оплату расходов местной милиции. Но были внесены изменения и местная милиция оплачивается Министерством внутренних дел. Ответственностью, возложенной на местные органы власти по охране общественного порядка и безопасности является только противопожарная служба и эти расходы производятся для этой цели. Эта функция должна быть сохранена за местным уровнем с полным финансированием местными органами власти.

Оборона:

Обязательство по расходам включает пункт «оборона», которая, прежде всего, связана с гражданской обороной и готовностью к чрезвычайным ситуациям и не связана с обязательствами по расходам на оборону. Расходы должны быть определены как гражданская оборона и готовность к чрезвычайным ситуациям и обозначены как функция местных органов власти.

Сельское хозяйство: Расходы на эту

деятельность касаются местной ветеринарной службы и проверок и должны быть сохранены как функция местного органа власти, покрываемая за счет местных источников дохода.

Противопожарная служба:

Она в настоящее время осуществляется местными органами власти, но должна быть определена как обязательная ответственность, которую нужно финансировать из местных средств и включить как часть общего плана государственных трансфертов. Она должна быть отдельно определена и не должна быть включена под функцией охраны общественного порядка и безопасности.

Очистка улиц и сбор мусора:

Эта услуга сейчас предоставляется местными органами власти, а должна быть обязательной функцией местных органов власти и финансироваться из местного бюджета, как часть общегосударственных трансфертов.

Спортивные/культурные средства обслуживания:

Это должно быть определено как добровольная функция, включающая местные спортивные сооружения, театры, музеи и библиотеки. Она должна финансироваться из местного бюджета с условием их включения в план общегосударственных трансфертов.

Жильё:

Необходимо обязать местные органы власти обеспечить содержание общего жилого фонда в пределах их собственных средств и из плана общегосударственных трансфертов. Строительство новых жилых зданий должно быть совместной финансовой ответственностью местного, областного и республиканского уровней власти с созданием отдельного Фонда строительства жилья на республиканском уровне.

Первичная медицинская помощь:

Необходимо обязать местные органы власти предоставлять амбулаторные услуги местными клиниками, отдельно от предоставления стационарных услуг. Финансирование клиник должно осуществляться из отдельного фонда, а не как часть плана общегосударственных трансфертов.

1.4.1. Информация об исполнении бюджетов местных органов государственной власти Республики Таджикистан по состоянию на 1 января 2010г. по видам доходов (в процентах)

Наименование статей	По республике	ГБАО	Хатлонская область	Согдийская область
1. Налоги с физических лиц	19.3	0.13	16.8	21.6
2. Налог от дохода юридических лиц	4.9	0.54	2.59	8.44
3. Налог с минимального дохода предприятия	4.3	0.67	5.3	5.06
4. Налог с недвижимого имущества	4.1	0.62	3.95	4.8
5. Земельный налог с юридических лиц	0.7	0.86	0.52	0.9
6. Земельный налог с физических лиц	1.1	0.84	1.67	1.07
7. Единый налог	5.2	0.87	7.08	8.6
4.1.3. Налог от розничной торговли	5.8	1.41	4.01	6.5
4.2.1. Налог на добавленную стоимость	11.5	2.01	10.7	12.7
4.2.3. Налог от использования автомобильных дорог	10.3	1.13	3.65	7.7
4.3.1. Упрощенный налог	1.8	0.82	1.39	2.33
5.1. Внутренние акцизы	1.2	0.0	0.18	2.8
7.1.2. Налог с владельцев транспортных средств	3.3	1.31	1.94	4.8
7.1.3. Налог от использования недр	1.7	0.0	0.29	5.12
7.1.5. Государственная пошлина	3.4	0.69	3.37	4.08
V. Другие неналоговые доходы	3.4	1.32	2.16	3.5
Свободный остаток средств	0.0	0.0	0.0	0.0
Субвенции из республиканского бюджета	18.0	86.9	34.4	0.0
Средства, полученные из республиканского по взаимозачету	0.0	0.0	0.0	0.0
Ссуда из государственного бюджета	0.0	0.0	0.0	0.0
Функции столицы (г. Душанбе)	0.0	0.0	0.0	0.0
Все доходы	100.0	100.0	100.0	100.0

1.4.2. Информация об исполнении бюджетов местных органов государственной власти Республики Таджикистан по состоянию 1 января 2010г. по видам расходов (в процентах)

Наименование расходов	По республике	ГБАО	Хатлонская область	Согдийская область
1. Сектор государственного управления, в том числе:	6.68	14.49	7.78	6.99
1.1. Исполнительные органы государственной власти	6.68	14.49	7.78	6.99
1.2. Референдум и выборы	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Оборона	-	-	-	-
3. Правоохранительные органы	-	-	-	-
4. Образование	48.04	52.19	60.46	54.2
5. Здравоохранение	17.58	19.69	19.36	22.32
6. Социальное страхование и социальная защита, в том числе:	1.6	1.41	2.15	2.12
6.1. Другие выплаты населению (компенсации)	1.0	0.41	1.56	1.12
6.2. Компенсации участникам Чернобыльской трагедии	0.2	0.45	0.59	0.0
6.3. Социальная защита, ВТЭК	0.4	0.55	0.0	1.0
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	19.4	1.44	9.94	5.53
8. Культура, в том числе:	2.44	4.62	8.14	2.12
8.1. Физкультура и спорт	0.55	0.27	0.46	0.1
8.2. Культурно массовые мероприятия	1.89	4.35	7.68	2.02
9. Расходы для улучшения состояния земель	0.25	0.0	0.69	0.28
10. Ветеринарная служба	0.46	1.22	0.5	0.54
11. Строительные организации	0.09	0.0	3.64	4.66
12. Транспорт и коммуникации	2.29	0.05	0.22	0.75
13. Другая производственная деятельность и услуги	0.0	0.0	0.0	0.0
14. Фонд резерва Председателя	0.43	0.1	0.34	0.49
15. Другие расходы	0.74	4.89	0.0	0.0
16. Средства, направленные в стабилизационный фонд	0.0	0.0	0.0	0.0
17. Возврат ссуды из республиканского бюджета	0.0	0.0	0.0	0.0
Все расходы	100.0	100.0	100.0	100.0

1.4.3. Смета расходов Джамоатов сёл Бохтарского района Хатлонской области Республики Таджикистан на 2011 год (тыс. сомони)¹⁹

№	Наименование расходов	Наименование джамоатов Бохтарского района							
		Заргар ²⁰	И.Сомони	Бустон-Кала	Бохтариен	Мехнатобод	Навбахор	Ориен	Истиклол
1	Расходы на оплату труда	79,4	74,5	69,0	42,5	74,4	76,9	90,4	87,3
2	Расходы на покупку товаров и услуг	20,0	19,5	7,1	53,8	22,2	20,8	8,8	10,5
3	Затраты на коммунальные услуги (свет, газ, отопление, вода и вывоз мусора)	0,6	2,5	11,2	2,0	2,1	1,5	0,8	1,9
4	Ремонт и содержание зданий и сооружений	0,0	1,9	0,0	1,7	0,6	0,0	0,0	0,3
5	Оплата услуг связи	0,0	1,6	0,0	0,0	0,7	0,8	0,0	0,0
6	Всего	100,0	100,0	87,3 ²¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2.1.1. Использование инвестиций проектами государственных инвестиций по источникам финансирования, 2010 год

отрасль / проект	Кол-во проектов	стоимость проекта		Источники финансирования	
		(тыс.\$США)	%	внутренний	внешний
Управление экономикой	8	95 180,90	1,87	2 202,00	92 978,90
Сельское хозяйство	8	44 449,00	0,87	3 355,00	41 094,00
Ирригация и водоснабжение села	1	14 173,82	0,28	1 173,82	13 000,00
Водоснабжение и система городской канализации	12	50 694,50	1,00	2 407,50	48 287,00
Энергетика	32	4 713 704,00	92,79	12 130,00	4 701 574,00
Транспорт	7	47 258,90	0,93	5 869,90	41 389,00
Образования	8	43 638,05	0,86	176,05	43 462,00
Здравоохранения	8	61 229,93	1,21	0,00	61 229,93
Мультисектор и другие секторы	11	9 748,00	0,19	0,00	9 748,00
Всего	95	5 080 077,10	100,0	27 314,27	5 052 762,83

Источник: Программа государственных инвестиций, грантов и капитального строительства на 2010–2012 годы стр.13.

¹⁹ Расчеты произведены на основе информации, полученные в Министерстве финансов РТ.

²⁰ Нет унифицированной формы сметы расходов. В частности смета расходов джамоата «Заргар» отличается от других органов самоуправления.

2.1.2. Источники финансирования (тыс. долл. США)

Источники	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итого на 2010-2012 гг.
Внешнее финансирование	301500,85	497609,04	463095,98	1262205,87
Кредит	281250,83	487201,22	460331,58	1228783,63
Грант	20250,02	10407,82	2764,4	33422,24
Внутреннее финансирование	21258,54	41505,75	44953,63	107717,92
Бюджет	11969,24	41505,75	44953,63	98428,62
Другие источники	9289,3	0	0	9289,3
Всего	322759,39	539114,79	508049,61	1369923,79

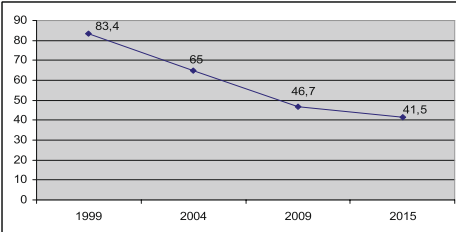
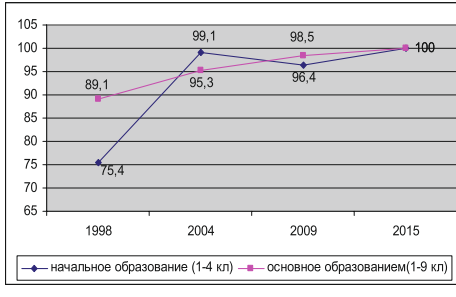
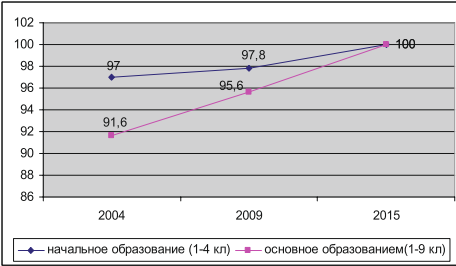
Источник: Программа государственных инвестиций, грантов и капитального строительства на 2010–2012 годы стр.15.

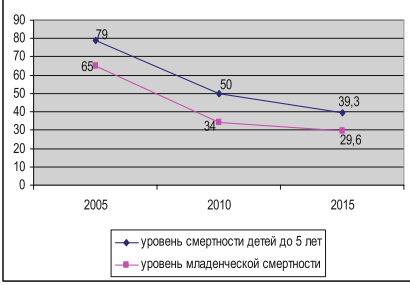
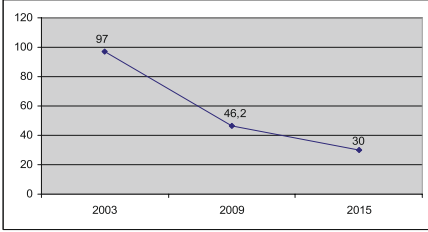
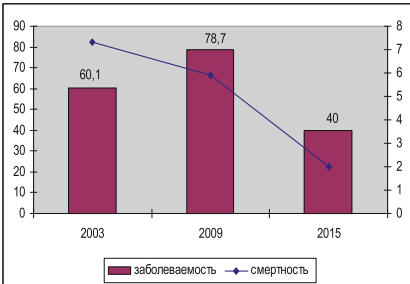
2.1.3. Программа распределения грантов и технической помощи

№	Источники финансирования	Количество проектов	Общая сумма проектов	Удельный вес проекта в портфеле
1	Всемирный банк	28	206029,94	11,12%
2	Азиатский банк развития	17	362437,6	19,56%
3	Исламский банк развития	9	111400,62	6,01%
4	Фонд экономического развития Кувейта	3	27800,00	1,50%
5	Фонд развития Саудовской Аравии	2	21980,00	1,19%
6	Фонд ОПЕКа	5	36350,00	1,96%
7	Европейский банк реконструкции и развития	7	19839,00	1,07%
8	Эксимбанк КНР	6	703552,00	37,96%
9	Правительство Ирана	2	31200,00	1,68%
10	Швейцарское правительство	6	23936,38	1,29%
11	КФВ	2	54596,00	2,95%
12	Правительство Франции	1	23460	1,27%
13	Акции Правительства РТ	31	127591,38	6,88%
14	Другие	60	103226,3	5,56%
	ВСЕГО	179	1853339,25	100,00%

Источник: Программа государственных инвестиций, грантов и капитального строительства на 2010–2012 годы, стр.24.

2.2.1. Ориентиры и деятельности по ЦРТ по Республике Таджикистан

Целевые установки Декларации тысячелетия	Некоторые иллюстрации «прогресса» по индикаторам	Направленность действий и реформ															
<p>Цель 1. Радикальное сокращение крайней бедности</p>	<p>Динамика снижения уровня бедности, %</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Percentage (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1999</td> <td>83,4</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>66</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>46,7</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>41,5</td> </tr> </tbody> </table>	Year	Percentage (%)	1999	83,4	2004	66	2009	46,7	2015	41,5	<p>Разработка и реализация стратегических программ снижения бедности, развития отраслей и занятости, организация обследований уровня жизни и мониторинг бедности</p>					
Year	Percentage (%)																
1999	83,4																
2004	66																
2009	46,7																
2015	41,5																
<p>Цель 2. Достичь всеобщего начального образования</p>	<p>Динамика коэффициента охвата образованием, %</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Primary education (1-9 кл) (%)</th> <th>Initial education (1-4 кл) (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1998</td> <td>89,1</td> <td>75,4</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>95,3</td> <td>99,1</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>96,4</td> <td>98,5</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>100</td> <td>98,5</td> </tr> </tbody> </table>	Year	Primary education (1-9 кл) (%)	Initial education (1-4 кл) (%)	1998	89,1	75,4	2004	95,3	99,1	2009	96,4	98,5	2015	100	98,5	<p>Выделения Образования в числе приоритетных отраслей в стратегических документах республики, разработка и реализация стратегических программ развития системы образования, организация проведения Национальной переписи школ, реализация целевых программ(например, компьютеризация школ), внедрение системы подушевого финансирования</p>
Year	Primary education (1-9 кл) (%)	Initial education (1-4 кл) (%)															
1998	89,1	75,4															
2004	95,3	99,1															
2009	96,4	98,5															
2015	100	98,5															
<p>Цель 3. Способствовать гендерному равенству и развитию возможностей женщин</p>	<p>Динамика коэффициента охвата девочек образованием, %</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Primary education (1-4 кл) (%)</th> <th>Initial education (1-9 кл) (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>91,6</td> <td>97</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>95,6</td> <td>97,8</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>99,6</td> <td>97</td> </tr> </tbody> </table>	Year	Primary education (1-4 кл) (%)	Initial education (1-9 кл) (%)	2004	91,6	97	2009	95,6	97,8	2015	99,6	97	<p>Формирование пакета нормативно-законодательных актов по продвижению гендерного равенства, в числе которых Национальный план действий Республики Таджикистан по повышению статуса и роли женщин на 1998-2005гг, Государственная программа «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001-2010гг, Национальная стратегия активизации женщин в Республике Таджикистан на период до 2020 года, введение курсов по гендерной политике в систему образования</p>			
Year	Primary education (1-4 кл) (%)	Initial education (1-9 кл) (%)															
2004	91,6	97															
2009	95,6	97,8															
2015	99,6	97															

<p>Цель 4. Сократить детскую смертность</p>	<p>Смертность детей (на 1000 живорожденных)</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Год</th> <th>уровень смертности детей до 5 лет</th> <th>уровень младенческой смертности</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>79</td> <td>65</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>50</td> <td>34</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>39,3</td> <td>29,6</td> </tr> </tbody> </table>	Год	уровень смертности детей до 5 лет	уровень младенческой смертности	2005	79	65	2010	50	34	2015	39,3	29,6	<p>Отражение приоритетов по здравоохранению в Национальной стратегии развития РТ на период до 2015 года, Стратегий снижения бедности, разработка и реализация Национальной стратегии здоровья населения Республики Таджикистан на 2010-2020 годы, поддержка реализации целевых программ по здравоохранению, обеспечение постепенного перехода на подушевое финансирование</p>
Год	уровень смертности детей до 5 лет	уровень младенческой смертности												
2005	79	65												
2010	50	34												
2015	39,3	29,6												
<p>Цель 5. Улучшить материнское здоровье</p>	<p>Материнская смертность (на 100 тыс. живорожденных)</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Год</th> <th>уровень смертности</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2003</td> <td>97</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>46,2</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>	Год	уровень смертности	2003	97	2009	46,2	2015	30	<p>Формирование пакета концептуальных действий в рамках Стратегического плана репродуктивного здоровья до 2014 года, Национального плана действий по обеспечению безопасного материнства на период до 2014 года, Программы по обеспечению доступа к безопасному аборту и качественному послеабортному уходу на период до 2015 года, Концепции государственной демографической политики Республики Таджикистан на 2003-2015гг</p>				
Год	уровень смертности													
2003	97													
2009	46,2													
2015	30													
<p>Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИД, туберкулезом, малярией и другими основными заболеваниями</p>	<p>Динамика заболеваемости и смертности туберкулезом (на 100 тыс. населения)</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Год</th> <th>заболеваемость</th> <th>смертность</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2003</td> <td>60,1</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>78,7</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>40</td> <td>3</td> </tr> </tbody> </table>	Год	заболеваемость	смертность	2003	60,1	7	2009	78,7	6	2015	40	3	<p>Разработка и реализация программ, направленных на расширение всеобщего доступа к своевременной диагностике, специализированных программ по профилактике и лечению ВИЧ/СПИД, туберкулез, малярия, осуществляется информационно- просветительская и образовательная работа с населением</p>
Год	заболеваемость	смертность												
2003	60,1	7												
2009	78,7	6												
2015	40	3												

<p>Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости</p>	<p>Доступ сельского населения к безопасной воде, %</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Год</th> <th>Процент</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2000</td> <td>42</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>47</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>97</td> </tr> </tbody> </table>	Год	Процент	2000	42	2007	47	2015	97	<p>Подготовлен, принят и реализуется Национальный план действий РТ по смягчению последствий изменения климата; утверждены и реализуется-Программа продовольственной безопасности на период до 2015 года, Постановление О мерах по улучшению мелиоративного состояния орошаемых сельскохозяйственных земель на 2010-2014гг, Программа восстановления гидрометеорологических станций на период до 2007-2016гг, Национальная программа по прекращению использования озono-разрушающих веществ, Национальную стратегию и план действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия</p>
Год	Процент									
2000	42									
2007	47									
2015	97									
<p>Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития</p>	<p>Объем внешней задолженности, % к ВВП</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Год</th> <th>Процент</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>42,2</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>35,8</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>40</td> </tr> </tbody> </table>	Год	Процент	2004	42,2	2009	35,8	2015	40	<p>Создан механизм сотрудничества с международными организациями, действия по улучшению инвестиционного климата, разработка Экспортной стратегии, обеспечение прозрачности отчетности по внешнему долгу</p>
Год	Процент									
2004	42,2									
2009	35,8									
2015	40									

Источник: Цели развития тысячелетия: достижения в Таджикистане, - Душанбе, 2010

2.2.2. Значимость демографических оценок.

Если рассматривать демографические тенденции как бремя для экономики, как фактор давления на рынок труда, а также как фактор риска, тогда нынешняя политика государства на либерализацию миграции более чем логична. Может быть, на ближайшую перспективу подобная политика оправдана, но в среднесрочной и долгосрочной перспективе государство столкнется с нехваткой квалифицированных кадров и с острой проблемой «утечки мозгов».

В практику деятельности ответственных государственных органов необходимо внедрять методы прогнозирования на основе демографических данных. Необходимо в Министерстве труда и социальной защиты населения создать ответственную должность специалиста по демографическому анализу.

Мировая практика показывает, что при соответствующем подходе демографическое прогнозирование может дать очень много полезной информации для формирования экономической, трудовой и социальной политики, как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу.

Источник: Министерство труда и социальной защиты населения РТ. Аналитический отчет «Политика труда в Таджикистане». Душанбе: «Ирфон», 2010.

2.2.3. Генеральное соглашение между Правительством Республики Таджикистан, Объединением работодателей Республики Таджикистан и Федерацией независимых профсоюзов Таджикистана на 2009 – 2011 гг.

Стороны рекомендуют своим структурным органам и подразделениям в ходе заключения соглашений и коллективных договоров включить в них следующие моменты:

- обязательное обеспечение своевременной и полной ежемесячной выплаты заработной платы;
- регулирование процесса социально

-экономического развития отрасли, условия труда, безопасности труда, уровня занятости и социальных пособия работников;

- оказание помощи в трудоустройстве или переобучении высвобождаемых работников;
- недопущение увеличения при сокращении численности или штата работников из числа одиноких матерей, имеющих несовершеннолетних детей (за исключением нарушителей трудовой и производственной дисциплины);

- предоставление предложений о привлечении должностных лиц к ответственности и других лиц, которые не обеспечивают требования достигнутых договоренностей;

- контроль и регистрация отраслевых, территориальных соглашений и коллективных договоров осуществляется в органах уполномоченным Правительством Республики Таджикистан;

- оказание санитарно-медицинской помощи и обеспечение доступа нуждающихся слоев населения бесплатному медицинскому обслуживанию.

2.2.4. 30 декабря 2009г. Постановлением № 692 Правительство одобрило «Программу содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2010-2011гг.»

Как и предшествующие, эта программа включают мероприятия по созданию новых рабочих мест, посредничество на рынке труда, реализации программ адаптации (соответствия) трудовых ресурсов к требованиям рынка труда, содействию в самозанятости безработных граждан, развитию надомного труда, обеспечению государственных социальных гарантий при безработице и поддержке граждан, уязвимых на рынке труда.

2.2.5. Минимальная заработная плата в Республике Таджикистан

Согласно *Трудовому Кодексу* размер минимальной заработной платы устанавливается Президентом РТ и служит

основой для установления уровней государственных тарифов оплаты труда.

В коллективных договорах (соглашениях) может предусматриваться более высокий размер минимальной заработной платы, но не в организациях, финансируемых из государственного бюджета и получающих государственные дотации.

Согласно Закону «О государственных социальных стандартах» государственные социальные стандарты в области оплаты труда предусматривают установление:

- минимального размера оплаты труда в пределах прожиточного минимума;
- нормативов и порядка оплаты труда работников бюджетной сферы;
- порядка индексации заработной платы в случае превышения определенного уровня инфляции и задержания заработной платы;
- порядка оплаты сверхурочных работ, работы в выходные и праздничные дни.

В тоже время в Законе «О прожиточном минимуме» говорится о поэтапном сближении устанавливаемых минимальных размеров заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат к прожиточному минимуму, об определении черты бедности.

Анализ ситуации показал, что не существует порядка определения и пересмотра размера минимальной заработной платы, когда планируется достичь установленной цели, а именно приблизить минимальный размер заработной платы к прожиточному минимуму. Главный фактор, который влияет на размер минимальной заработной платы – это финансовые возможности государственного бюджета, и размер минимальной заработной платы не определён в соответствии с минимальными условиями проживания. В 2008 году минимальная заработная плата увеличена в 3 раза и составляет 60 сомони (около 17,5\$), но она остается слишком низкой и не может

служить полноценной экономической социальной гарантией работнику.

Положительно, что государство отказалось от принципа привязки всех минимальных норм и стандартов (пособия и пр.) к показателю минимальной заработной платы. В 2008 году был введен отдельный расчетный показатель в размере 25 сомони. При этом все выплаты выше 25 сомони, в том числе и разница с минимальной заработной платой (60-25-1% в пенсионный фонд = 34,4 сомони) облагаются подоходным налогом, что значительно снижает эффект от повышения минимальной заработной платы. В 2010 году расчетный показатель установлен в размере 35 сомони в месяц. В результате на неполный один сомони увеличилась фактически выплачиваемая минимальная заработная плата (с вычетом налогов).

Это позволит более регулярно пересматривать размер минимальной заработной платы
Источник: Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан. Аналитический отчет «Политика труда в Таджикистане».- Душанбе, Ирфон, 2010

2.2.6. Динамика заработной платы в Республике Таджикистан

В начале 1990-х гг. республика пережила резкое сокращение реальной заработной платы, но, начиная с 1998 г., заработная плата начала расти.

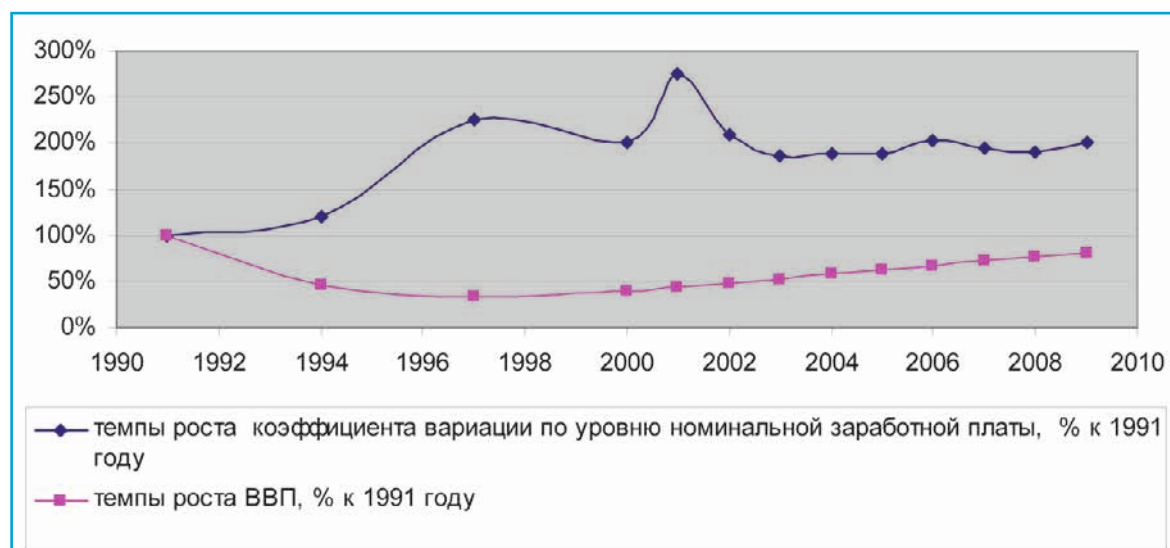
В отраслевом разрезе величина зарплаты наиболее высока в системе кредитования и государственного страхования, информационно-вычислительного обслуживания связи, строительства и транспорта, в то время как сельскохозяйственное производство и многие бюджетные сектора находятся ниже средней отметки уровня оплаты труда в экономике.

На рынке труда республики наблюдается небольшое межотраслевое сглаживание дифференциации в оплате труда.

Межотраслевая дифференциация уровней заработной платы

	2000 г.	2005 г.	2010 г.
Соотношение между максимальным и минимальным уровнем	76,7	29,3	20,3
Отношение максимального уровня к среднему уровню	4,9	4,2	3,6
Отношение минимального уровня к среднему	0,06	0,14	0,18

Но, усиливаются региональная дифференциация в заработной плате.

Динамика ВВП республики и региональной дифференциации по уровню номинальной заработной платы

Это может свидетельствовать и о наличии различий в темпах восстановления развития отдельных отраслей экономики республики.

В целом по республике уровень заработной платы в республике один из самых низких на постсоветском пространстве. Оплата труда в ВВП снизилась с 50,4% (1991г.) до 13,9% (2009г). При этом важная особенность формирования заработной платы заключается в повышении доли скрытой заработной платы.

Несмотря на принятые меры центральными и местными органами государственной власти сохраняется проблема несвоевременности выплат заработной платы. По состоянию 1 декабря 2010 года общая сумма задолженности по выдаче заработной платы с учётом прошлых лет составила 13,5 млн. сомони.

Несвоевременная выдача заработанной платы наблюдается во всех отраслях экономики и всех регионов республики. Наибольшая задолженность фиксируется по ключевым

производственным отраслям - в строительстве (5,6 млн. сомони), сельском хозяйстве (3,7 млн. сомони), промышленности (2,8 млн. сомони).

В тоже время погашение задолженности по заработной плате в республике в относительно меньшей степени чревато инфляцией.

Расчеты показывают, что в экономике республики в 2009 году по сравнению с 2001 годом объем ВВП на 1 работающего вырос на 62,4%,²² а средняя реальная заработная плата работающих в 4,7 раз.²³ Хотя известно, что для эффективного развития экономики требуется опережающее повышение производительности труда. Это свидетельствует о том, что все еще не в полной мере задействованы интенсивные факторы роста экономики.

В связи с этим, важно обеспечение существенного роста производительности труда путем использования соответствующих факторов - внедрение новых технологий, более оптимальной организации труда, повышение квалификации работающих. При этом рост заработной платы должен иметь место быть для стимулирования роста производительности труда.

2.2.7. Базовые характеристики системы социальной защиты и социального обеспечения Республики Таджикистан.

В последние несколько лет в Республике Таджикистан проводится реформирование институциональных основ системы социальной защиты, социального обеспечения. В первую очередь речь идет о разработке законодательства. К настоящему времени в Таджикистане принято около двух десятков законов, созданных в соответствии с международными правовыми нормами и регулирующих социальное развитие государства (законы Республики Таджикистан «О занятости

населения», «О социальной защищенности в Республике Таджикистан», «О социальном партнерстве, соглашениях и коллективных договорах», «О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан», «О негосударственных пенсионных фондах», «Об индексации доходов населения с учетом роста цен на потребительские товары и услуги», «О государственном социальном страховании», «О государственных социальных стандартах» и др.). Однако потребность в создании законодательных основ функционирования системы социальной защиты Республики Таджикистан сохраняется.

Согласно Конституции Республики Таджикистан, ст.35 каждому гражданину гарантируется право на труд и социальную защиту.

В рамках социальной защиты в республике практикуются следующие направления социального обеспечения и социальной защиты:

- пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные пенсии;
- пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, безработице и др.;
- содержание и обслуживание детей, престарелых, инвалидов в стационарных учреждениях;
- социальная помощь на дому;
- медико - социальная экспертиза: реабилитация инвалидов, протезно - ортопедическая и медико - социальная помощь;
- предоставление льгот отдельным категориям лиц по труду, потреблению услуг и другие.

Социальная защита в целом охватывает пенсии, социальную помощь, социальные услуги.

2.2.8. По Закону РТ « О страховых и государственных пенсиях» от 12 января 2010 года, № 595 в скором будущем размер пенсии в Таджикистане будет зависеть не только от стажа работы и заработка человека в последние пять лет, но и от объема страховых взносов, которые будут платить и сами граждане, и их работодатели.

²² Расчет по ценам 2009 года

²³ Расчет с использованием индекса потребительских цен

РИСУНОК 2.2.8.



2.2.9. Схема национальной системы образования населения Республики Таджикистан

Деятельность в сфере образования Республики Таджикистан на правовом уровне регулируется Законом «Об образовании», который определяет правовые, организационные, социально-экономические основы развития образования в Республике Таджикистан, устанавливает структуру системы образования, принципы ее регулирования, управления, полномочия и направления деятельности его органов и

является правовой базой для других нормативных правовых актов Республики Таджикистан в области образования. Законодательство предоставляет право получать образование путем дневного, вечернего(в основном среднего), заочного(среднего специального и высшего), дистанционного обучения (в основном высшего образования).

Наименование учебного заведения		Уровень образования
Докторантура (срок обучения не менее 3-х лет)		Послевузовское образование
Аспирантура (срок обучения не менее 3-х лет)		
Профессиональная программа высшего образования (медицина, срок обучения 6 лет)	Магистратура (не менее 2-х лет)	Высшее образование
	Программа общего высшего образования (не менее 4-х лет)	
Профессионально-технические учреждения (срок обучения после 11 классов общеобразовательной школы – не менее 2 лет)	Средние специальные учебные заведения, профессиональные колледжи (срок обучения после 11 классов общеобразовательной школы – не менее 2 лет)	Среднее специальное профессиональное образование
Профессионально-технические учреждения (срок обучения после 9 кл. школы - не менее 3 лет)	Средние специальные учебные заведения, профессиональные колледжи (срок обучения после 9 кл. школы - не менее 3 лет,)	
Общеобразовательная средняя школа (10-11 классы)		Полное среднее образование
Общеобразовательная средняя школа (с 5 по 9 классы)		Общее среднее образование
Общеобразовательная средняя школа – начальные классы (срок обучения 4 года)		Начальное образование
Дошкольные учреждения		Дошкольное образование
	обязательное обучение	
	добровольное обучение	

2.2.10. SWOT – анализ институциональной базы системы образования Республики Таджикистан

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> • разработан пакет программных документов по обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин республики, в том числе в доступе к услугам системы образования; • создан и действует механизм «президентских квот» для девушек и юношей из отдаленных регионов, предоставляющий возможность получение высшего образования; • начаты реформы в системе образования, направленные на большую интегрированность в мировую образовательную систему, в числе которых меняются и схемы финансирования; • все более заметна активность неправительственных организаций, занимающиеся вопросами образования, в том числе женской части населения 	<ul style="list-style-type: none"> • недостаточное финансирование системы образования, которое проявляется в сохранении проблем со школьной инфраструктурой, обеспечением квалифицированными кадрами, наличием скрытых платежей за обучения; • отсутствие системы оценки результативности функционирования системы образования, в том числе с учетом гендерного фактора; • методическая и организационная слабость процесса внедрения кредитной системы обучения в системе профессионального образования; • слабость научно-исследовательской базы образовательных учреждений; • не разработаны механизмы обеспечения непрерывного образования; • слабость участия гражданского общества в системе управления образованием
Возможности и направления действий	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> - развитие процессов децентрализации системы образования с активной позицией гражданского общества; - активизация научно-методического подкрепления процесса обучения по всем ступеням образования; - создание аналитической базы по демографическим тенденциям, образованию и занятости населения, влиянию на образование мер политики в области социальной защиты, занятости, госбюджета и предпринимательства; - разработка и применение механизмов обеспечения прозрачности финансовых показателей системы образования, в том числе путем практикования проведения общественных бюджетных слушаний; - обеспечение учета региональных особенностей и перспектив в процессе размещения учреждений профессионального образования. 	<ul style="list-style-type: none"> - упущение потенциальных возможностей вследствие отсутствия или слабой взаимосвязи процесса обучения с практикой, системы образования и ситуацией на рынке труда; - низкая результативность информационных кампаний о необходимости профессионального образования, в том числе женской части населения, ввиду отсутствия системности в действиях и решениях

2.2.11. Ожидаемые результаты по Государственной программе профессионального образования Республики Таджикистан на 2008 - 2015гг.
Программа будет реализовываться в 2 этапа.

Первый этап (2008 - 2012 годы). Будет создана единая система управления образованием на республиканском и региональном уровне.

В сфере профессионального образования:

- будет создана нормативно - правовая основа привлечения реального сектора экономики к организации подготовки профессиональных кадров;
- будет повышен доступ и престиж профессионального образования для удовлетворения потребностей рынка труда и общества (доля выпускников школ, которые продолжают обучение в учебных заведениях профессионального образования, составит не менее 60 %);
- укрепятся связи системы профессионального образования с работодателями и субъектами малого и среднего бизнеса, повысится эффективность социального партнерства;
- будут разработаны и изданы новые учебные, учебно-методические, средства обучения, соответствующие современным требованиям работодателей и государственных стандартов образования;
- будет внедрена кредитная система обучения, обеспечена гармонизация образовательных программ начального и среднего профессионального образования с программами высшего образования;
- расширится применение информационно компьютерной технологии в образовательном процессе;
- количество компьютеров в учреждениях профессионального образования будет доведено до соотношения по 1 компьютеру на 15 учащихся и студентов;
- будет создана объективная система трудоустройства молодых специалистов,

переподготовки и совершенствования их квалификации, будут созданы условия для профессионального самоопределения, в том числе организации собственного бизнеса;

- будет создана независимая и справедливая система оценки профессиональной подготовленности специалистов, присвоения профессий и специальностей выпускникам учреждений профессионального образования;
- будет укреплена материально-техническая база государственных и негосударственных учреждений профессионального образования;
- будет обеспечен поэтапный переход от обычной аспирантуры и докторантуры на трехуровневую систему подготовки кадров (бакалавриат-магистратура-докторантура). Ежегодный прием по новым программам по государственному заказу в магистратуру будет составлять до 20% выпускников бакалавриата.

Второй этап реализации программы (2012-2015 годы).

Предполагается, что мощность и ресурсы системы профессионального образования возрастут за счет следующих действий:

- изменение структуры и содержание профессиональных образовательных программ;
- реформирования и усовершенствования модели учебных заведений профессионального образования.

В системе высшего и послевузовского образования будет осуществлен полный переход на кредитную систему подготовки кадров.

Будет увеличиваться количество государственных грантов на подготовку кадров по приоритетным специальностям. Доля преподавателей с ученой степенью в общем количестве преподавателей будет составлять не менее 40%.

Будут разработаны новые механизмы финансирования образования.

Источник: Государственная программа профессионального образования Республики Таджикистан на период 2008-2015 гг.

2.2.12. Базовую Законодательную основу государственной стратегии развития здравоохранения составляют такие законодательные акты, как Конституция Республики Таджикистан, Законы Республики Таджикистан- «Об охране здоровья граждан Республики Таджикистан», «О семейной медицине», «О медицинском страховании в Республике Таджикистан», «О частной медицинской деятельности» и Государственные программы- Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года», «Национальная стратегия здоровья населения Республики Таджикистан на период 2010 – 2020 гг», «Национальная программа

профилактики профессиональных заболеваний в Республике Таджикистан на 2010-2015 годы», а также Стратегии снижения бедности.

2.2.13. Показатели развития системы здравоохранения Республики Таджикистан.

В 2010 г. в Республике Таджикистан насчитывалось 444 больничных учреждений с 38,6 тыс. коек. В учреждениях здравоохранения республики трудилось 15,4 тыс. врачей. Обеспеченность врачами и средним медперсоналом на 10 тыс. жителей имеет тенденцию к снижению – если в 2010 году обеспеченность составляла лишь 20,2 и 46,1 человек соответственно, против 21,6 и 51,6 в 2000 году (табл. 2.2.13.).

ТАБЛИЦА 2.2.13.

Некоторые показатели обеспеченности ресурсами системы здравоохранения республики

Показатели	2000 г.	2005 г.	2010 г.
Количество больничных учреждений, ед.	441	454	444
Число больничных коек в них, тыс. ед.	41,1	40,6	38,2
Число больничных коек на 10 тыс. человек	65,8	58,6	50,1
Численность врачей всех специальностей, тыс. чел.	13,5	13,3	15,4
Обеспеченность врачами на 10 тыс. человек	21,6	19,2	20,2
Численность среднего медицинского персонала, тыс. чел.	32,2	28,9	35,1
Обеспеченность средним медицинским персоналом на 10 тыс. человек	51,6	41,7	46,1

2.2.14. SWOT – анализ институциональной базы системы здравоохранения Республики Таджикистан

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> • расширяется сеть медицинских организаций и учреждений; • разработаны и реализовываются программы по репродуктивному здоровью и репродуктивному праву, профилактике железодефицитной анемии, безопасному материнству и т.д., • функционируют неправительственные организации, занимающиеся вопросами исследования и освещения проблем, связанных с здоровьем; • созданы кризисные центры для женщин как компонент защиты, в том числе психического здоровья; • осуществляются попытки укрепления системы управления и финансирования учреждений первичной медико-санитарной помощи, в частности, на основе подушевого финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> • низкий уровень доходов и образования населения; • не достаточность объемов государственного финансирования сектора Здравоохранение. Государственные расходы снизились с 4,5% к ВВП в 1991 году до 1,6% в 2010 году (рекомендованный ВОЗ для развивающихся стран 5% -ный уровень затрат); • низкий уровень квалификации и нехватка медицинского персонала, особенно в сельской местности; • значительность погрешностей в медицинской статистике; • низкое качество услуг системы жилищно – коммунального хозяйства
Возможности и направления действий	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> • проработка сценарных подходов к обоснованию перспектив развития системы здравоохранения; • формирование программ развития системы здравоохранения и системы бюджетирования с гендерно-чувствительными индикаторами; • создание и реализация устойчивого механизма объединения усилий и координация действий органов государственной власти всех уровней, общественных объединений, религиозных и благотворительных организаций для проведения информационных компаний по поддержанию здоровья, оценки ситуации и мониторингу программ в области здравоохранения; • интеграция национальной системы медицинской отчетности к мировой системе; • разработка и обеспечение прозрачности нормативной базы по оплате пациентов за медицинские услуги; • содействие повышению уровня знаний для снижения нежелательной беременности у молодежи, распространения инфекционных заболеваний 	<ul style="list-style-type: none"> • не развитость системы сбора и анализа данных в рамках медицинской статистики, что не позволяет получить полноценную реальную оценку ситуации; • правовая не проработанность механизмов оплаты населением медицинских услуг приводит к сохранению проблем финансовой неустойчивости медучреждений, развитию коррупции;

2.2.15. Результаты корреляционного анализа показателей состояния развития системы здравоохранения Республики Таджикистан за период 2000-2010гг.²⁴

	Бюджетные расходы на здравоохранение, сомони на душу населения	Бюджетные расходы на здравоохранение,
Число врачей на 10 тыс. населения	-0,545	-0,523
Число больничных коек на 10 тыс. населения	-0,919	-0,890
Ожидаемая продолжительность жизни,	0,869	0,837
Заболеваемость туберкулезом на 100 тыс. населения	0,767	0,794

2.2.16. Системные преобразования в здравоохранении Республики Таджикистан

В Национальной стратегии здоровья населения Республики Таджикистан на период 2010-2020 годы в части системных преобразований предусматривается:

1. Усиление государственного управления охраной здоровья. Правительство Республики Таджикистан, включая Министерство здравоохранения Республики Таджикистан и местные исполнительные органы государственной власти, возьмут на себя следующие функции государственного руководства здравоохранением:

- выработка основополагающих ценностей, руководящих принципов и государственной политики в области охраны здоровья населения;
- создание современной информационно-аналитической базы и проведение на её основе оперативных и стратегических исследований в здравоохранении;
- модернизация законодательства и нормативно-правовой базы и надзор за их исполнением;

- формирование межотраслевых и межинституциональных подходов к оздоровлению условий жизни в стране;
- усиление ориентации на передовой международный опыт; координация международной помощи и технического сотрудничества;
- совершенствование систем оперативного управления здравоохранением.

Настоящая Стратегия здоровья устанавливает следующее видение государственной политики здравоохранения в Республике Таджикистан:

- в ближайшем десятилетии политика здравоохранения Республики Таджикистан будет определяться стратегическими приоритетами охраны здоровья, интересами обеспечения равного доступа жителей страны к качественной лечебно-профилактической помощи и задачами модернизации финансовой и ресурсной базы здравоохранения.
- субъектом политики охраны здоровья являются институты гражданского общества, в

²⁴Коэффициент корреляции, как это принято в эконометрике, колеблется в пределах от -1 до +1. Чем ближе значение к 1, тем функциональнее связь.

то время как Правительство Республики Таджикистан в лице Министерства здравоохранения является её координирующим центром. Государственно-общественный диалог станет инструментом актуализации политики здравоохранения с учётом потребностей и возможностей страны, а также контроля за её выполнением. Ход и результаты такого диалога будут обобщаться на "Национальном саммите по охране здоровья", где будут представлены мнения всех заинтересованных сторон по состоянию системы охраны здоровья, её перспективных задач и реализации Стратегии.

- неотъемлемым элементом широкого общественного сотрудничества в охране здоровья населения станет межведомственное взаимодействие в рамках государственного сектора и формирование стратегического партнерства между государственным и частным сектором.

2. Повышение качества и доступности лечебно - профилактической службы, в рамках которого предусматривается:

- усиление роли ПМСП путем внедрение системы семейной медицины;
- сертификация и аттестация медицинских работников;
- аккредитация лечебно- профилактических и медицинских образовательных учреждений.
- развитие системы стандартов лечебно-профилактической работы.

3. Развитие ресурсной и усиление финансовой базы здравоохранения будет осуществляться за счет:

- развитие человеческих ресурсов и медицинской науки.
- совершенствование лекарственного обеспечения и фармацевтической деятельности;
- модернизацию производственно-технологической базы;
- финансирование здравоохранения, в рамках которого предусмотрены следующие приоритетные мероприятия:

- постепенно увеличить бюджет здравоохранения соизмеримо с увеличением процента общих государственных расходов.

- провести анализ национальных счетов здравоохранения (НСЗ), на основе уже начатого сотрудничества в 2009 и 2010 гг. между Министерством здравоохранения Республики Таджикистан, Министерством финансов Республики Таджикистан и Агентством по статистике при Президенте Республики Таджикистан;

- усилить Программу среднесрочного планирования расходов как инструмент для планирования бюджета здравоохранения;

- провести мониторинг исполнения бюджета, чтобы обеспечить предсказуемое и последовательное движение средств к поставщикам;

- подготовка и анализ сценариев вероятного сбора средств как части создания схемы ОМС;

- разработать регуляторный каркас для частного финансирования через добровольное медицинское страхование (ДМС), наряду с его развитием, при условии что в ближайшее десятилетие частные вклады в здравоохранение останутся основным источником финансирования;

- определить роли и взаимодействия заинтересованных сторон в секторе здравоохранения для улучшения прогнозирования, сбора, и исполнения бюджета сектора здравоохранения из разных источников;

- разработать модели для поддержки партнеров по развитию в секторе здравоохранения, с целью внедрить широко-секторальный подход в Таджикистане.

Источник: Национальная стратегия здоровья населения Республики Таджикистан на период 2010-2020 годы

2.2.17. Группы и конфликты интересов²⁵

Группа	Кем представлена группа	Интересы группы в решении проблемы	Конфликт интересов
Население	Домашние хозяйства Индивидуальные предприятия	- решение проблемы доступа к чистой питьевой воде; -улучшение экологической обстановки и снижение риска инфекционных заболеваний; - повышение общего качества жизни	Не достаточно развита или снижающаяся культура и традиции пользования жилищно-коммунальными услугами
Предприятия и организации (юридические лица как потребители услуг)	Государственные предприятия и организации; Негосударственные предприятия и организации	- бесперебойная поставка пресной воды; -устойчивость энергоснабжения; -решение проблем утилизации отходов; -восстановление и развитие инфраструктуры	Не прозрачен механизм финансирования отрасли
Местные органы исполнительной Власти	Хукуматы, Джамоаты	- бесперебойная работа предприятий и организаций в регионе; - улучшение качества жизни и здоровья населения в регионе;	- большинство предприятий отрасли убыточно; - лишь некоторые органы местного самоуправления (джамоаты) принимают участие в решении вопросов комплекса ЖКХ - не проработаны механизмы учета и захоронения отходов;
Правительство	Правительство республики, в том числе: министерство финансов, антимонопольный комитет	- социальная стабильность; - выполнение национальных программ развития; -устойчивость функционирования предприятий и организаций; - эффективность предприятий отрасли	

²⁵ Базовый источник: Тураева М. Реформирование жилищно – коммунального хозяйства в Таджикистане: демонополизация, муниципализация или реструктуризация.- Международный центр перспективных исследований.- Киев, 2009

Ведомства здравоохранения и экологии	Министерство здравоохранения, министерство сельского хозяйства, комитет по охране природы	- снижение общего уровня заболеваемости в стране; - улучшение экологии, борьба с загрязнениями среды	Разобщенность ответственности за охрану окружающей среды
ГУП ЖКХ и его подразделения	ГУП ЖКХ; дочерние предприятия ГУП ЖКХ.	- рентабельность предприятий ЖКХ; - наличие средств для профилактических работ и технического обновления предприятий отрасли; - избавление от наиболее убыточных видов деятельности	Несвоевременность оплаты за коммунальные услуги в связи с низкими доходами населения и не удовлетворенностью качеством услуг
Доноры проектов по ЖКХ	ВБ, ЕБРР и др.	- содействие снижению бедности и заболеваемости, улучшение охраны окружающей среды; - реализация проектов по оздоровлению и экологии;	Низкая системность действий, разобщенность ресурсов

2.2.18. Социальные индикаторы состояния укрупненных регионов Республики Таджикистан в 2010 г.

№	Перечень социальных индикаторов состояния регионов	Региональные характеристики																		
1.	Отношение средней номинальной заработной платы к среднереспубликанскому уровню, %	<table border="1"> <caption>Regional characteristics of the ratio of average nominal wage to the republic average level</caption> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2000 (%)</th> <th>2010 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Душанбе</td> <td>200.0</td> <td>210.0</td> </tr> <tr> <td>ГБАО</td> <td>100.0</td> <td>90.0</td> </tr> <tr> <td>Согдийская область</td> <td>100.0</td> <td>80.0</td> </tr> <tr> <td>Хатлонская область</td> <td>70.0</td> <td>80.0</td> </tr> <tr> <td>РРП</td> <td>170.0</td> <td>110.0</td> </tr> </tbody> </table>	Region	2000 (%)	2010 (%)	Душанбе	200.0	210.0	ГБАО	100.0	90.0	Согдийская область	100.0	80.0	Хатлонская область	70.0	80.0	РРП	170.0	110.0
Region	2000 (%)	2010 (%)																		
Душанбе	200.0	210.0																		
ГБАО	100.0	90.0																		
Согдийская область	100.0	80.0																		
Хатлонская область	70.0	80.0																		
РРП	170.0	110.0																		

2. Отношение налоговой обеспеченности региона к среднереспубликанскому параметру, %	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2000 (%)</th> <th>2010 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>RRP</td> <td>~60</td> <td>~65</td> </tr> <tr> <td>Хатлонская область</td> <td>~65</td> <td>~70</td> </tr> <tr> <td>Согдийская область</td> <td>~100</td> <td>~105</td> </tr> <tr> <td>ГБАО</td> <td>~45</td> <td>~50</td> </tr> <tr> <td>Душанбе</td> <td>~360</td> <td>~400</td> </tr> </tbody> </table>	Region	2000 (%)	2010 (%)	RRP	~60	~65	Хатлонская область	~65	~70	Согдийская область	~100	~105	ГБАО	~45	~50	Душанбе	~360	~400
Region	2000 (%)	2010 (%)																	
RRP	~60	~65																	
Хатлонская область	~65	~70																	
Согдийская область	~100	~105																	
ГБАО	~45	~50																	
Душанбе	~360	~400																	
3. Обеспеченность жильем, % к среднереспубликанскому уровню	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2000 (%)</th> <th>2010 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Душанбе</td> <td>~180</td> <td>~140</td> </tr> <tr> <td>ГБАО</td> <td>~110</td> <td>~140</td> </tr> <tr> <td>Согдийская область</td> <td>~120</td> <td>~130</td> </tr> <tr> <td>Хатлонская область</td> <td>~80</td> <td>~90</td> </tr> <tr> <td>RRP</td> <td>~100</td> <td>~110</td> </tr> </tbody> </table>	Region	2000 (%)	2010 (%)	Душанбе	~180	~140	ГБАО	~110	~140	Согдийская область	~120	~130	Хатлонская область	~80	~90	RRP	~100	~110
Region	2000 (%)	2010 (%)																	
Душанбе	~180	~140																	
ГБАО	~110	~140																	
Согдийская область	~120	~130																	
Хатлонская область	~80	~90																	
RRP	~100	~110																	
4. Отношение объема розничного товарооборота в расчете на душу населения, % к среднереспубликанскому уровню .	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2000 (%)</th> <th>2010 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>RRP</td> <td>~60</td> <td>~80</td> </tr> <tr> <td>Хатлонская область</td> <td>~40</td> <td>~60</td> </tr> <tr> <td>Согдийская область</td> <td>~110</td> <td>~130</td> </tr> <tr> <td>ГБАО</td> <td>~20</td> <td>~30</td> </tr> <tr> <td>Душанбе</td> <td>~450</td> <td>~200</td> </tr> </tbody> </table>	Region	2000 (%)	2010 (%)	RRP	~60	~80	Хатлонская область	~40	~60	Согдийская область	~110	~130	ГБАО	~20	~30	Душанбе	~450	~200
Region	2000 (%)	2010 (%)																	
RRP	~60	~80																	
Хатлонская область	~40	~60																	
Согдийская область	~110	~130																	
ГБАО	~20	~30																	
Душанбе	~450	~200																	
5. Обеспеченность населения врачами в расчете на 10 тыс. чел	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2000 (per 10k)</th> <th>2010 (per 10k)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Душанбе</td> <td>~380</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>ГБАО</td> <td>~100</td> <td>~110</td> </tr> <tr> <td>Согдийская область</td> <td>~130</td> <td>~140</td> </tr> <tr> <td>Хатлонская область</td> <td>~60</td> <td>~70</td> </tr> <tr> <td>RRP</td> <td>~70</td> <td>~80</td> </tr> </tbody> </table>	Region	2000 (per 10k)	2010 (per 10k)	Душанбе	~380	~400	ГБАО	~100	~110	Согдийская область	~130	~140	Хатлонская область	~60	~70	RRP	~70	~80
Region	2000 (per 10k)	2010 (per 10k)																	
Душанбе	~380	~400																	
ГБАО	~100	~110																	
Согдийская область	~130	~140																	
Хатлонская область	~60	~70																	
RRP	~70	~80																	

СРЕДНИЙ ПАРАМЕТР СРЕДНЕДУШЕВЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ СООТНЕСЕННЫХ К РЕСПУБЛИКАНСКОМУ УРОВНЮ, %

	2000г.	2010г.
Республика Таджикистан	100,0	100,0
Душанбе	308,0	259,0
Согдийская область	104,9	105,6
РРП	79,7	81,0
ГБАО	69,5	72,8
Хатлонская область	58,4	61,5

Из приведенной таблицы видно, что наиболее низкие параметры приходятся на Хатлонской области и ГБАО. Эти два региона имеют относительно меньшую обеспеченность по выделенным показателям. На районном уровне также прослеживается различия в уровнях развития.

Группировка сельских районов республики по объему налоговых поступлений на душу населения по итогам 2010 года (% к среднесреспубликанскому уровню)

	Количество районов	Тип ситуации	Наименование района
менее 50%	37	Чрезвычайно опасный - кризисный	Районы РРП - Вахдат, Джиргаталь, Нуробод, Рашт, Тоджикобод, Файзабад, Шахринав Районы Согдийской области - Айни, Ашт, Ганчи, Кухистони Мастчоҳ, Шахристан Районы Хатлонской области - Бальджувон, Бохтар, Вахш, Восе, Джиликул, Джоми, Кабодиён, Кумсангир, Муминобод, Пяндж, Руми, Темурмалик, Фархор, Ховалинг, Хамадони, Хуросон, Хусрав, Шуробод Районы ГБАО - Ванч, Дарвоз, Ишкашим, Рошткальа, Рушон, Мургаб, Шугнон
от 51 до 100%	18	Опасный- близко к кризисному	Районы РРП - Варзоб, Гиссар, Рудаки, Тавилдара, Турсунзаде Районы Согдийской области -Зафаробод, им.Дж. Расулова, им. Б.Гафурова, Исфара, Истаравшан, Канибадам, Матчоҳ, Пенджикент, Спитамен Районы Хатлонской области - Дангара, Куляб, Шаартуз, Яван
свыше 100%	3	Относительно благополучный	Районы Хатлонской области -Нурек, Сарбанд, РРП - Рогун
Всего районов	58		

По итогам 2010 года 37 из 58 сельских районов республики имели налоговые поступления на душу населения ниже 50% среднереспубликанского уровня, что свидетельствует, во - первых, о значительности проблемы не достаточности развития налогового потенциала в регионах, во –вторых, о значительности межрайонных дифференциаций в уровнях развития.

О не достаточной реализации потенциала регионов свидетельствует также значительная бюджетная уязвимость районов, так как сохраняется значительным количество субвенционных регионов – 43 района из 58 районов республики: 9 из 12 районов республиканского подчинения (за исключением Рогуна, Турсунзаде, Гиссара), 5 из 14 в Согдийской области (Айни, Ашт, Гончи, Кухистони Мастчош, Шахристан), 22 из 24–х районов в Хатлонской области (за исключением районов Сарбанд и Дангара), все 7 районов ГБАО. Доля населения субвенционных регионов в общей численности населения республики составляет 50,7% (среднемировая оценка 30–40%). Если не учитывать население г. Душанбе, г. Худжанда и г. Курган-тюбе как административных и деловых центров, то доля населения субвенционных регионов составит почти 58%.

2.3.1. Комиссии (Советы) по межведомственной координации деятельности и принятия решений в области окружающей природной среды

Национальная комиссия по устойчивому развитию образована в 1998 году решением Правительства РТ. Главной целью создания комиссии являлось координация деятельности министерств и ведомств, участвующих в разработке и осуществлении стратегии, программ по устойчивому развитию республики и осуществление взаимодействия с международными и региональными организациями и программами по вопросам устойчивого развития. Руководителем комиссии

определён вице-премьер РТ, курирующий природоохранные вопросы, его заместителями – руководитель природоохранного ведомства и первый заместитель министра экономического развития и торговли. В 2001–2002гг. под координацией работ данной Комиссии был разработан и в 2002г. Правительством утверждён Национальный отчёт по устойчивому развитию Рио+20. Данный отчёт был подготовлен с привлечением национальных экспертов практически со всех секторов экономики и широких слоёв гражданского общества в преддверии открытия Всемирного Саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г.

В дальнейшем из-за пассивной позиции Комиссии и неотработанной правовой регламентирующей основы в его деятельности и в системе принятия решений Комиссия до настоящего времени не функционирует. На наш взгляд необходимо придание Комиссии правового статуса в системе принятия решений в вопросах инициирования, разработки и рассмотрения программных и стратегических документов по вопросам устойчивого развития и определения механизмов взаимодействия с аналогичными международными региональными структурами как МКУР МФСА и КУР ООН.

Межведомственная Комиссия по химической безопасности образована в 2003 году решением Правительства РТ. Осуществляет анализ состояния вопросов и подготовки предложений в Правительство республики по решению стратегических проблем в области химической безопасности, контроля соблюдения требований и совершенствования механизмов по обращению с химическими веществами и биологическими препаратами, исполнение нормативно-правовых актов по вопросам химической безопасности. На Комиссию возложено право утверждения «Перечня химических веществ и биологических препаратов, разрешенных к применению в Республике Таджикистан», внесение в него

изменений и дополнений. Руководителем комиссии определён вице-премьер РТ, курирующий природоохранные вопросы, его заместителями – руководитель природоохранного ведомства. Комиссия функционирует не на постоянной основе и деятельность её фрагментарна.

Межведомственный координационная комиссия по экологической статистике образована в 2001 году решением Правительства РТ, на неё возложено проведение единой государственную стратегии и осуществление контроля в области экологической статистики, должна разрабатывать единую методику мониторинга экологической статистики, координировать разработку критериев и оценки статистических экологических индикаторов, характеризующих экологическое состояние. Руководителем комиссии определён первый заместитель Госкомстата РТ, заместителем – заместитель природоохранного ведомства. Отсутствие регламентирующих правовых актов по порядку взаимодействия соответствующих ведомств и отсутствия согласованной стратегии действий Комиссия не функционирует.

Межведомственный совет по реализации проектов Механизма чистого развития - создан согласно Постановления РТ от 2.07.2009 г., № 393. Председателем Совета определён заместитель Премьер-министра РТ, заместителем директор Государственного учреждения по гидрометеорологии, национальный координатор по Рамочной конвенции ООН об изменении климата в РТ. Вопросы организации подготовки и реализации проектов МЧР возложены на Министерство энергетики и промышленности РТ. Отсутствие соответствующей координации работ и постоянно действующего органа не позволило до настоящего времени разработать действенные механизмы по развитию в секторах экономики возможностей для привлечения инвестиций в рамках МЧР.

Экологическая комиссия при Маджлисе Оли РТ образована в 2010 году, руководителем комиссии определён заместитель председателя комитета по аграрным вопросам и экологии Маджлиса Оли РТ. В её состав входят ведущие эксперты страны в области экологии представляющие различные сектора экономики и общественные организации. Основными направлениями деятельности Комиссии является инициирование разработки и дальнейшее проведение природоохранных законов, выработка рекомендаций по природоохранной политике РТ на национальном и международном уровне.

2.3.2. Перечень природоохранных Конвенций, стороной которых является Республика Таджикистан

Венская Конвенция о защите озонового слоя (1996г.) и Монреальский Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой и Лондонская поправка к нему (1997г.). Таджикистан присоединился к Венской Конвенции ООН о защите Озонового слоя 4 ноября 1995 года, 13 декабря 1997 года присоединился к Монреальскому протоколу по веществам разрушающим озоновый слой и Лондонским поправкам к ним.

В 2002 году Правительством РТ одобрена Национальная Программа по прекращению использования озоно-разрушающих веществ.

В 2009 году РТ присоединилась к Копенгагенской, Монреальской и Пекинской поправкам Монреальского протокола.

Таджикистан не производит вещества разрушающий озоновый слой. В ряде промышленных предприятий ранее использующих ОРВ изъято с производства и складировано в соответствии с нормами безопасности порядка 8,3 тонн ХФУ-11. Из-за отсутствия оборудования по утилизации ОРВ, не только в Таджикистане, но и странах Центральной Азии (ЦА) данный вопрос в

ближайшее время планируется решить посредством установки такого оборудования в одной из стран ЦА при финансовой и технической поддержке Многостороннего фонда по выполнению Монреальского протокола.

В ходе реализации проектов в республику завезено 117 единиц оборудования для рециркуляции ХФУ, 40 единиц идентификаторов по определению наличия ОРВ для таможенных служб.

В настоящее время в Таджикистан завозятся новые альтернативные хладагенты, с низкими показателями разрушительного влияния на состояние озонового слоя, и, следовательно, вредного влияния, как на здоровье человека, так и на окружающую его природную среду. Обязательства, взятые страной по прекращению использования ОРВ выполняются в соответствии с Национальной программой по прекращению использования ОРВ в РТ.

Конвенция «О биологическом разнообразии» (1992г.).

Таджикистан в 1997 г. ратифицировал к Конвенции ООН о биологическом разнообразии, в 2004 г. подписал Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии и, в 2003 г. одобрил Национальную стратегию и план Действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия, в 2006 г. принята государственная программа развития ООПТ на период 2006-2015гг.

Издано четыре Национальных отчета по сохранению биоразнообразия в РТ (2003-2009 г.г.).

Имеющаяся разноплановая информация относительно качественных и количественных показателей состояния биоразнообразия свидетельствует об отсутствии в этой области налаженной системы мониторинга и соответственно наличия точных и объективных

сведений о динамике, численности и изменении ареалов мест обитания биоразнообразия. Посильный ведомственный мониторинг о состоянии видов биоразнообразия ведётся лесохозяйственными службами Комитета по охране окружающей среды только ограниченно на землях гослесфонда.

Такая низкая информированность о существующем состоянии биоразнообразия представляет затруднение проводить точную оценку численности видов, находящихся под угрозой исчезновения, и последствий разнообразной хозяйственной деятельности, которая в совокупности может оказать негативное влияние на конкретные обитание, как отдельных видов, так и их сообществ.

Конвенция «По борьбе с опустыниванием» (1992г.).

Таджикистан в 2001г. одобрил Национальную программу действий по борьбе с опустыниванием в РТ. Подготовил Национальные доклады РТ по борьбе с опустыниванием (2000, 2002, 2006 гг.)

Рамочная конвенция ООН «Об изменении климата» (1992г.).

Таджикистан присоединился к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата в 1998 г. и ратифицировал Киотский протокол 21 октября 2008 г.

В 2003г. подготовлен и Правительством РТ утверждён Национальный План действий РТ по смягчению последствий изменения климата.

В 2002 г. подготовлено Первое Национальное сообщение РТ по Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (1-ая фаза) и в 2003 г. подготовлено 2-ая фаза Первого Национального сообщения по усилению потенциала в приоритетных областях экономики. В 2008г. подготовлено 2-ое Национальное сообщение РТ по Рамочной Конвенции ООН об изменении климата.

В 2007г. Правительством утверждена Программа восстановления гидрометеорологических станций на период 2007-2016гг.

В 2010г. Правительством утверждена Госпрограмма изучения и сохранения ледников Таджикистана.

Согласно условиям Киотского Протокола Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Таджикистан имеет возможность в реализации проектов по Механизму чистого развития (МЧР). Одной из основных целей МЧР, является привлечение инвестиций направленных на сокращение выбросов ПГ, способствовать рациональному использованию природных ресурсов, улучшению экологической и социально-экономической ситуации. Для Таджикистана наиболее приоритетными направлениями реализации проектов в рамках МЧР включают:

- повышение энергоэффективности в жилищно-коммунальной секторе;
- развитие возобновляемых источников энергии;
- переход на более чистые виды топлива;
- повышение эффективности транспортной системы;
- улучшение практики сельского хозяйства и утилизации органических отходов;
- лесовосстановление.

Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях (2000г.).

В соответствии с данной Конвенцией Таджикистан определил пять водно-болотных угодий: Кайраккумское водохранилище, озёра Шоркуль, Рангкуль и Зоркуль, низовья реки Пяндж. Отчётность и какая-либо информация о действиях в выполнении принятых РТ обязательств в соответствии с требованиями Конвенции практически не ведётся.

Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (2000г.).

Таджикистан в 2002 году подписал меморандум о договорённости относительно сохранения и восстановления бухарского оленя.

Отчётность и какая-либо информация о других действиях в выполнении принятых РТ обязательств в соответствии с требованиями Конвенции практически не ведётся.

Орхусская Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (2001г.).

В 2003 году на Киевской конференции министров окружающей среды Республикой Таджикистан подписан Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, подготовлен Национальный Профиль для оценки потребностей РТ по осуществлению Орхусской конвенции, сделан Обзор законодательства в области охраны окружающей среды и его соответствия требованиям Орхусской Конвенции.

Внедряются механизмы и процедуры взаимодействия общественных институтов с государственными структурами посредством Орхусской конвенции. В г. Душанбе и г. Ходженте действуют Орхус - Центры, созданные при содействии ОБСЕ и периодически проводящие круглые столы и семинары по вопросам охраны окружающей среды и экологического права.

Конвенция «О стойких органических загрязнителях» (2002г.).

В 2007 Правительством РТ одобрен Национальный план выполнения обязательств РТ по Стойким органическим загрязнителям. Подготовлены и представлены заинтересованным донорским организациям проектные предложения по реабилитации Канибадамского и Вахшского полигонов захоронения запрещённых к применению и

пришедших в негодность ядохимикатов, утилизации ядохимикатов и пестицидов подпадающих под действия Конвенции. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2004г.). В природоохранное законодательство РТ внесено об обязательном проведении ОВОС.

В 2005 г. принято «Положение об оценке воздействия на окружающую среду» в котором определены общие подходы к организации и проведению оценки возможного воздействия на окружающую среду с учетом законодательной и нормативной базы Республики Таджикистан, а также международного опыта.

В феврале 2010 года распоряжением Правительства РТ было принято решение о разработке в течении пяти месяцев национальных планов действия по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных и Орхусской Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающихся окружающей среды».

2.3.3. Стратегические и программные документы в области охраны окружающей природной среды

Концепция использования земель в Республике Таджикистан. 2004.

Концепция развития лесного хозяйства Республики Таджикистана. 2005.

Концепция перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию. 2007.

Концепция охраны окружающей среды в Республике Таджикистан. 2008.

Стратегия развития малой гидроэнергетики Республики Таджикистан. 2007.

Государственная программа развития особо охраняемых природных территорий на 2005-2015 годы. 2005.

Программа развития лесного хозяйства РТ на 2006-2015 годы. 2005.

Государственная экологическая программа на 2009-2019. 2009.

Государственная программа изучения и сохранения ледников Республики Таджикистан на 2010-2030 годы.

Программа восстановления и оснащения противоградовых работ Республики Таджикистан на 2007-2012 годы.

Национальная программа по прекращению использования озono-разрушающих веществ. 2001.

Национальная стратегия и план Действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия. 2003.

Национальная программа действий по борьбе с опустыниванием в Республике Таджикистан. 2001.

Национальный план действий РТ по смягчению последствий изменения климата. 2003.

Национальный профиль по осуществлению Орхусской Конвенции. 2004.

Национальный план выполнения обязательств РТ по Стойким органическим загрязнителям. 2007.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Таджикистан, Душанбе, ул. Айни, 39
VSAT tel: (47) 241-36-929
Tel: +992 (44) 6005596, 6005597, 6005600, 6005601,
VSAT fax: (47) 241-36-930
Fax: +992 (44) 600-55-96 ext: 227
Эл. почта: registry.tj@undp.org
www.undp.tj