

## **Отчет**

# **о проведении горизонтального функционального анализа центральных государственных органов исполнительной власти Республики Таджикистан**

---

Резюме	4
--------	---

---

## ЧАСТЬ I.

Горизонтальный функциональный обзор органов исполнительной власти Республики Таджикистан: организация, цели и методология проекта	12
---	----

---

Организация проекта: основания реализации, участники, этапы его реализации, базовые ограничения	12
---	----

Цель, задачи и результаты проекта	13
-----------------------------------	----

Базовая технология реализации проекта	15
---------------------------------------	----

## ЧАСТЬ II.

Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность государственных функций	34
---	----

---

Содержательная избыточность функций: основания отнесения	34
--	----

Потенциальная избыточность функций: рекомендуемые подходы	39
---	----

Типологическая избыточность функций: характерные особенности	43
--	----

Содержательное дублирование функций: единство процедур и предмета	47
---	----

Потенциальное дублирование	57
----------------------------	----

## ЧАСТЬ III.

Оценка текущего потенциала органов в сфере нормативного регулирования и правового обеспечения государственных функций: перспективы нормативного строительства	59
---	----

---

Оценка текущего потенциала органов в сфере нормативного регулирования и правового обеспечения государственных функций: перспективы нормативного строительства	59
---	----

Рекомендуемые изменения в нормативные правовые акты РТ по закреплению «трехзвенной» системы государственных органов исполнительной власти РТ	62
--	----

## ЧАСТЬ IV.

Оценка текущего распределения функционала подведомственной сети: соответствие правового статуса выполняемой деятельности	66
--	----

---

Специфическая форма исполнения отдельных государственных функций: «латентные государственные органы»	66
--	----

## ЧАСТЬ V.

### Выбор системы органов исполнительной власти РТ: возможности и ограничения.

---

70

Базовые принципы проектирования структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан

70

Проектирование структуры органов исполнительной власти: «отраслевые кусты» и органы при Правительстве

74

Проектирование структуры органов исполнительных власти: содержание деятельности отдельных «отраслевых кустов»

77

1. С ноября по декабрь 2006 года в Республике Таджикистан был проведен горизонтальный функциональный обзор центральных органов исполнительной власти. Обзором были охвачены более 40 органов исполнительной власти, который был проведен экспертной группой, состоящей из международных консультантов и местных экспертов. Международную сторону представляла российская консалтинговая компания «Про-Грамма». Организацию проведения горизонтального функционального обзора обеспечивал Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан.
2. Цель проведения функционального обзора имела выраженный прикладной и инструментальный характер. На основе выводов и рекомендаций, полученных в результате проведения функционального обзора, предусматривалось провести организационные изменения системы центральных органов исполнительной власти республики. Принятие организационных решений относилось на конец 2006 года. Подготовка предложений по структуре органов исполнительной власти должна была учитывать положительный опыт стран участников Содружества Независимых Государств (прежде всего, Российской Федерации и Республики Казахстан).
3. Горизонтальный функциональный обзор центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан был проведен как система связанных блоков мероприятий, направленных на раскрытие и оценку содержания текущей деятельности исполнительных органов. Содержательно было выделено четыре блока мероприятий, распределенных по ключевому предмету анализа: блок анализа нормативно предписанных функций; блок анализа иерархий органов и подведомственных организаций; блок анализа ресурсных ограничений и подведомственного имущественного комплекса; блок анализа фактической деятельности. Каждый из блоков мероприятий был сфокусирован на собственном предмете анализа, не теряя при этом общей исследовательской логики максимального охвата всей совокупности характеристик и отношений системы центральных исполнительных органов Республики Таджикистан.
4. Блок анализа нормативно предписанных функций (или «функциональный блок») был базовым для всего проекта. Фактически он определил границы пространства проектирования новой системы органов. Его целевой установкой выступало получение матрицы функций, как основы для проектирования системы органов. Три остальных блока мероприятий относительно него носили подчиненный (опциональный) характер, их результаты рассматривались в проекции полученной матрицы функций.
5. Основу «функционального блока» составил анализ текстов нормативных правовых актов, регламентирующих (или обуславливающих) деятельность исполнительных органов Республики Таджикистан. Тексты кодексов и законов Республики Таджикистан, постановлений Правительства Республики Таджикистан, ведомственные акты общего действия были проанализированы на предмет выявления норм, прямо предписывающих или косвенно указывающих на исполнение государственных функций исполнительным (-ыми) органом (-ами). На основе анализа нормативных правовых актов Республики Таджикистан удалось выделить полный перечень государственных функций, исполнение которых предписано к ведению центральных исполнительных органов Республики Таджикистан. В первом приближении число указанных функций составило 2176.

6. До перехода к построению матрицы функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан выделенные функции прошли проверку на предмет их избыточности и дублирования. В целях систематизации самой работы и удобства представления результатов, избыточность и дублирование функций получили внутреннюю типологическую разбивку в соответствии с введенной классификацией типов избыточности и дублирования функций. В классе избыточных функций были выделены три типа избыточности: типологическая; содержательная; потенциальная. В свою очередь, в дублировании функций исполнительными органами выделялись два типа дублирования: содержательное и потенциальное. В ходе проведенного анализа были выявлены 1035 типологически избыточных функций, 32 содержательно избыточных, 157 потенциально избыточных, 135 функций отнесены к содержательно дублируемым в деятельности исполнительных органов, 184 к потенциально дублируемым функциям.
7. Анализ выделенных форм избыточности и дублирования позволил учесть функции, относительно которых могут быть предприняты действия по их исключению, преобразованию или передаче в сферу компетенции иных органов. Учет такого рода был принципиально важен при построении матрицы функций и проектировании рекомендательной структуры исполнительных органов Республики Таджикистан. Изменения в функционале органов были учтены в предлагаемых организационных изменениях как между, так и внутри органов. Классификация избыточных и дублирующих функций позволяет формировать различные планы мероприятий по приведению функционала органов в соответствии с предложенными рекомендациями по устранению избыточности и дублирования в деятельности органов.
8. В ходе функционального обзора была дана оценка фактического объема нормативно-правового регулирования со стороны Правительства Республики Таджикистан, отдельных исполнительных органов, относительно законодательно предписанного им объема нормативно-правового регулирования. Анализ указанного расхождения позволил определить «дефициты» в предписанном органам нормативно-правовом регулировании. Наличие оценки «плотности» нормативно-правового регулирования на этапе формирования структуры позволило дать взвешенные рекомендации по количеству и предметному содержанию деятельности органов министерского типа. С учетом того, что структура исполнительных органов проектируется через установление и изменение организационных границ в матрице функций, принципиально важно было провести оценку такого рода до перехода к формированию матрицы функций.
9. Помимо оценки характера нормативно-правового регулирования, отнесенного к ведению отдельных исполнительных органов, анализ указанной информации позволил сделать выводы о «плотности» нормативного регулирования в отдельных предметных сферах, о фактическом месте системы исполнительных органов в нормативно-правовом регулировании в разрезе отдельных сфер экономики и общества. Выявить приоритеты и расхождения в применении нормативно-правового регулирования отдельными министерствами и ведомствами в рамках существующей структуры исполнительных органов. Обозначить необходимость выделения и фиксации однозначных критериев отнесения права нормативного регулирования отдельных правоотношений к ведению Правительства Республики Таджикистан или исполнительных органов. Наметить подходы к определению горизонта нормативного строительства для органов исполнительной власти на ближайшую перспективу.
10. Для построения единой для центральных органов исполнительной власти матрицы функций были введены классификаторы функций: классификация функций по типу деятельности и классификация функций по сфере предметной деятельности. Первая классификация

упорядочивала полученное множество государственных функций по характеру деятельности, вторая - по предмету данной деятельности. Вся совокупность государственных функций была разнесена по виду деятельности на функции по формированию политики, нормативно-правовому регулированию, осуществлению контроля и надзора, оказанию государственных услуг и управлению имущественным комплексом, закрепленного под ведомством. На основе анализа законодательства Республики Таджикистан, используемого в республике классификатора нормативных правовых актов, классификаторов нормативных правовых актов, используемых в отдельных странах Содружества независимых государств, был сформирован классификатор сфер предметной деятельности государственных органов. В нем были выделены два уровня: базовый, состоящий из агрегированных предметных сфер деятельности, и дифференцированный, в котором каждая из базовых предметных сфер получает свое дальнейшее раскрытие. Предметные сферы обоих уровней соотносятся таким образом, что агрегированная (или базовая) сфера предметной деятельности получает свое раскрытие через конечное число, входящих и составляющих ее внутренних (дифференцированных) предметных сфер.

11. Матрица государственных функций центральных органов исполнительной власти была сформирована через наложение друг на друга классификатора функций по характеру деятельности и классификатора функций по предмету деятельности. Все выделенные в ходе анализа нормативных правовых актов Республики Таджикистан функции были разнесены в соответствии с внутренними классами обоих классификаторов. Внутри матрицы функций внутренние множества ячеек образуют типологически единые виды деятельности в рамках выделенных предметных сфер. Типы деятельности в границах одной предметной сферы дали искомые единицы деятельности государственных органов, из которых в последующем проектировались органы. Содержательное наполнение выделенной деятельности образовывали «пучки функций», которые были собраны при разнесении неструктурированного множества функций по ячейкам матрицы функций. Государственные функции, составляющие содержание единицы деятельности, фундировали данную деятельность, делали ее не «пустой».
12. Пять базовых типов в определенных конфигурациях дали деятельность, характерную для трех типов органов: министерств, служб (инспекций/надзоров) и агентств. Так:
  - к министерскому типу деятельности были отнесены формирование политики и нормативно-правовое регулирование;
  - к надзорному типу деятельности – осуществление надзора и оказание отдельных государственных услуг, связанных с инспектированием, надзором;
  - к агентскому типу деятельности – управление имущественным комплексом и оказание государственных услуг, связанных с вопросами управления имуществом.
13. По вертикали в матрице функций были размещены три уровня типологически различных видов деятельности, а горизонты между этим слоями задали проектируемые границы искомых типов органов. Технически проектирование органов в матрице функций осуществляется через объединение базовых единиц деятельности по горизонтали в горизонтах проектируемых границ трех типов органов. Как итог, на основе матрицы функций была сформирована функциональная карта системы центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан.
14. К проектируемой системе органов исполнительной власти изначально был предъявлен ряд обязательных требований, которым она должна была удовлетворять. Во-первых, предлагаемая система должна была быть свободной от выявляемых внутренних противоречий несовместимости выполнения различных типов функций в одном органе или

выполнения функций не свойственных типу органа. Во-вторых, быть направленной на общее снижение административных барьеров, административного давления на бизнес, защиту гражданских прав физических и юридических лиц (прежде всего, имущественных прав). В-третьих, она должна была быть допустимой исходя из существующих идеологических и ресурсных ограничений. Помимо этого, через призму проектирования новой системы центральных органов исполнительной власти предполагалось разрешить специфически конкретные проблемы организации и управления в отдельных «кустах» исполнительных органов.

15. Проектирование структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан было осуществлено на безусловном приоритете следования 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.

16. Проектирование 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. В предлагаемой структуре Правительство Республики Таджикистан состоит из премьер-министра, министров, руководителей государственных агентств и государственных служб, образованных при Правительстве Республики Таджикистан, и возглавляется Председателем Правительства Республики Таджикистан – Президентом Республики Таджикистан.

17. 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. Помимо этого, в прерогативу министерств отнесены функции по контролю и координации подведомственных им государственных органов специальной компетенции – государственных служб и государственных агентств. Подведомственные министерству государственные органы образуют третий уровень в структуре центральных исполнительных органов. В предлагаемой иерархии органов структурная ветвь «министерство – государственные службы/агентства при министерстве» образуют «отраслевой куст» центральных исполнительных органов.

18. Предложенная типология органов была построена на основе единства типологии функциональной деятельности исполнительных органов:

- **«министерство»** - центральный исполнительный органа, ответственный за формирование единой государственной политики, контроль и координацию органов ее реализующих;

- **«служба»** - исполнительный орган, ответственный за надзор соблюдения установленных требований со стороны институтов государства («охранитель» норм государственной власти);
- **«агентство»** - исполнительный орган, ответственный за управление имущественным комплексом, эксплуатация которого позволяет предоставлять различные услуги отдельным категориям получателей по поручению вышестоящих институтов власти (как организационных, так и нормативно-правовых), «агентский» тип деятельности.

19. Формирование структуры по принципу «от функции к органу» обусловила соответствующее движение в организационном проектировании «от агентств и служб к министерствам». При первом приближении между органами третьего звена была распределена вся совокупность выделенных правоприменительных функций. Министерства были определены как центры планирования политик, нормативно-правового регулирования, контроля и координации деятельности подведомственных правоприменительных органов. Принципиально, что органы правоприменения в оргпроектировании в известной степени фундировали появление органов министерского типа. Третье звено новых органов (службы и агентства), разобрав между собой всю совокупность правоприменительных функций, тем самым, структурировав через базовые единицы деятельности всю совокупность предметных сфер, определили организационно эффективное число министерств. В предлагаемой системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан было выделено 12 министерств, соответственно 12 структурированных «отраслевых кустов» исполнительных органов:

*1. Блок системных органов:*

- Министерство экономики и торговли: Государственная статистическая служба, Государственная таможенная служба, Государственная служба по ограничению монополистической деятельности и содействию конкуренции, Государственная служба по надзору в сфере торговли, качества продукции и защиты прав потребителей, Государственное агентство по государственным закупкам и продаже государственного имущества;
- Министерство финансов: Государственная налоговая служба, Государственное казначейство (государственное агентство), Государственное агентство по управлению государственным долгом и государственным инвестициям, Государственная служба по надзору в сфере фондового рынка и ценных бумаг, Государственная служба по надзору в сфере страхования и небанковского кредитования;
- Министерство юстиции: Государственная служба по надзору за внутренней организацией государственных органов, Государственная архивная служба, Государственная регистрационная служба, Государственная патентная служба, Государственная служба по надзору в сфере регистрации актов гражданского состояния, нотариата и адвокатуры, Государственная служба по надзору за деятельностью общественных объединений, политических партий и СМИ;
- Министерство иностранных дел: Государственная консульская служба.

*2. Блок органов, ответственных за реальное производство:*

- Министерство природных ресурсов: «Государственная служба по надзору в сфере недропользования и геологии, Государственное агентство по геологической разведке недр, Государственная служба по надзору в сфере землепользования и землеустройства, Государственная служба по надзору в сфере экологии и

лесопользования, Государственное агентство по лесоустройству, Государственная служба по надзору в сфере метеорологии, геодезии и картографии;

- Министерство промышленности и строительства: Государственная служба по надзору в сфере промышленности, энергетики и горного дела, Государственная служба по надзору в сфере архитектуры, строительства и жилища, Государственное агентство по строительству и управлению государственным жилищным фондом;
- Министерство сельского хозяйства: Государственное агентство по сельскому хозяйству, Государственная служба по надзору в сфере селекции, Министерство сельского хозяйства, Государственная служба по надзору в сфере ветеринарии, фитосанитарии и оборота агрохимикатов;
- Министерство транспорта и связи: Государственное агентство дорог и транспорта, Государственная служба по надзору в сфере дорог и транспорта, Государственная служба по надзору в сфере гражданской авиации, Государственное агентство по связи информатизации, Государственная служба по надзору в сфере связи и информатизации.

*3. Блок органов, ответственных за социальную сферу:*

- Министерство здравоохранения: Государственная служба по надзору в сфере здравоохранения, Государственное агентство по здравоохранению, Государственная служба по надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- Министерство образования: Государственное агентство по образованию, Государственная служба по надзору в сфере образования, Государственное агентство по физкультуре и спорту;
- Министерство культуры: Государственное агентство по культуре и поддержке СМИ, Государственная служба по надзору в сфере охраны объектов культурно-исторического наследия и культурных ценностей;
- Министерство труда и социальной защиты: Государственное агентство социального развития и содействия занятости, Государственная служба по надзору в сфере социального развития и труда.

20. Отдельно были выделены четыре государственных агентства и одна государственная служба при Правительстве Республики Таджикистан. Предложение о формировании указанных органов при высшем исполнительном органе страны было обусловлено необходимостью учета специфически местных факторов. И, в первую очередь, это пул общегосударственных (национальных) проектов, которые сегодня реализуются в стране. Вследствие необходимости удержания статуса органов уровню и значимости проектов, на реализацию которых в наибольшей степени направлены усилия данных органов, в качестве органов при Правительстве были предложены:

- Государственный фонд обязательного социального страхования (государственное агентство), как держатель проекта по реформе обязательного социального страхования;
- Государственное агентство по землеустройству и использованию земель государственного земельного фонда, как держатель проекта по устройению земельного фонда (разграничение земельных участков, кадастровая оценка земель) Республики Таджикистана;

- Государственное агентство по мелиорации и водопользованию, как держатель крупных территориальных проектов в области мелиорации;
- Государственное агентство развития энергетики, как держатель проектов по строительству каскадов гидроэлектростанций;
- Государственная служба по надзору в сфере государственной казны.

21. В ходе проведенного горизонтального функционального обзора была выявлена специфическая форма исполнения отдельных государственных функций. Государственные функции осуществляются негосударственными органами, а специальными государственными организациями. При реализации данного проекта было предложено именовать указанные организации как «латентные государственные органы». Организационно-правовая форма организаций, исполняющих отдельные государственные функции, может быть различной: от государственного учреждения до общественной организации (здесь же: государственное унитарное предприятие, акционерное общество открытого типа).

22. Сложившаяся форма распределения отдельных государственных функций между государственными организациями и государственными органами выступает «историческим рудиментом» прошлой практики управления в республике. Деятельность «латентных государственных органов» нельзя рассматривать как развитие отдельных форм многозвенной модели государственного управления (четырёх- или пятизвенной модели организации системы государственного управления). Многие из данных организаций осуществляют хозяйственную деятельность, направленную на извлечение прибыли и предусматривающую конкуренцию с иными участниками рынка. Тем самым, в отдельных сегментах рынка возникают ситуации, при которой формирование и выполнение «правил игры» на данном сегменте сосредоточено в одном лице – «латентном государственном органе». При проектировании структуры органов исполнительной власти все выделенные государственные функции, в настоящий момент осуществляющиеся в форме деятельности негосударственных органов, были закреплены за соответствующими государственными органами.

23. В ходе проведенного горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан был проанализирован значительный массив нормативных правовых актов. Указанный анализ позволил сформулировать системные изменения и дополнения, касающиеся обеспечения правового основания закрепления новой структуры исполнительных органов в целом. Основная часть сделанных изменений и дополнений в нормативные правовые акты касается следующего:

- замены наименований конкретных органов текущей структуры исполнительных органов (на момент принятия нормативного правового акта), на указание на тип базовой деятельности органа и предметную сферу, в которой данная деятельность государственного органа осуществляется;
- разделения исполнения типологически несовместимых функций между различными типами органов (в том числе при перечислении списком закрепленных полномочий за органом), либо отнесение исполнения государственной функции к иному типу органа, который указан в норме правового акта (в связи с типологической несовместимостью);
- отнесения указанной в норме правового акта деятельности к иной предметной сфере (в связи с иным толкованием основания отнесения);

- устранения закрепления в нормах законов Республики Таджикистан элементов межведомственного взаимодействия конкретных исполнительных органов при исполнении государственной функции;
- устранения избыточного (необоснованно широкого) присутствия государства в форме деятельности своих органов в хозяйственной и общественной жизни.

24. На основе анализа текущих редакций положений об органах исполнительной власти были даны рекомендации по совершенствованию описания государственных функций, в том числе сформулированы основные технические приемы унификации формулировок функций исполнительных органов, приведения всего многообразия государственных функций центральных исполнительных органов к единому синтаксическому стандарту.
25. По итогам реализации проекта «Проведение горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» стоит выделить два ключевых, фактически базовых ограничения, существенно скорректировавших планы и полученные результаты всего проекта. В первую очередь, это, безусловно, временные ограничения, сроки, изначально поставленные перед всеми участниками проекта, были сверхжесткими.
26. Отсутствие синхронизации в реализации проекта и фактически проводимых организационных изменений структуры органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Сам проект, и его результаты не явились основной для осуществления организационных изменений в структуре исполнительных органов. Фактически оба процесса осуществлялись параллельно, лишь опосредовано влияя друг на друга. Выход 30 ноября 2006 года Указа Президента Республики Таджикистан «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» за №9 закрепил структуру органов, отличную от той, которая была разработана к этому моменту в ходе проекта. Данное событие имело существенные последствия для запланированных результатов проекта – решение целого ряда задач утратило свою практическую значимость и востребованность.

# ЧАСТЬ I.

## Горизонтальный функциональный обзор органов исполнительной власти Республики Таджикистан: организация, цели и методология проекта

---

### Организация проекта: основания реализации, участники, этапы его реализации, базовые ограничения

1. Институциональное основание реализации проекта. Проведение горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан было предусмотрено в качестве одного из программных мероприятий Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан №1713 от 15.03.2006 года. Цель проведения указанного обзора имела выраженный прикладной и инструментальный характер. На основе выводов и рекомендаций, полученных в результате проведения функционального обзора, предполагалось провести организационные изменения системы центральных органов исполнительной власти республики. Принятие организационных решений относилось на конец 2006 года.
2. Формальное основание реализации проекта. Начало реализации проекта определялось заключением контракта между Центром координации внешней помощи Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан и российской консалтинговой компанией «Про-Грамма». Заключению контракта на реализацию данного проекта предшествовало проведение тендера.
3. Участники проекта. В качестве участников проекта «Горизонтальный функциональный обзор центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» были задействованы:
  - Представители центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
  - Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан;
  - Координаторы Проекта реформирования государственного сектора Республики Таджикистан;
  - Представители Всемирного банка в Республике Таджикистан;
  - Представители экспертного сообщества Республики Таджикистан;
  - Международные консультанты, представленные со стороны российской консалтинговой компании «Про-Грамма».
4. Этапы реализации проекта. Основные этапы реализации проекта были определены в рамках семи ключевых направлений:
  - подготовка технико-финансового предложения по реализации проекта;
  - проведение организационных мероприятий по запуску проекта;

- анализ существующей нормативно-правовой базы Республики Таджикистан;
- организация и анализ информационных запросов к центральным органам исполнительной власти Республики Таджикистан, участвующим в горизонтальном обзоре;
- проведение серии консультаций, семинаров и интервью с представителями центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- подготовка и представление отчета по результатам горизонтального функционального обзора;
- презентация результатов горизонтального функционального обзора.

5. Базовые ограничения реализации проекта. По итогам реализации проекта «Проведение горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» стоит выделить два ключевых, фактически базовых ограничения, существенно скорректировавших планы реализации и полученные результаты всего проекта. В первую очередь, это, безусловно, временные ограничения, сроки, изначально поставленные перед всеми участниками проекта, были сверхжесткими. Международная практика показывает, что проведение полноценного функционального обзора одного органа центрального правительства, по самым оптимистичным оценкам не может составлять менее 4-5 месяцев. Для данного проекта фактические сроки его реализации были сокращены до двух месяцев, при включении в сам обзор более 40 центральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что изначально (при представлении технико-финансового обоснования) предусматривались иные сроки реализации проекта: июль – ноябрь, против фактического срока ноябрь-декабрь.

6. Базовые ограничения реализации проекта. Во-вторых, отсутствие синхронизации в реализации проекта и фактических проводимых организационных изменений структуры органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Сам проект, и его результаты не явились основой для осуществления организационных изменений в структуре исполнительных органов. Фактически оба процесса осуществлялись параллельно, лишь опосредовано влияя друг на друга. Выход 30 ноября 2006 года Указа Президента Республики Таджикистан «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» за №9 закрепил структуру, отличную от той, которая была разработана к этому моменту в ходе проекта. Данное событие имело существенные последствия для запланированных результатов проекта – решение целого ряда задач утратило свою практическую значимость и востребованность. И в первую очередь речь идет о целесообразности и необходимости представления со стороны консультанта вариантов реорганизации с детальным графиком и инструментами реализации.

## Цель, задачи и результаты проекта

7. Целью проекта являлось проведение горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Проведение горизонтального обзора предусматривало учет международного опыта реформирования структуры центрального правительства, и, в первую очередь, положительный опыт стран участников Содружества Независимых Государств (прежде всего, Российской Федерации и Республики Казахстан).

## 8. В качестве задач проекта были определены следующие:

- На основе анализа нормативных правовых актов Республики Таджикистан выделить полный перечень государственных функций, исполнение которых предписано к ведению центральных исполнительных органов Республики Таджикистан;
- Провести оценку выделенных государственных функций на предмет их избыточности, дублирования в деятельности государственных органов; выделить типы избыточных и дублирующих функций; сформулировать предложения (рекомендации) по устранению избыточных функций, исключению дублирования в деятельности центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Осуществить оценку фактического объема нормативно-правового регулирования со стороны Правительства Республики Таджикистан, отдельных исполнительных органов, относительно законодательно предписанного им объема нормативно-правового регулирования; сформулировать предложения (рекомендации) по учету выявленного расхождения при проектировании новой системы центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Определить классификаторы государственных функций; на основе выделенных классификаций построить шаблон матрицы функций;
- Сформировать унифицированные виды деятельности исполнительных органов на основе «пучков» содержательно и типологически совместимых государственных функций; определить критерии соответствия вида деятельности типу центрального органа исполнительной власти; закрепить выделенные унифицированные виды деятельности за первичными организационными единицами для формирования структуры исполнительных органов;
- Построить матрицу функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Осуществить оценку иерархий текущей системы центральных органов исполнительной власти; выделить структурные и организационные единицы в существующей иерархии органов и подведомственных организаций, осуществляющих деятельность или выполняющих отдельные государственные функции в сфере, которая не может быть отнесена к сфере эффективного (целесообразного) присутствия государства, не соответствуют их статусу, не соответствует предмету деятельности курирующего их органа;
- Предложить модельный конструктор трехзвенных структур центральных органов исполнительной власти как систему последовательных процедур по выделению, классификации и распределению видов деятельности («пучков государственных функций»), ресурсов, подведомственного имущественного комплекса внутри и между проектируемыми «кустами» исполнительных органов;
- Спроектировать трехзвенную структуру центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Предложить изменения и дополнения в тексты нормативных правовых актов Республики Таджикистан, закрепляющие трехзвенную структуру центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Сформулировать технические приемы унификации формулировок функций исполнительных органов, приведения всего многообразия государственных

функций центральных исполнительных органов к единому синтаксическому стандарту.

9. Как следствие решения поставленных перед участниками проекта задач предусматривался выход на следующие результаты:

- Перечень государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Перечень избыточных и дублирующих функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан, предложения по устранению избыточных функций, исключению дублирования в деятельности центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Перечень нормативных правовых актов, законодательно предусмотренных к принятию, но не принятых Правительством Республики Таджикистан, отдельными уполномоченными исполнительными органами;
- Матрица функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан;
- Перечень организаций, не являющихся государственными органами, исполняющих отдельные государственные функции;
- Вариант новой структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан, с горизонтальным и вертикальным распределением предметных сфер ответственности и типов функций исполнительных органов, отвечающий базовым принципам «трехзвенной модели» (типология органов на основе типологии исполняемых функций, устранение «конфликта интересов» в деятельности органов, устранение избыточных и дублирующих функций и процедур в деятельности органов);
- Матрица изменений и дополнений норм правовых актов Республики Таджикистан, закрепляющих трехзвенную структуру центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан.

## Базовая технология реализации проекта

### Общие положения

10. Горизонтальный функциональный обзор центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан реализовывался как система связанных блоков мероприятий, направленных на раскрытие и оценку содержания текущей деятельности исполнительных органов. Содержательно было выделено четыре блока мероприятий, распределенных по ключевому предмету анализа: блок анализа нормативно предписанных функций; блок анализа иерархий органов и подведомственных организаций; блок анализа ресурсных ограничений и подведомственного имущественного комплекса; блок анализа фактической деятельности. Каждый из блоков мероприятий был сфокусирован на собственном предмете анализа, не теряя при этом общей исследовательской логики максимального охвата всей совокупности характеристик и отношений системы центральных исполнительных органов Республики Таджикистан.

11. Базовым результатом должна была стать новая рекомендуемая система центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Фактически проектирование новой системы органов осуществлялось в ходе последовательной реализации выделанных блоков мероприятий проекта. Проект системы центральных органов исполнительной власти должен был возникнуть по ходу самого функционального обзора и достроиться на пересечении целей и результатов четырех указанных блоков мероприятий. Тем самым, искомая система органов исполнительной власти находилась в фокусе всей совокупности проектных мероприятий.
12. К проектируемой системе органов исполнительной власти изначально выдвигался ряд обязательных требований, которым она должна была удовлетворять. Во-первых, предлагаемая система должна была быть свободной от выявляемых внутренних противоречий несовместимости выполнения различных типов функций в одном органе или выполнения функций не свойственных типу органа. Во-вторых, быть направленной на общее снижение административных барьеров, административного давления на бизнес, защиту гражданских прав физических и юридических лиц (прежде всего имущественных прав). В-третьих, она должна была быть допустимой исходя из существующих идеологических и ресурсных ограничений. Помимо этого, через призму проектирования новой системы центральных органов исполнительной власти предполагалось разрешить специфически конкретные проблемы организации и управления в отдельных «кустах» исполнительных органов.

### **Функциональный блок базовой технологии**

#### *Построение перечня государственных функций*

13. Блок анализа нормативно предписанных функций (или «функциональный блок») был базовым для всего проекта. Он определил границы пространства проектирования новой системы органов. Его целевой установкой выступало получение матрицы функций как основы для проектирования системы органов. Три остальных блока мероприятий относительно него носили подчиненный (опциональный) характер, их результаты рассматривались в проекции полученной матрицы функций.
14. Основу «функционального блока» составил анализ текстов нормативных правовых актов, регламентирующих (или обуславливающих) деятельность исполнительных органов Республики Таджикистан. Тексты кодексов и законов Республики Таджикистан, постановлений Правительства Республики Таджикистан, ведомственные акты общего действия анализировались на предмет выявления норм, прямо предписывающих или косвенно указывающих на исполнение государственных функций исполнительным (-ыми) органом (-ами). Выделялось прямое и косвенное (корреспондирующее) предписание исполнения государственной функции. Прямое предписание связано с конструкцией нормы правового акта, при котором сама норма требует совершения конкретных действий уполномоченного исполнительного органа. Косвенное указание на исполнение государственной (-ых) функции (-ий) связано с построением правовой нормы, при котором подразумевается совершение определенных действий органами исполнительной власти, либо фиксируются права физических и юридических лиц на получение каких-либо «благ», предоставление которых опосредовано деятельностью государственных органов.
15. Норма правового акта аналитически деконструировалась по заданному шаблону в микросписок первичных учетных данных государственной функции. Микросписок учетных данных состоял из:
  - текста правовой нормы, с которой связывается исполнение государственной функции;

- реквизитов нормативно-правового акта, содержащего данную правовую норму;
- унифицированной формулировки прямой функции (при явном, очевидно следующем из нормы, указании на ее исполнение);
- указания на содержательный тип функции;
- указания на организационный тип функции;
- наименования исполнительного органа, которому предписано ее исполнение в текущей структуре;
- типовых формулировок корреспондирующих функций;
- новации в текст соответствующего нормативного правового акта, закрепляющего новую модель организации системы исполнительной власти (в случае необходимости).

Тем самым, в ходе работы с нормативными правовыми актами была сформирована совокупность аналитических учетных данных, которая стала основой «Перечня государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» (см. Приложение 1 «Перечень государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» и Приложение 1а «Перечень корреспондирующих функций»).

#### Статистика анализа нормативных правовых актов

Число анализируемых нормативно-правовых актов	
- Кодексы Республики Таджикистан	7
- Законы Республики Таджикистан	более 150
- Акты Правительства Республики Таджикистан	более 100
- Ведомственные акты	более 50
- Положения о государственных органах	40
Полученные результаты	
- Число государственных функций	около 2800
- Число «корреспондирующих» функций	около 3000
- Число предлагаемых изменений в НПА	около 1000

#### Введение классификаторов функций

16. Для построения единой для центральных органов исполнительной власти матрицы функций были введены классификаторы функций: классификация функций по типу деятельности и классификация функций по сфере предметной деятельности. Первая классификация упорядочивала полученное множество государственных функций по характеру деятельности, вторая – по предмету данной деятельности.
17. Классификация государственных функций по характеру деятельности. Вся совокупность государственных функций была разнесена по виду деятельности на функции по формированию политики, нормативно-правовому регулированию, осуществлению контроля и надзора, оказанию государственных услуг и управлению имущественным комплексом, закрепленным под ведомством. Если при первом приближении в качестве основных типов функций рассматривались нормативно-правовое регулирование, контрольно-надзорная деятельность и оказание государственных услуг, то в последующем, в целях обеспечения полноты и плотности формирования «трехзвенной» модели системы центральных органов

исполнительной власти, были введены две дополнительные группы функций – формирование политики и управление имуществом комплексом. Введение двух дополнительных групп было продиктовано необходимостью фундировать содержание деятельности «будущих» органов министерского и агентского типа.

18. Предложенные группы функций состоят из типологически унифицированных формулировок. Построение унифицированных формулировок подчинено жесткому синтаксическому стандарту. Спроектированные формулировки покрывают в своей совокупности все множество типологически единых по характеру исполнения государственных функций (функций выделенных из текстов нормативных правовых актов). Каждая конкретная государственная функция из «Перечня государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» «тяготеет» к одной из унифицированных формулировок типовой функции. В классификаторе по характеру деятельности унифицированные формулировки функций представлены в усеченном виде, указывается лишь само действие и тот результат, который должен быть получен в ходе исполнения данной функции. В таблице «Классификатор функций по характеру деятельности» приведены все использованные унифицированные формулировки в каждой из выделенных групп.

### Классификатор функций по характеру деятельности

Тип деятельности	Тип функций
Функции органов министерского типа: 1. Формирование политики 2. Нормативно-правовое регулирование	Формирует политику
	Принимает порядки (правила, инструкции ...)
	Принимает типовые формы (бланки, образцы...)
	Принимает стандарты (требования, квалификации ...)
	Принимает перечни (списки...)
	Принимает типовые положения (уставы, планы...)
	Принимает методы (методики, методические рекомендации...)
	Принимает иные нормативные правовые акты
	Устанавливает нормативы (нормы...)
	Устанавливает размер платы за услуги государственного органа
	Устанавливает тарифы (ставки, цены ...)
	Устанавливает лимиты (квоты ...)
	Устанавливает иные предельные размеры (ограничения)
Функции органов надзорного типа: 1. Контрольно-надзорные функции	Осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства РТ
	Осуществляет выдачу разрешений на осуществление деятельности
	Осуществляет лицензирование деятельности лиц
	Осуществляет выдачу правоустанавливающих документов
	Осуществляет аттестацию лиц
	Осуществляет аккредитацию лиц
	Осуществляет государственную экспертизу
	Осуществляет государственный мониторинг
	Вводит запрет (особый режим...) деятельности
Осуществляет иные контрольно-надзорные функции	
Функции органов агентского типа: 1. Оказание государственных услуг 2. Управление имуществом	Осуществляет государственную регистрацию
	Ведет реестры (регистры, кадастры, балансы...)
	Осуществляет назначение предоставления (выплат, льгот, направления...)
	Осуществляет предоставление прав (владения, пользования, распоряжения...)

Тип деятельности	Тип функций
	Осуществляет государственный учет объектов (имущества...)
	Осуществляет сертификацию объектов (товаров, услуг, работ ...)
	Осуществляет информирование (консультирования...)
	Осуществляет нострификацию документов
	Осуществляет иные государственные услуги
	Управление имуществом

19. Классификатор функций по сфере предметной деятельности. На основе анализа законодательства Республики Таджикистан, используемого в республике классификатора нормативных правовых актов, классификаторов нормативных правовых актов, используемых в отдельных странах Содружества независимых государств, был сформирован классификатор сфер предметной деятельности государственных органов. В нем выделялись два уровня: верхний (или базовый), где число агрегированных предметных сфер деятельности составляло 23, и нижний, в котором число предметных сфер расширялось до 106. Предметные сферы обоих уровней были подобраны таким образом, чтобы агрегированная сфера предметной деятельности раскрывалась через конечное число, входящих и составляющих ее внутренних предметных сфер. В таблице «Классификатор функций по предметной сфере деятельности» полностью раскрыто содержание и соотношение обоих уровней.

#### Классификатор функций по предметной сфере деятельности

1-й уровень предметной сферы	2-й уровень предметной сферы
Финансы	Банки и банковская деятельность
	Налоги и сборы
	Небанковские кредитные организации
	Валюта и валютное обращение
	Казначейское исполнение бюджета
	Драгоценные металлы и камни
	Фондовый рынок и ценные бумаги
	Бухгалтерский учет, финансовая отчетность и аудит
	Деньги и денежное обращение
	Государственный долг
	Акцизы и подакцизные товары
	Бюджет и бюджетный процесс
	Инвестиции и инвестиционные процесс
	Внебюджетные государственные фонды
Платежи по обязательному страхованию	
Государственное управление в экономике	Качество товаров
	Ограничение монополистической деятельности
	Метрология
	Государственный заказ и закупки
	Государственная статистическая отчетность
	Управление государственным имуществом
	Прогнозирование социально-экономического развития
	Продажа и приватизация государственного имущества
Защита потребителей	

<b>1-й уровень предметной сферы</b>	<b>2-й уровень предметной сферы</b>
Внешняя торговля	Таможенное дело и тарифное регулирование
	Защита интересов национальной экономики
Международные отношения	Дипломатические и консульские отношения
	Международные договоры
	Организация внешних сношений
	Международные организации
Юстиция. Нотариат.	Архивы и архивное дело
	Гражданские права юридических лиц (предпринимателей)
	Общественные объединения. Партии.
	Нотариат и нотариальные действия
	Государственная служба
	Имущественные права. Объекты и сделки с ними.
	Регулирование нормотворчества исполнительных органов РТ
	Гражданские права физических лиц
Промышленность	Промышленная собственность
	Промышленная безопасность
	Топливо-энергетический комплекс
	Радиационная безопасность
	Промышленные и бытовые отходы. Вторичное сырье.
Строительство	Строительство
	Жилищный фонд и жилищные отношения
	Архитектура и градостроительство
Сельское хозяйство	Растениеводство
	Ветеринария
	Фитосанитария и карантин растений
	Животноводство
Транспорт	Гражданская авиация
	Дорожное хозяйство
	Международные перевозки
	Перевозка грузов
	Транспортные средства
	Железнодорожный транспорт
	Водный транспорт
	Перевозка пассажиров
Связь	Электрическая связь
	Почтовая связь
	Радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства
	Фельдъегерская связь
Охрана окружающей среды	Общие вопросы охраны окружающей среды
	Охрана животного и растительного мира
	Охрана атмосферного воздуха
	Особо охраняемые природные территории и объекты
Водопользование и охрана вод	Использование водных ресурсов
	Охрана вод

1-й уровень предметной сферы	2-й уровень предметной сферы
Недропользование	Недропользование
	Геологическое изучение и учет недр
	Охрана недр
Землепользование и охрана земель	Геодезия и картография
	Землеустройство
	Охрана земель
	Землепользование
Лесопользование и охрана лесов	Лесопользование
	Лесоустройство и воспроизводство лесов
	Охрана лесов
Здравоохранение	Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения
	Лечебно-профилактическая медицинская помощь
	Производство и оборот лекарственных средств и медицинских препаратов
	Частная медицинская деятельность
	Санаторно-курортное лечение
Образование	Высшее профессиональное образование
	Профессиональное образование
	Общее образование
	Переподготовка и повышение квалификации
	Дополнительное образование
Социальное обеспечение	Обязательное социальное страхование. Пенсии.
	Социальное обслуживание населения. Льготы.
	Негосударственное социальное страхование
Культура	Охрана культурно-исторического наследия и культурных ценностей
	Отрасли культуры
Труд и безработица	Миграция
	Содействие занятости населения
	Охрана труда
	Государственная поддержка безработных
	Трудовые отношения и оплата труда
Физкультура и Спорт	Спорт
	Физкультура
СМИ	Печать
	Телевидение и радиовещание
Безопасность общества	Дорожная безопасность
	Информационная безопасность
	Государственная тайна
	Пожарная безопасность

20. Для построения законченной унифицированной типовой функции в окончании формулировки использовалось указание на соответствующую предметную сферу. Также как и в случае классификации функций по характеру деятельности, выделенные из текстов нормативных правовых актов государственные функции, были разнесены по 106 предметным сферам. Тем самым, все функции из «Перечня государственных функций

центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» получили предметную привязку к конкретной сфере деятельности.

21. Отдельно был проведен анализ положений об органах, вошедших в список 45 центральных исполнительных органов Республики Таджикистан, в отношении которых и проводился горизонтальный функциональный обзор. Помимо того, что положения об органах выступили основой для организации интервьюирования представителей центральных исполнительных органов, участвующих в горизонтальном функциональном обзоре, анализ указанных документов позволил вычленить типичные ошибки в построении формулировок функций, указать на следствия не унифицированного представления функций органов.

#### *Выделение избыточных и дублирующих функций*

22. Для перехода к построению матрицы функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан требовалось оценить выделенные функции на предмет их избыточности и дублирования между исполнительными органами. Данный блок мероприятий преследовал как минимум две цели:

- во-первых, выйти на «чистый» перечень функций, в котором произведен учет избыточных (потенциально избыточных) и дублирующих (потенциально дублирующих) функций;
- во-вторых, сформировать основу для подготовки плана мероприятий по снижению числа функций, которые могут быть отнесены к этим двум классам.

Необходимость данного плана мероприятий продиктована востребованностью дополнительного изучения проблемы избыточности и дублирования функций в исполнительных органах республики, получения достаточных оснований для принятия решений об исключении из функционала органов функций, и закрепления институциональных механизмов препятствующих появлению новых государственных функций, которые могут тяготеть к избыточности и дублированию.

23. В целях систематизации работы и удобства представления результатов по данному блоку, избыточность и дублирование функций получили внутреннюю типологическую разбивку в соответствии с введенной классификацией типов избыточности и дублирования функций. В классе избыточных функций были выделены три типа избыточности:

- типологическая;
- содержательная;
- потенциальная.

В свою очередь, в дублировании функций исполнительными органами выделялись два типа дублирования:

- содержательное;
- потенциальное.

Функции из «Перечня государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» прошли проверку на избыточность и дублирование в соответствии с критериями отнесения их к введенным типам избыточности и дублирования.

24. Типологическая избыточность возникает в случае исполнения функций органами, для которых в трехзвенной модели характер данной деятельности порождает «конфликт интересов», или ведет к вытеснению горизонта стратегирования тактико-оперативной деятельностью. В качестве примера для первого случая, можно указать принятие правил и норм поведения хозяйствующего субъекта в той или иной сфере (ситуации) и, собственно,

осуществление надзора за соблюдением данным хозяйствующим субъектом указанных правил и норм. Для второго случая – исполнение функций по управлению подведомственным имущественным комплексом (на основе которого предоставляются бюджетные услуги населению) со стороны органов министерского типа. В то же время, признание функции типологически избыточной не означает, что она не должна выполняться. Требуется определить тот тип органа, к которому она в наибольшей степени «тяготеет» исходя из характера деятельности органа, или, буквально, определить место данной функции в новой модели трехзвенной структуры исполнительных органов. Следует отметить, что для двухзвенной структуры исполнительных органов, к которой относится текущая структура исполнительных органов Республики Таджикистан, данный тип избыточности наиболее характерен, во многом являясь системной характеристикой всей структуры. (см. раздел «Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность» настоящего отчета). Признание факта наличия данного типа избыточности продуцирует требование проведения организационных изменений в системе органов исполнительной власти.

25. Содержательная избыточность связана с выполнением исполнительным органом деятельности, которая либо прямо ведет к возникновению чистых отрицательных внешних эффектов для гражданского общества и рынка, либо данная деятельность конкурирует с самостоятельно сложившимися негосударственными институтами саморегулирования гражданского общества и рынка. Оценка выделенных государственных функций на предмет отнесения их к типу содержательной избыточности осуществлялась экспертно, на основе имеющейся информации, компетенции и внутренней позиции экспертов, участвующих в проекте. (см. раздел «Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность» настоящего отчета). Признание содержательной избыточности исполнения той или иной функции, исключения данной функции из функционала исполнительного органа, внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты ее устанавливающие, как правило, требует дополнительного исследования. Однако, избыточность данного типа требует радикального решения, и должна быть разрешена в форме полного исключения функции из функционала органа.

26. Потенциальная избыточность – понятие, специально введенное для обозначения деятельности, которая может рассматриваться в качестве избыточной в случае допустимости использования иной формы (прямо: иной функции) для достижения одного и того же результата. Указанное изменение направлено на уменьшение регулятивно-разрешительного присутствия государственного органа в конкретной сфере. При проведении горизонтального функционального обзора центральных органов Республики Таджикистан в качестве потенциально избыточных функций рассматривались несколько классов типологически однородных государственных функций. Это, прежде всего, функции лицензирования, обязательной сертификации, аттестации и государственной экспертизы, непосредственно исполняемые самими государственными органами. (см. раздел «Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность» настоящего отчета). Относительно данного типа избыточности в каждом конкретном случае необходимо проводить дополнительное исследование на предмет допустимости и своевременности перехода к косвенному (в противовес прямому) и опосредованному (в противовес непосредственному) механизму государственного регулирования. Принципиально, что признание допустимости рассмотреть функцию государственного органа в качестве потенциально избыточной рождает целый класс управленческих решений для самого органа – в форме планирования и обеспечения последующего перехода к новому типу государственного регулирования. Признание данного типа избыточности, как правило, знаменует смену (модернизацию) институтов государственного регулирования, общую либерализацию присутствия государства в экономике и гражданском обществе.

27. Содержательное дублирование в деятельности исполнительных органов имеет две формы:

- полное содержательное дублирование, возникает при исполнении содержательно единой деятельности (дублирование форм реализации, категории объекта, получателя результата, самого результата функции) двумя и более органами;
- выполнение единой с точки зрения содержания, преследуемых целей, деятельности по отношению к различным объектам, категориям получателей.

Дублирование второй формы выступает частным или «неполным» случаем первой. К этому же типу дублирования следует отнести выполнение двумя и более органами единой по форме и содержанию деятельности, при единстве получателей или объектов исполняемой функции, но при декларации с их стороны различных преследуемых целей. При всей методологической схожести указанных форм, принятие решений относительно исключения дублирования в деятельности органов, может существенно меняться в зависимости от приведенных форм содержательного дублирования. Указанные формы дублирования были выявлены в ходе проведения горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. (см. раздел «Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность» настоящего отчета).

28. Потенциальное дублирование может возникнуть в случае, если в принятии одного решения участвуют несколько органов, базовые компетенции которых требуют обязательного согласования, выдачи разрешения и иных форм коллегиального принятия одного или «общего» для различных органов решения. При всем различии преследуемых целей в ходе «согласительных» процедур может оказаться, что в ходе принятия «согласительного» решения происходит пересечение (или наложение) содержания выполняемых процедур, используемой информации (единство используемых форм документов), но что самое главное, базовых компетенций и выводов, основанных на них. Выяснить точное содержание распределения компетенций исполнительных органов в принятии «согласительных» решений достаточно сложно. В каждом отдельном случае это требует отдельного исследования. В ходе настоящего обзора в части выделения дублирования деятельности исполнительных органов преследовалась более скромная цель – в сферах, требующих при вынесении единого или «общего» решения участия двух и более органов, наметить зоны, которые могут содержать избыточное дублирование. (О полученных результатах см. раздел «Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность» настоящего отчета). Именно в силу этого, данная форма дублирования и была отражена в настоящем отчете исключительно как потенциальное дублирование.

29. Анализ выделенных форм избыточности и дублирования позволил учесть функции, относительно которых могут быть предприняты действия по их исключению, преобразованию или передаче в сферу компетенции иных органов. Учет такого рода был принципиально важен при построении матрицы функций и проектировании рекомендательной структуры исполнительных органов Республики Таджикистан. Связано это было с тем, что изменения в функционале органов должны будут повлечь за собой организационные изменения как между, так и внутри органов. Во-вторых, классификация избыточных и дублирующих функций позволяет формировать различные планы мероприятий по приведению функционала органов в соответствие с предложенными рекомендациями по устранению избыточности и дублирования в деятельности органов.

*Оценка исполнения функций нормативно-правового регулирования*

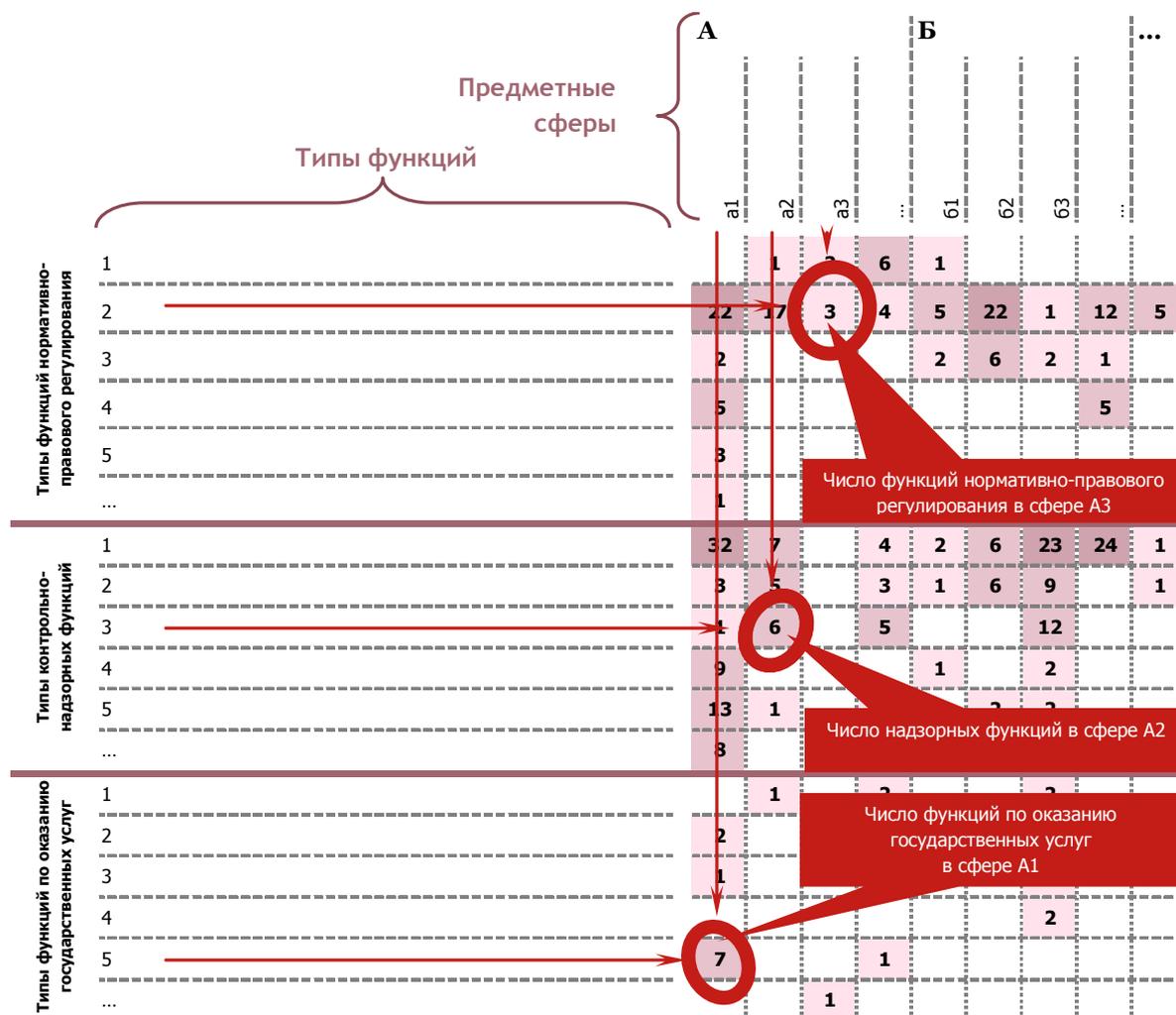
30. Оценка исполнения функций по нормативно-правовому регулированию направлена на выявление расхождений между нормативно предписанным объемом нормативно-правового регулирования Правительству Республики Таджикистан, исполнительным органам и фактическим объемом принятых нормативных правовых актов данными субъектами правотворчества, касающихся отдельных предметных сфер деятельности. Анализ указанного

расхождения позволил определить «дефициты» в предписанном органам нормативно-правовом регулировании. Наличие оценки плотности нормативно-правового регулирования на этапе формирования структуры позволило дать взвешенные рекомендации по количеству и предметному содержанию деятельности органов министерского типа. С учетом того, что структура исполнительных органов проектируется через установление и изменение организационных границ в матрице функций, принципиально важно провести оценку такого рода до перехода к формированию матрицы функций.

31. Помимо определения требований к формированию звена органов министерского типа результаты данного этапа позволяют сформировать планы нормотворческой деятельности соответствующих исполнительных органов. В первую очередь, выявленные «дефициты» нормативно-правового регулирования должны быть проанализированы на предмет актуальности, срочности и целесообразности принятия соответствующего акта. Следующим шагом должны быть определены приоритеты в подготовке и принятии правовых актов. На этой основе должны быть подготовлены планы нормотворческой деятельности министерств.
32. Выявление «дефицитов» нормативно-правового регулирования со стороны Правительства Республики Таджикистан, исполнительных органов осуществлялось в ходе последовательности связанных процедур. На первом этапе данной работы были собраны все функции нормативно-правового регулирования, прямо предписанные к исполнению Правительству Республики Таджикистан, уполномоченным исполнительным органам нормами законов Республики Таджикистан. Указанные функции образуют нормативный объем правового регулирования, отнесенный к ответственности системы исполнительных органов. На втором этапе была осуществлена проверка исполнения предписанного правового регулирования. Проверка исполнения функций нормативно-правового регулирования осуществлялась через сверку данных о предписанных к принятию правовых актах и принятых правовых актах, представленных самими исполнительными органами в ходе информационных запросов, сверку с реестром нормативно-правовых актов, зарегистрированных в Министерстве юстиции Республики Таджикистан, интервьюирование сотрудников юридических служб министерств и ведомств экспертами проекта. Детальная информация о степени исполнения предписанного нормативно-правового регулирования системой исполнительных органов представлена в *Приложении №3 «Перечень нормативных правовых актов, законодательно предусмотренных к принятию, но не принятых Правительством Республики Таджикистан, отдельными уполномоченными исполнительными органами»*.
33. Помимо оценки характера нормативно-правового регулирования, отнесенного к ведению отдельных исполнительных органов, анализ указанной информации позволил сделать выводы о плотности нормативного регулирования в отдельных предметных сферах, о фактическом месте системы исполнительных органов в нормативно-правовом регулировании в разрезе отдельных предметных сфер. Выявить приоритеты и расхождения в использовании инструментов правового регулирования отдельными министерствами и ведомствами в рамках существующей структуры исполнительных органов. Обозначить необходимость выделения и фиксации однозначных критериев отнесения права нормативного регулирования отдельных правоотношений к ведению Правительства Республики Таджикистан или исполнительных органов. Наметить подходы к определению горизонта нормативного строительства для органов исполнительной власти на ближайшую перспективу. (см. раздел «Оценка текущего потенциала органов в сфере нормативного регулирования и правового обеспечения государственных функций: перспективы нормативного строительства» настоящего отчета).

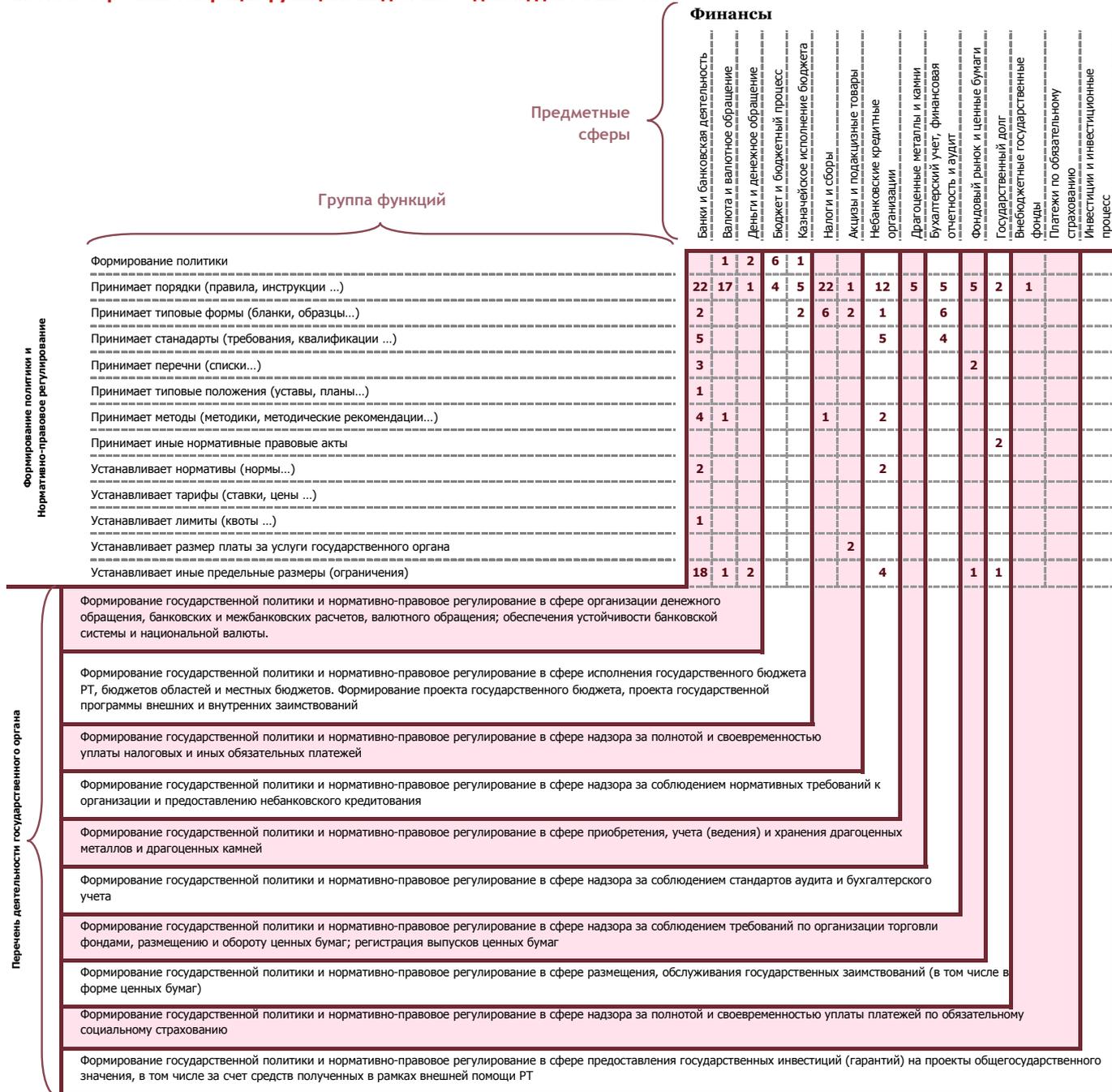
34. Матрица функций была сформирована через наложение друг на друга двух классификаторов функций: классификатора функций по характеру деятельности и классификатора функций по предмету деятельности. Все выделенные в ходе анализа нормативных правовых актов Республики Таджикистан функции были разнесены в соответствии с внутренними классами обоих классификаторов. Каждая функция попадала в строго определенную ячейку в матрице функций, а каждая ячейка матрицы функций была образована пересечением типа деятельности и предметной сферы. Фактически ячейка матрицы функций является унифицированной типовой функцией, а государственные функции соответствующие данной типовой функции помещаются в данную ячейку матрицы функций. Таким образом, в ходе заполнения матрицы функций все выделенные на предыдущих этапах государственные функции были размещены в соответствующие ячейки.

Схема построения матрицы функций



35. Внутри матрицы функции имеются внутренние множества ячеек, которые образуют типологически единые виды деятельности в рамках выделенных предметных сфер. Достигается это за счет первоначальной классификации всего множества функций по пяти базовым типам: формирование политики, нормативно-правовое регулирование, осуществление контроля и надзора, оказание государственных услуг, управление подведомственным имущественным комплексом. Тем самым, в границах одной сферы деятельности гипотетически могут иметь место до пяти базовых характерных типов деятельности.

**Схема построения матрицы функций: выделение единиц деятельности**



36. Базовые типы деятельности в границах одной предметной сферы дают искомые единицы деятельности, из которых в последующем проектировались органы. Содержательное наполнение выделенной деятельности образует «пучки функций», которые были собраны при разнесении неструктурированного множества функций по ячейкам матрицы функций. Государственные функции, составляющие содержание единицы деятельности, фундировали данную деятельность, делали ее не «пустой». Отсутствие за единицей деятельности, образованной пересечением типом деятельности и предметной сферы, где осуществляется данный тип деятельности, конкретных государственных функций, в каждом отдельном случае требовало дополнительного рассмотрения. На рисунке «Схема построения матрицы функций: выделение единиц деятельности» проиллюстрировано соотношение типа деятельности, предметных сфер, единиц деятельности и государственных функций, наполняющих выделенные единицы. В *Приложении № 5 «Предлагаемые органы, базовые единицы их деятельности и функционал»* дан полный перечень базовых единиц деятельности, стоящих за ними «пучков» государственных функций.

37. Пять базовых типов в определенных конфигурациях дали деятельность, характерную для трех типов органов: министерств, служб (инспекций/надзоров) и агентств. Так:

- к министерскому типу деятельности были отнесены формирование политики и нормативно-правовое регулирование;
- к надзорному типу деятельности – осуществление надзора и оказание отдельных государственных услуг, связанных с инспектированием, надзором;
- к агентскому типу деятельности – управление имущественным комплексом и оказание государственных услуг, связанных с вопросами управления имуществом.

По вертикали в матрице функций разместились три слоя типологически различных видов деятельности, а горизонты между этим слоями задали проектируемые границы искомым типам органов.

38. Технически проектирование органов в матрице функций осуществляется через объединение базовых единиц деятельности по горизонтали в горизонтах проектируемых границ трех типов органов. Выбор конкретных единиц деятельности - «кандидатов» на объединение, во-первых, определяется содержательным единством предметной сферы. Фактически 23 укрупненных (агрегированных) предметных сферы дают базовые границы для выделения первых прообразов типовых органов. Во-вторых, учитываются закладываемые в построение всей структуры исполнительных органов идеологические приоритеты, необходимость реализации значимых общегосударственных проектов. В-третьих, наличие институциональных предпосылок, как для формирования соответствующих органов государственного регулирования, так и сохранения имеющейся организации регулирования функционирования отдельных социальных и экономических институтов. Например, отсутствие в стране института государственного долга, в том числе развитого рынка государственных долговых бумаг, может поставить под сомнение необходимость наличия соответствующего органа регулирования или обслуживания государственного долга. В-четвертых, реальные потенции текущей системы органов эффективно функционировать после ее реорганизации. Данный фактор может существенно скорректировать любые идеальные конструкции. Более того, именно он определяет тот факт, что объединение базовых единиц деятельности в матрице функций при проектировании границ будущих органов может идти не только по горизонтали, но и по вертикали, пересекая горизонты типологически несовместимых типов деятельности.

39. В любом случае, принципиальной идеей при использовании матрицы функций в ходе проектирования границ предметной ответственности отдельных органов выступает тот факт, что «проектировщик» может работать исключительно с единицами деятельности, за которыми следуют организационные границы органов, а не, наоборот, пытаться в заданные организационные единицы вместить единицы деятельности. В *Приложении № 4* полностью приведена «Матрица функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан».

*Проектирование структуры органов исполнительной власти*

40. Заданные в матрице функций границы проектируемых органов еще не определяют иерархию данных органов. В матрице функций, хотя и «выложен» полный набор исполнительных органов, остается не ясным характер их взаимодействия по горизонтали и вертикали. Собственно проектирование структуры, как следующий после построения матрицы функций шаг, означает расположение органов в иерархии системы центральных органов исполнительной власти.

41. Формирование структуры органов осуществлялось исходя из ряда базовых (институциональных) принципов, и необходимости учета местной специфики, национальных приоритетов. Институциональными принципами проектирования структуры органов исполнительной власти являлись следующие:

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

Для формирования реальной (жизнеспособной) структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан были учтены следующие специфические местные факторы:

- реализация значимых общегосударственных проектов;
- унитарное устройство государства с не разграниченными сферами ответственности между уровнями власти (центр – регионы - местное самоуправление);
- традиционно значительное присутствие государства в экономике и обществе

42. Следование указанным принципам, учет факторов местной специфики и национальных приоритетов при формировании структуры исполнительных органов требовали разрешить ряд базовых вопросов, определяющих конфигурацию всей системы. Это вопросы о числе министерств, и, как следствие, о числе «отраслевых кустов» трехзвенной модели; о допустимости и наличии исполнительных служб и агентств при Правительстве Республики Таджикистан; о распределении между министерствами органов третьего звена (служб и агентств при министерствах).

43. В структуре центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан изначально были выделены три крупных блока, в рамках которых и были распределены отдельные «отраслевые кусты» (министерство–служба(-ы)/агентство(-а)). Это блоки государственного регулирования в сфере реального производства, социальной сферы, и блок системных органов, ответственных за общее функционирование системы государственных органов Республики Таджикистан. Общее число министерств внутри каждого блока определялось необходимостью закрепления за отдельным министерством нескольких предметных сфер, содержательно тяготеющих друг к другу и не продуцирующих «конфликт интересов» между собой. Помимо этого, число министерств зависело от необходимости в среднесрочной перспективе нарастить нормативно-правовое регулирование со стороны исполнительной ветви власти. Таким образом, в каждом из выделенных блоков были сформированы по четыре «отраслевых куста», каждый из которых возглавлялся собственным министерством. Определенные коррективы в распределение и закрепление за министерствами отдельных предметных сфер были внесены выделением ряда агентств и служб непосредственно при Правительстве Республики Таджикистан.

44. Чистая трехзвенная модель, как правило, не предполагает наличие служб и агентств при Правительстве, что, в известной степени, определяется характером развития политических институтов в стране, и, прежде всего, устоявшимися и инкорпорированными в «ткань власти» традициями многопартийности, партийного строительства, политической ответственности перед избирателями. С учетом специфики текущего государственного

устройства и политического строительства закрепление за Правительством Республики Таджикистан ряда агентств и служб определялось:

- необходимостью реализации ряда крупных и значимых для страны общегосударственных (национальных) проектов;
- сложившимися специфическими институтами распределения властных полномочий между ветвями власти в стране;
- структурными особенностями экономики Республики Таджикистан.

Таким образом, за Правительством Республики Таджикистан было закреплено пять агентств и одна служба.

45. Распределение между «отраслевыми кустами» органов третьего звена определяется общей логикой распределения предметных сфер между ними. Базовыми ограничениями выступают наличие реальных институтов в экономике и обществе, регулирование или поддержка которых должна осуществляться со стороны соответствующих служб или агентств; и наличие соответствующих правовых норм, а, как следствие, государственных функций, определяющих конкретные механизмы государственного регулирования и поддержки со стороны исполнительных органов. Существенно, что при проектировании структур органов исполнительной власти, как правило, пренебрегают учетом фактора временной развертки системы исполнительных органов. Именно планирование динамики изменений конфигурации органов третьего звена в трехзвенной модели структуры органов исполнительной власти позволяет синхронизировать процессы становления новых институтов в экономике и обществе и формирование соответствующих регулятивных властных органов. В то время как органы министерского типа для конфигурации структуры органов выступают ее каркасом, тем самым, стабилизируя всю систему исполнительных органов.

46. Результатом работы с матрицей функций и формирования структуры исполнительных органов стал базовый проект структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Данная система представлена на рисунке «Структура центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан». Содержательные рекомендации и пояснения относительно предлагаемой структуры, в том числе по отнесению конкретных единиц деятельности к конкретным исполнительным органам, даны в соответствующем разделе настоящего отчета (см. раздел «Выбор системы органов исполнительной власти Республики Таджикистан: возможности и ограничения» настоящего отчета).

47. Таким образом, в ходе последовательных шагов в рамках функционального блока базовой технологии всего проекта была предложена рекомендательная структура центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Фактически была получена конструкция, которая выступает основой для развертывания цикла работ проекта по подготовке схемы перевода системы органов исполнительной власти из ее текущего положения к предложенной структуре органов. Три следующих блока работ в проведении горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти республики Таджикистан должны раскрыть ход возможных изменений, исходя из ситуации текущего распределения организационных иерархий, ресурсов, подведомственного имущественного комплекса и функциональной загрузки органов.

## Структурный блок базовой технологии

*Анализ иерархий «отраслевых кустов» текущей структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан*

48. Проведение анализа иерархий органов и подведомственных организаций текущей структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан имеет важное практическое значение при переходе к новой структуре органов исполнительной власти. В рамках данной работы анализировались сложившиеся формы иерархии, соответствие функциональной деятельности правовому статусу подведомственных органов и организаций. Целевая доминанта данной работы состоит в необходимости выделить и обозначить организационные единицы текущей структуры органов как элементы предстоящего проектирования. Буквально ставится задача выделить готовые организационные единицы - «кубики» для новой структуры.
49. В анализе сложившихся иерархий между центральными исполнительными органами и ответственными перед ними органами/организациями потребовалось уточнить назначение подведомственных органов/организаций, исходя из оценки допустимости присутствия государства в данных областях в принципе, и соотношения содержания выполняемой деятельности подведомственной сетью и предметной компетенцией центрального органа. Из оценки допустимости присутствия государства в форме деятельности данных подведомственных органов/организаций делается вывод об их сохранении, реформировании или выведении из области допустимого присутствия государства. Тем самым, происходило уточнение первичного списка текущих организационных единиц, которые могли бы рассматриваться в качестве организационных элементов для проектирования новой структуры исполнительных органов. Исследование вопроса о соответствии деятельности подведомственных органов/организаций сфере предметной компетенции центрального органа позволяет уточнить масштаб потенциального перераспределения подведомственной сети между «отраслевыми кустами» новой структуры.
50. До разрешения вопроса о месте каждого конкретного органа/организации в новой структуре исполнительных органов, требовалось определиться относительно содержания текущего функционала данных органов и организаций, и, как следствие, соотнести правовой статус органа/организации с выполняемой ими функциональной деятельностью. Проведение данного анализа позволило выделить целый класс подведомственных организаций (ГУПов, ГУЧей, общественных организаций, коммерческих организаций) выполняющих отдельные государственные функции, и фактически являющихся «латентными государственными органами». Во-вторых, анализ подведомственных организаций традиционно ориентированных на осуществление контроля и надзора за соответствием деятельности граждан, хозяйствующих субъектов законодательным и нормативным требованиям, позволил дать рекомендации, касающиеся организации данной деятельности. Речь идет о предложении разделить единую в текущем виде контрольно-надзорную деятельность специализированных организаций (например, ветеринарный или санитарно-эпидемиологический надзор) на контроль (ревизия, проверка, экспертиза, аудит...), передав его осуществление специализированным государственным учреждениям, и надзор (вынесение административного решения), закрепив его за государственными органами надзорного типа. В-третьих, исследование функциональной деятельности подведомственной сети текущих «отраслевых кустов» позволило обозначить проблему разграничения и выведения из функциональной области государственных органов инженерно-технической и производственной деятельности, и наоборот, закрепления ее исключительно за специализированными подведомственными организациями.
51. Анализ и выводы данного блока, касающиеся соотношения функционала подведомственных органов/организаций позволяет уточнить возможное назначение текущих организационных

единиц в свете новой структуры. Помимо этого, результаты работы данного блока базовой технологии проекта становятся основой для проведения анализа ресурсных ограничений и подведомственного имущественного комплекса.

## **Ресурсно-имущественный блок базовой технологии**

### *Анализ ресурсных ограничений и подведомственного имущественного комплекса*

52. Формирование новой структуры центральных органов исполнительной власти требует ясной оценки ресурсных ограничений, назначения подведомственного имущественного комплекса. В ресурсно-имущественном блоке базовой технологии проекта требуется получить ответ на вопрос о том, каким образом должно произойти перераспределение ресурсов, схваченных в текущей структуре органов, и перераспределение подведомственного имущественного комплекса между образованными государственными агентствами. Первое определяет возможность функционирования всей системы исполнительных органов в период сразу после его реструктуризации, второе дает представление о назначении, объеме работ и, в целом, наполнении содержательной деятельностью органов агентского типа в отдельных «отраслевых кустах» новой структуры органов.
53. Основой для проведения работ такого рода выступают выводы и информация, полученные в ходе анализа иерархий «отраслевых кустов» текущей структуры центральных органов исполнительной власти Республик Таджикистан. Выделенные (в отдельных случаях очищенные/преобразованные) и обозначенные как возможные элементы новой структуры, данные организационные единицы позволяют приступить к анализу имеющихся ресурсов (персонала и бюджетов органов/организаций). Помимо подведомственных органов/организаций, получивших соответствующие оценки в ходе анализа иерархий, в сферу анализа в данном блоке попадают уже и структурные подразделения центральных органов.
54. Информация о текущем распределении ресурсов крепится на выделенные организационные единицы (структурные подразделения центральных органов и подведомственные органы/организации). Оператором перевода между старой и новой структурами выступают базовые единицы деятельности, полученные на этапе формирования матрицы функций. Как следствие, выделив «маршруты движения» единиц деятельности, на следующем шаге по ним необходимо провести организационные единицы текущей структуры. Конечной точкой такого движения выступает их место, в соответствии с местом расположения базовой единицы деятельности в новой структуре органов исполнительной власти. Соответственно, за организационными единицами в их текущем виде следуют персонал и бюджет содержания органов.
55. Безусловно получаемые таким образом оценки приблизительны, однако их достаточно для определения первичного распределения ресурсов между новыми органами. Это тем более важно, что информация о персонале выступает основой для формирования штатного расписания новых органов, а информация о бюджете органа может быть положена в основу при формировании смет содержания новых органов.
56. Значимой проблемой на этом этапе становится выяснение неполноты в ресурсном обеспечении функционирования новых органов. Это происходит при выделении базовых видов деятельности, которые до этого не выполнялись, либо были не достаточно обеспечены ресурсами в текущей структуре. Покрытие дефицита, в известной степени лишь частичное, может произойти за счет перераспределения высвободившихся ресурсов при реорганизации текущей структуры, но не получивших прямого закрепления через перевод базовых единиц деятельности и соответствующих им организационных единиц в новой структуре. В то же время, обеспечение кадрового наполнения новых органов исключительно за счет

перераспределения текущего персонала между новыми органами не достижимо, что связано со специфической компетентностью персонала, которая, в отдельных случаях, делает его не эластичным для применения в иной сфере компетентности. Именно поэтому до принятия решения о переходе к новой структуре органов исполнительной власти, помимо иных организационных планов, требуется точное представление плана действий руководства новых органов по решению проблемы их кадровой не комплектности<sup>1</sup>.

57. Вторая составляющая данного блока работ в проекте нацелена на определение назначения в использовании имеющегося имущественного комплекса, критериев отнесения отдельных имущественных объектов к сферам деятельности конкретных «отраслевых кустов». Частично указанный анализ был начат в рамках анализа иерархий органов и организаций в текущей структуре органов. Намеченные выводы позволяют выделить учреждения, предприятия, которые должны быть либо перераспределены между «отраслевыми кустами» органов, либо переведены на общие гражданско-правовые отношения или приватизированы, либо оставлены без изменения. Задача состоит в выделении того пула объектов (учреждений и предприятий), которые подпадают под сферу деятельности органов агентского типа (в виде управления государственным имуществом для оказания отдельных государственных или бюджетных услуг). Распределив подведомственный имущественный комплекс между новыми «отраслевыми кустами» органов, удастся не только сформировать базу деятельности государственных агентств, но и получить конечное число этих агентств в системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Буквально, отнеся конкретное учреждение или предприятие под то или иное государственное агентство, «проектировщик» структуры органов фундирует не только его деятельность, но само агентство как государственный орган.

### **Деятельностный блок базовой технологии**

#### *Анализ фактической деятельности центральных*

58. Завершающим этапом для представления окончательной структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан является проведение обследования исполнительных органов, на предмет определения фактического содержания их деятельности в рамках установленных государственных функций. Фактически должен быть выполнен аудит исполнения предписанных данному типу органа государственных функций. В ходе прямого интервьюирования представителей центральных исполнительных органов, расширенных информационных запросов устанавливается текущая загрузка, задачи и мероприятия, которые выполняются в текущем режиме данным государственным органом. Анализ такого рода позволяет установить важные факты, значимость которых состоит в точном акцентировании текущей ситуации по исполнению отдельных функций, их нормативно-правовому обеспечению, ресурсным ограничениям, планам развития.
59. Полученные результаты на данном этапе проекта позволяют получить окончательную, качественную оценку относительно возможностей и перспектив новой структуры, определить содержание конкретных мероприятий планов по оптимизации деятельности новых исполнительных органов.

---

<sup>1</sup> Данные замечание не относится к вопросу перераспределения бюджетов органов

## ЧАСТЬ II.

# Оценка текущего распределения функционала органов: межведомственное дублирование и избыточность государственных функций

---

### Содержательная избыточность функций: основания отнесения

60. Оценка текущего функционала исполнительных органов Республики Таджикистан на содержательную избыточность проводилась на основании ряда критериев, каждый из которых ставил под сомнение необходимость осуществления рассматриваемой функции в принципе. Для указанного анализа было предложено использовать девять независимых друг от друга критериев:

- отсутствие нормативно-правового основания осуществления данного вида государственного регулирования;
- наличие более сильного административного (нормативно-правового) регулятивного основания;
- нарушение антимонопольного законодательства со стороны государственного органа;
- нарушение (буквально «наполнение на») гражданских или естественных прав граждан, хозяйствующих субъектов;
- совмещение в одном органе функций общего и специального надзора;
- наличие эффективного регулирования со стороны рынка;
- отнесение регулируемых отношений к предмету компетенции иной ветви власти;
- отсутствие объекта регулирования;
- осуществление деятельности производственно-технического характера (не административная деятельность государственного органа).

Все предложенные критерии покрывают тот массив функций, который был отнесен к содержательно избыточным государственным функциям.

61. Отсутствие нормативно-правового основания осуществления той или иной государственной функции в качестве критерия признания ее избыточной может иметь «сильную» и «слабую» трактовку. В данном проекте использовалась «слабая» трактовка: функция признавалась избыточной только в случае отсутствия законодательной нормы, разрешающей применение данного вида государственного регулирования. «Сильной» трактовкой данного критерия могло бы считаться не только отсутствие предписывающей нормы исполнения государственной функции, но и норм (правил), регламентирующих исполнение указанной функции. Последнее означает, что осуществление государственной функции (или допустимость признания в качестве таковой) требует не только указания на то, **что** должно исполняться, но и определение того, **как** государственная функция должна исполняться.

62. Применение правила, устанавливающего избыточность любой государственной функции исполнительного органа при отсутствии соответствующей законодательной нормы, в части

государственных функций исполнительных органов Республики Таджикистан, прежде всего, затронуло функции лицензирования отдельных видов деятельности. Допустимость осуществления лицензирования какой-либо деятельности до момента принятия специального закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» 17 мая 2004 года №37, определялось соответствующими нормами специальных отраслевых законов, регулирующих правоотношения в отдельных предметных сферах. В результате по факту сложилась ситуация, при которой отдельные виды деятельности, ранее подпадающие под требование о лицензировании, после выхода закона №37 от 17 мая 2004 года не попали в список лицензируемых видов деятельности.

63. В качестве примера, следует привести функции Министерства труда и социальной защиты и Национального банка Таджикистана. В первом случае Министерством лицензировалась деятельность по оказанию гражданам услуг в содействии трудоустройства, профессиональной ориентации, психологической поддержке и переобучению безработных граждан и незанятого населения; во втором, Национальным банком выдавалась лицензия уполномоченным банкам и другим уполномоченным небанковским финансовым организациям, банкам и другим кредитным организациям, на право совершения операций в иностранной валюте. Оба вида деятельности не получили соответствующего отражения в законе «О лицензировании отдельных видов деятельности», как следствие, в логике недопустимости правоприменения при отсутствии соответствующего правоустановления – оба вида деятельности были отнесены к избыточным функциям.
64. Если первый из критериев затронул в своей основе именно функции лицензирования, то критерий избыточности административного регулирования при наличии более сильного нормативного основания повлек к признанию избыточными функций, представляющих их разнообразные виды и типы. Суть указанного критерия состоит в признании излишним установленного административного регулирования в силу выполнения предписываемых требований по иному, более сильному для получателя (или объекта) государственной функции, основанию. Фактически, целевая установка, признаваемой избыточной функцией, достигается вне зависимости от факта осуществления данной государственной функции. Тем самым, необходимость выполнения предписываемых такой государственной функцией требований ложится прямыми чистыми потерями для получателя результата государственной функции.
65. Проиллюстрировать факты указанного рода можно на ряде примеров. Транспортная инспекция при Министерстве транспорта осуществляет выдачу разрешений на производство карьерных разработок по добыче песка и гравия в поймах рек и ниже мостов на расстоянии не менее 2 километров, однако добыча песка и графия относится к добыче общераспространенных полезных ископаемых, которая в свою очередь требует получения лицензии. В условиях предоставления лицензии указываются базовые требования, которым должна удовлетворять заявляемая на лицензирование деятельность и участок добычи. Орган, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства в области недропользования, выдает недропользователю лицензию на добычу общераспространенных полезных ископаемых в границах конкретного участка, требования к эксплуатации которого предусматривают выполнение условий и достижение целей, преследуемых Транспортной инспекцией при выдаче разрешения.
66. Такая же логика признания функции содержательно избыточной в силу наличия более сильного нормативного основания относится и к случаю регистрации Государственной автомобильной инспекцией при Министерстве внутренних дел образовательных учреждений, проводящих подготовку и переподготовку водителей транспортных средств. Как и любая иная образовательная деятельность, подготовка водителей указывается как самостоятельный вид образовательной деятельности, на осуществление которого требуется лицензия. Сведения о видах подготовки для любого образовательного учреждения указаны в лицензии и являются открытой информацией (это тем более верно для подразделения МВД).

Информация о числе организаций, оказывающих услуги по подготовке водителей квалификационных характеристиках самого учреждения и его персонала, может быть получена без проведения избыточной, по сути, дополнительной регистрации. При лицензировании данного вида деятельности образовательное учреждение предъявляет в лицензируемый орган сведения, выступающие основанием о признании (либо отказе) в допустимости и возможности осуществления такой деятельности как подготовка и переподготовка водителей транспортных средств. Нормы, регламентирующие предоставление лицензии на данный вид деятельности, определяют предельный объем требований, предъявляемых к организации претендующей на предоставление услуг данного вида. Как следствие, регистрация образовательных учреждений в Госавтоинспекции МВД Республики Таджикистан должна рассматриваться как наложение избыточных дополнительных требований и ограничений на образовательные учреждения, не предусмотренные республиканскими законами об образовании, о лицензировании отдельных видов деятельности, иных профильных нормативных правовых актов.

67. Под данный критерий попадают и отдельные функции контрольно-надзорного типа. В этой связи, в качестве примеров можно привести функцию Минфина по осуществлению контроля за соблюдением организациями национальных стандартов бухгалтерской (финансовой) отчетности в Республике Таджикистан, и функцию Министерства по государственным доходам и сборам – осуществление контроля и надзора за целевым использованием производственно-технологического оборудования и комплектующих изделий к нему, ввезенных с освобождением от уплаты налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин. В обоих случаях, специальный контроль соблюдения указанных требований избыточен – информация относительно соблюдения стандартов бухгалтерского учета и отчетности, как и отражение целевого использования производственно-технологического оборудования, выявляются при налоговом контроле деятельности хозяйствующего субъекта. И санкции за несоблюдение предписанных требований также применяются в рамках налогового права. Наличие же указания на специальные надзорные функции относительно таких объектов как национальные стандарты бухгалтерской отчетности и производственно-технологическое оборудование обуславливает проведение отдельных самостоятельных проверок административного характера, что ведет к росту административной деятельности (присутствия), к росту непроизводительных издержек бизнеса.
68. Третьим критерием, по которому государственные функции признавались содержательно избыточными, выступает осуществление государственным органом деятельности направленной на ограничение конкуренции с использование своего административного положения. Примером функций такого рода выступает принятие Национальным Банком перечня программных и технических средств, используемых в банковской деятельности и подлежащих обязательной сертификации. Требование такого рода задают конфигурацию целого сегмента рынка - «программных и технических средств, используемых в банковской деятельности», присутствие на котором определяется исключительно «перечнем» Национального Банка. Обязательная сертификация, хотя и выступает регулятивным инструментом, носит в этом случае второстепенный характер. Альтернативой установлению перечня средств может являться определение обязательных требований, которым должны удовлетворять данные средства, например, для обеспечения совместимости и надежности работы платежно-расчетной системы в республике.
69. Признание функции содержательно избыточной возникает и в случае, когда исполнение функции, стремление достичь ее целевой установки, связано с полным или частичным нарушением (буквально «наползанием на») гражданских и естественных прав граждан, хозяйствующих субъектов. Примерами такого рода, выступают функции Госавтоинспекции МВД и Министерства мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан. Так, в первом случае, речь идет о функции выдачи разрешения (допуска) на сдачу экзаменов на право управления транспортными средствами лицами, самостоятельно подготовившимися к

сдаче экзаменов (допуск осуществляется за плату, установленную ГАИ). Исполнение данной функции ведет к прямой дискриминации граждан, самостоятельно подготовившихся к сдаче экзамена, по сравнению с теми, кто прошел обучение в специальных учебных заведениях (наличие государственной лицензии и специальной регистрации в ГАИ). Министерство мелиорации и водного хозяйства осуществляет выдачу разрешений на использование водных объектов для спортивного и любительского лова рыбы. Важно отметить, что речь не идет о ценных, либо исчезающих породах рыб, и лов рыбы не относится к хозяйственной заготовке. Реализация естественного права граждан заниматься любительским ловом рыбы ставится в зависимость от наличия административного разрешения на лов.

70. Этот же критерий применим к признанию содержательной избыточности для ряда функций, объектом исполнения для которых выступают не физические, а юридические лица. К таковым были отнесены функции, подобные функции Министерства здравоохранения – принимает перечень заболеваний, по которым может оказываться народная медицинская помощь, или функции Министерства культуры – осуществление выдачи разрешения на допуск к государственной регистрации средств массовой информации. В первом случае, это попытка уложить в «прокрустово ложе» административного предписания сложившиеся культурные нормы народного целительства. По факту, обращение лица за помощью к средствам народной медицины происходит вне зависимости от наличия административного разрешения или запрета. Во втором случае, функция Министерства культуры выступает как введение (установление) цензурных ограничений на деятельность средств массовой информации. При регистрации средств массовой информации решение о признании либо отказе печатному или электронному изданию (вещанию) быть зарегистрированным определяется органом исключительно на основе норм закона. В противном случае, введение дополнительного обременения регистрации СМИ на основе расширительного толкования общекультурных понятий должно рассматриваться как введение необоснованного ограничения для возможности реализации права граждан на информацию.
71. Отдельная группа функций была признана избыточной по критерию совмещения в одном органе функций специального и общего надзора. Примером избыточности данного рода выступает совмещение в Министерстве по государственным доходам и сборам функций специального контроля соблюдения полноты и своевременности уплаты налогов, таможенных платежей и иных сборов (налоговая (таможенная) служба) и оперативно-розыскной деятельности, проведения дознания и предварительного следствия в части налоговых (таможенных) преступлений (налоговая полиция; специальное подразделение таможенных органов). Конфликт интересов в исполнении обоих видов надзоров в рамках одного органа состоит в возможности выборочного применения к отдельным субъектам мер общего надзора в целях обеспечения решения задач, стоящих перед органом. Усиление необоснованного административного давления провоцируется возможностью применения мер более жесткого и тактически, для самого органа, более эффективного порядка.
72. Шестой критерий – избыточность государственного регулирования в связи с наличием эффективных механизмов рыночного (гражданского) саморегулирования. В качестве одного из примеров, можно рассмотреть функцию Министерства энергетики – осуществление контроля и надзора за эффективностью использования энергетических ресурсов, в том числе за соблюдением государственных стандартов их эффективного потребления. В данном случае, речь не идет о контроле соблюдения правил учета, своевременности и полноты оплаты потребленной энергии. Вопрос ставится о контроле эффективности потребления, в том числе соблюдение стандартов эффективного потребления. Указанный вид государственного регулирования становится необходимым при отсутствии рыночного регулирования цены продаваемой энергии (или привязки при определении энергетического тарифа к рыночным индикаторам). Оценка стоимости потребляемой энергии как эффективной и неэффективной определялась бы потребителем самостоятельно на основе собственной «рыночной» стратегии. В противном случае, функцию данного рода вынуждено

выполнять Министерство энергетики (или энергетический надзор), стремясь избежать классической «трагедии общего ресурса» (или «проблемы безбилетника»).

73. Ряд функций был признан содержательно избыточным по причине того, что регулирование связанных с ними правоотношений относится к предмету компетенции иной ветви власти. Не иного органа исполнительной власти, что являлось бы межведомственным дублированием, а именно иной ветви власти. Как правило, это касается «заползания» отдельных исполнительных органов на компетенцию судебной ветви власти. Примерами избыточности такого рода могут выступить функции Государственного комитета по землеустройству и Министерства мелиорации и водного хозяйства. В функции первого отнесено осуществление разбирательства земельных имущественных споров, к ведению второго – осуществление разбирательства споров о водопользовании. Допустимо рассмотрение обеих функций как практики административной юстиции, однако, при отсутствии соответствующей нормативной базы данные функции должны считаться избыточными для данных исполнительных органов.
74. Группа функций была отнесена к содержательно избыточным по причине отсутствия соответствующего объекта регулирования. Как правило, к данной группе избыточных функций относились функции «исторически» себя изжившие. Примером функций такого рода может являться функция Министерства финансов – осуществление государственной регистрации финансово-промышленных групп (ФПГ) и ведение реестра ФПГ Республики Таджикистан. Занесение в функционал Министерства данного вида функций определялась политикой конца 90-х прошлого века, когда в государственных экономических политиках стимулирования промышленного роста на территории стран СНГ ставка на выделение и предоставление преференций крупным объединениям (группам) рассматривалась как один из инструментов государственной поддержки. За прошедший период актуальность данного типа политики снизилась, тем самым, потеряли актуальность и содержательную ценность государственные функции, связанные с этим типом объектов.
75. Последним критерием отнесения функции к содержательно избыточной было определено осуществление государственным органом деятельности производственно-технического характера. Для органов исполнительной власти Республики Таджикистан и, прежде всего, территориальных подразделений прямое выполнение производственно-технической деятельности – явление достаточно распространенное. Так, к государственным функциям Министерства финансов (Госпробирнадзора) относится опробование и клеймение государственным клеймом драгоценных металлов (слитков промышленного значения), пробирным клеймом ювелирных и иных бытовых изделий из драгоценных металлов. Министерство по государственным доходам и сборам осуществляет деятельность по таможенному сопровождению транспортных средств, перевозящих товары. К функциям Министерства сельского хозяйства отнесена деятельность по обеззараживанию, очистке и удалению ядовитых веществ подкарантинных объектов. Проблема смешения административной и производственно-технической составляющих в деятельности исполнительных органов республики достаточно остра и затрагивает практически всю систему исполнительных органов.
76. В целом функции, которые были отнесены к содержательно избыточным даны в качестве раздела *Приложения № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций»*.

77. В оценке государственных функций на предмет потенциальной избыточности рассматривались несколько видов функций, относительно которых были сделаны предположения о возможности и допустимости замены прямого государственного регулирования (участия) при исполнении функций данного вида косвенным или опосредованными регуляторами. В качестве потенциально избыточных были рассмотрены следующие виды функций:

- государственная экспертиза проектов, образцов;
- обязательная сертификация товаров, работ и услуг;
- аттестация организаций и персонала;
- лицензирование деятельности хозяйствующих субъектов.

Все выделенные функции, относимые к четырем данным видам, были рассмотрены на возможность достижения, преследуемых в ходе их исполнения целей, в рамках иных административных процедур. Общим для предложений, относящихся к данной группе избыточности, является уменьшение прямого участия государства в деятельности хозяйствующих субъектов.

### *Государственная экспертиза проектов, образцов*

78. Экспертиза основана на использовании специальных знаний в узкой профессиональной области для вынесения заключения о соответствии/допустимости предлагаемого/инициируемого предложения/проекта. Знания такого рода являются специфической прерогативой отдельных специалистов, имеющих специальные, как правило, технические навыки и знания. Разделение этапов «проведения экспертизы» и «вынесения решения на основании экспертного заключения» позволяет преодолеть «конфликт интересов» в деятельности государственного органа и повысить качество проводимой экспертизы.

79. Экспертизу в любой специальной области знаний могут осуществлять аккредитованные при соответствующем надзорном органе организации. Выданные ими экспертные заключения должны рассматриваться основанием для вынесения административного решения надзорным (регистрающим) органом. В этом случае сама экспертиза перестает быть функцией государственного органа. Выданное аккредитованной организацией экспертное заключение выступает основанием признания соблюдения организацией требования обязательной экспертизы на иницируемые проекты (предложения) либо основанием для отказа в реализации предлагаемого проекта (предложения).

80. В то же время, следует различать виды экспертиз, которые могут быть переданы на исполнение аккредитованными организациями и которые должны осуществляться исключительно государственными органами. К первой группе государственных экспертиз должны быть отнесены экспертизы, основанные на использовании технических знаний. Такие экспертизы как «экспертиза (проверка) сортовых и посевных качеств семян», «государственная экспертиза месторождений полезных ископаемых», «экспертиза проектов средств производства, технологий, организаций работ, опытных образцов на предмет соответствия их требованиям охраны труда» могут осуществляться специализированными организациями, аккредитованными при соответствующих надзорных органах. Ко второй группе государственных экспертиз относится «государственная юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов исполнительных органов Республики

Таджикистана», «экспертиза деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций, связанной с государственной тайной» и подобные им.

81. Ключевым критерием в определении того, когда экспертиза должна осуществляться непосредственно государственными органами, а когда аккредитованными при них специализированными организациями, выступает объект экспертизы. Если объектом экспертизы выступает содержание деятельности самих государственных органов, то данную экспертизу правомочен проводить исключительно соответствующий государственный орган. В любом ином случае в качестве экспертной организации может выступить специализированная и аккредитованная при надзорном органе организация. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Потенциально избыточные функции»* приведено возможное распределение существующего множества функций по осуществлению государственной экспертизы.

#### *Обязательная сертификация товаров, работ и услуг*

82. Сертификация товаров, работ и услуг направлена на снижение асимметрии информации о товаре на рынке между потребителем и продавцом, и обеспечивает защиту прав потребителя на качественный и безопасный товар (услугу), служит инструментом повышения качества продукции. Процесс сертификации выступает как последовательная система технического тестирования товара на соответствие определенным требованиям в области качества, безопасности, эргономичности, дизайна и проч. Проведение технического тестирования требует специального оборудования, персонала с определенными навыками и знаниями, достаточными для проведения такой проверки. В данном залоге сертификация не может выступать в форме деятельности государственного органа.
83. В отличие от процесса проведения государственной экспертизы, здесь нет необходимости увязать принятие решения о присвоении сертификата соответствия товару, работам или услугам с деятельностью государственного органа. Альтернативой осуществления данной деятельности непосредственно государственным органом выступает сертификация аккредитованными организациями. Выданный аккредитованной организацией сертификат соответствия является основанием признания соблюдения организацией требования обязательной сертификации на производимую, торгуемую продукцию. Государственный орган надзорного типа может лишь провести проверку соответствия деятельности хозяйствующего субъекта нормативным требованиям обязательной сертификации выпускаемых (осуществляемых, оказываемых) товаров (работ, услуг).
84. Проведение обязательной сертификации выступает прямым обременением, издержками хозяйствующих субъектов на сертификацию товаров (работ, услуг). Принятие решения об отнесении той или иной категории товаров или услуг под обязательную сертификацию должно сопровождаться независимой экспертизой целесообразности и допустимости такого решения. Помимо этого, в целях снижения административного давления может быть рассмотрено решение о переходе с обязательной сертификации отдельных категорий товаров и услуг на сертификацию добровольную, поддержке института саморегулирующихся организаций в части установления «межкорпоративных стандартов качества и соответствия».
85. Вся совокупность государственных функций, связанных с сертификацией товаров (работ, услуг) была рассмотрена в ходе проведенного горизонтального функционального обзора и получила экспертную оценку на предмет возможности и допустимости передачи процесса сертификации аккредитованным специализированным организациям. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Потенциально избыточные функции»* приведено возможное распределение

существующего множества государственных функций сертификации между аккредитованными организациями и государственными органами.

### *Аттестация организаций и персонала*

86. Аттестация представляет собой проверку квалификации специалистов в какой-либо конкретной специфической области, соответствие оборудования требованиям текущей эксплуатации, проверку организаций на предмет их соответствия возможности функционирования в текущее время на определенном содержательном уровне. Осуществлять проверки такого рода могут специалисты, обладающие несомненным специальным знанием в данной области (осуществляющие подготовку (обучение) специалистов в данной области, тестирующие технику и оборудование). Как и в ситуации с проведением экспертизы, обязательной сертификации, основу для вынесения решения о соответствии квалификации персонала, технического состояния оборудования и функционального организаций предусматривает выполнение комплекса процедур не административного характера. Процедур, целевое содержание которых могут обеспечить исключительно специалисты в отдельных областях, в то время как к ответственности государственного органа отнесено вынесение решения о допустимости или несоответствии объекта квалификации.
87. Выделение административной и технической составляющих в процессе квалификационной аттестации позволяет повысить эффективность всего процесса. Наличие нескольких аккредитованных организаций на проведение соответствующих аттестаций расширяет возможности аттестационной системы, снижает «длину очередей на аттестацию». Во-вторых, проведение квалификационных аттестаций, выдача документов, подтверждающие проведенную проверку навыков и знаний, технического и функционального состояния объектов со стороны аккредитованных организаций, позволяет существенно снизить административное давление со стороны государственных органов и повысить качество проводимой проверки. Выданный аккредитованной организацией документ (сертификат, диплом и прочее), подтверждающие наличие соответствующей квалификации у лица, выступает основанием признания соблюдения организацией требования обязательной аттестации персонала, занятого в производстве (предоставлении) товаров (услуг). В функции государственного органа, в этой связи, входит проверка соблюдения требования о регулярности и полноте проведения квалификационных аттестаций. Тем самым, последствия нарушений или выполнения требований обязательной аттестации получают «надзорную» оценку, за которой следуют соответствующие административные санкции.
88. Помимо необходимости передачи осуществления квалификационных аттестаций аккредитованными организациям, в этой связке вопросов следует рассматривать допустимость и целесообразность проведения проверки квалификации в принципе. В текущем наборе аттестационных функций под сомнение может быть поставлена необходимость проведения Министерством транспорта (Транспортной инспекцией) аттестации специалистов, осуществляющих дорожную деятельность, или аттестация специалистов организаций по заготовке, переработке и реализации лома и отходов черных и цветных металлов, которую проводит Министерство промышленности. В обоих случаях, аттестация выглядит избыточной, дополнительным административным давлением на хозяйствующих субъектов, ведущих бизнес в соответствующих сферах деятельности.
89. Следует разделять аттестацию, которая может осуществляться исключительно государственными органами, и проверку квалификаций, которую могут осуществлять специализированные аккредитованные организации. Как и в случае с проведением государственной экспертизы, критерием в определении того, когда аттестация должна осуществляться непосредственно государственными органами, а когда аккредитованными при них специализированными организациями, выступает предмет аттестации. Если предметом аттестации выступает содержание деятельности самих государственных органов,

государственных служащих, то аттестацию этого рода правомочен провести исключительно соответствующий государственный орган, в любом ином случае в качестве «квалификационного экзаменатора» может выступить специализированная и аккредитованная при государственном органе организация. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций»* в разделе «Потенциально избыточные функции» приведено возможное распределение по субъектам исполнения существующего множества государственных функций по проведению квалификационной аттестации.

#### *Лицензирование деятельности хозяйствующих субъектов*

90. Из четырех выделенных видов государственных функций, связанных с прямым государственным вмешательством в деятельность хозяйствующих субъектов, лицензирование деятельности организаций выступает наиболее сильным инструментом разрешительного характера. Число функций лицензирования хозяйственной деятельности приближается к 90. Это достаточно значительное число, которое сопоставимо с общим числом государственных функций, устанавливающих необходимость проведения государственной экспертизы, аттестации и обязательной сертификации. Выдача лицензии на право осуществления того или иного вида деятельности расширяет возможности давления и влияния государственных органов на бизнес. Фактически лицензия является «пропускным билетом» на определенные сегменты рынка, где использование прямого ограничения на вход должно быть обосновано исходя из совокупных издержек общества.
91. Лицензирование деятельности выступает формой предварительного контроля в части проверки соответствия организации заявляемому виду деятельности, и последующего контроля – в части соблюдения организацией лицензионных условий. Допустимость контроля такого рода ставится под сомнение в силу того, что использование права прямого допуска на рынок и права последующих проверок, рождает основу для вынесения субъективных и, подчас, откровенно коррупционных решений. Естественная монополизация данного права государственным органом, продуцирует опасность отношения к нему как к административному ресурсу, который в зависимости от доходности лицензируемого сегмента рынка может приносить различный доход его «владельцу».
92. В этой связи, в ходе проведения горизонтального функционального обзора было сделано предложение о возможности рассмотреть замену лицензирования на иные инструменты государственного регулирования, которые, во-первых, не являются правом прямого допуска на рынок. Во-вторых, использование данных инструментов сопряжено с общим снижением монопольного характера деятельности государственного органа, ростом числа потенциальных организаций, предоставляющих услуги, и институционализацией открытости принятия решений в рамках отдельных процедур. Помимо поиска альтернативных инструментов государственного регулирования, имеющих выражено опосредованный характер, должна быть рассмотрена возможность отказа от какого-либо государственного регулирования отдельных видов деятельности в принципе. Как следствие, экспертные предложения относительно государственных функций лицензирования видов деятельности были структурированы следующим образом:
- деятельность, лицензирование которой целесообразно сохранить;
  - деятельность, лицензирование которой целесообразно заменить иными инструментами государственного регулирования;
  - деятельность, которая может быть выведена из-под государственного регулирования.

93. Механизмом, смягчающим степень государственной регламентации деятельности хозяйствующих субъектов, и обеспечивающим плавный переход от прямого административного допуска на определенный сегмент рынка к формам косвенного регулирования и достижения целей, ранее декларируемых и преследуемых при лицензировании, может являться обязательная сертификация продуктов отдельных видов деятельности. В этой ситуации вопросы безопасности, качества изделий, обеспечения функциональной содержательности выполняемых работ или оказываемых услуг, разрешаемые в рамках системы лицензирования, смещаются с оценки допустимости самой деятельности к оценке соответствия техническим требованиям продуктов данной деятельности. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Потенциально избыточные функции»* приведено возможное распределение существующего множества государственных функций по лицензированию деятельности в рамках трех выделенных групп.

### Типологическая избыточность функций: характерные особенности

94. Целевой доминантой проводимого горизонтального функционального обзора являются предложения, касающиеся организационных изменений текущей структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. Искомая структура органов исполнительной власти должна отвечать ряду определенных требований. Во-первых, она должна быть спроектирована как трехзвенная модель организации системы органов исполнительной власти. Во-вторых, типы органов, составляющих трехзвенную модель, должны быть функционально гармонизированы, совокупность государственных функций исполняемых одним органом не должна вести к «конфликту интересов» в деятельности данного органа. Как следствие, применение выделенных принципов к распределению функций в текущей структуре центральных органов исполнительной власти позволило очертить границы типологической несовместимости или избыточности исполнения функций.
95. Центральные органы исполнительной власти, составляющие список органов горизонтального функционального обзора, были классифицированы в соответствии с теми типами органов «трехзвенной модели», к которым в своей фактической деятельности они в наибольшей мере «тяготеют». Помимо этого, выделенные из текстов нормативных правовых актов государственные функции были классифицированы по типам органов, которые должны их исполнять. Все полученные в ходе анализа текстов нормативных правовых актов государственные функции имеют привязку к текущим государственным органам, которым и предписано исполнение указанных функций. Тем самым, были получены две проекции на один и тот же перечень государственных функций: их распределение в соответствии с организационным типом функции (тип функции, указывающих на тип органа) и распределение в соответствии с закреплением за органами текущей структуры (органами, классифицированным через «призму» моделирования «трехзвенной» структуры центральных органов исполнительной власти). Пересечение указанных проекций дало матрицу функций типологической избыточности.

**Матрица типологической избыточности государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан (Органы министерского типа)**

Группа функций		Текущие государственные органы															
		Органы министерского типа															
		1. Министерство труда и социальной защиты	2. Министерство образования	3. Министерство здравоохранения	4. Министерство культуры	5. Министерство промышленности	6. Министерство энергетики	7. Министерство сельского хозяйства	9. Министерство связи	10. Министерство транспорта	11. Министерство экономики и торговли	12. Министерство финансов	14. Министерство иностранных дел	15. Министерство юстиции	16. Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства		
Нормативно-правовое регулирование	Формирование политики										9	7	11	3			
	Принимает порядки (правила, инструкции ...)	6	25	96	7	4	1	39	4	4	23	35	1	9	28		
	Принимает типовые формы (бланки, образцы...)	10	9	3				3	2	1	12	9		3	2		
	Принимает стандарты (требования, квалификации ...)	2	6	8	1			5	2	6	8	4			10		
	Принимает перечни (списки...)	2	4	29	2			3		2	5	2			5		
	Принимает типовые положения (уставы, планы...)		15	2				3			1			1			
	Принимает методы (методики, методические рекомендации...)			1			1	1			1	1			1		
	Принимает иные нормативные правовые акты							1	1				2				
	Устанавливает нормативы (нормы...)		1	12				1					1			15	
	Устанавливает тарифы (ставки, цены ...)			2				1	3		1						
	Устанавливает лимиты (квоты ...)		1					1			1					3	
	Устанавливает размер платы за услуги государственного органа									1	1	4	2			1	
	Устанавливает иные предельные размеры (ограничения)	2	1	3									3			1	
Контрольно-надзорная деятельность	Осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Р	10	16	36	6	8	7	22	4	6	12	10		9	58		
	Осуществляет выдачу разрешений на осуществление деятельности	2		28	6	1	6	8	7	16	4	2			22		
	Осуществляет лицензирование деятельности лиц		9	7	4	2	1	7	2	16	4	7			3		
	Осуществляет государственную регистрацию	2		7	4			9	1		19	3		13			
	Ведет реестры (регистры, кадастры, балансы...)	3		4	5			1			14	4		3	9		
	Осуществляет выдачу правоустанавливающих документов	10		6	2			1			9		4	2			
	Осуществляет сертификацию объектов (товаров, услуг, работ ...)			4			1	10	1	1	4	1					
	Осуществляет государственную экспертизу	1		3			1	4			5	6		1	2		
	Осуществляет аттестацию лиц		5	2		1		1			1	5	1		1		
	Осуществляет государственный учет объектов (имущества...)			1	1	1			2						3		
	Осуществляет аккредитацию лиц		8	1	1						1	4		1			
	Осуществляет государственный мониторинг			1				1							7		
	Вводит запрет (особый режим...) деятельности							5		2							
	Иные контрольно-надзорные функции	4	6	3							3				3		
	Управление имуществом	Управление имуществом	1	3							16				2		
Осуществляет назначение предоставления (выплат, льгот, направлени		22		4						1							
Осуществляет предоставление прав (владения, пользования, распоря		7						2	1	2		1			6		
Осуществляет выдачу правоустанавливающих документов		10	1														
Ведет реестры (регистры, кадастры, балансы...)		2						1			2	1			1		
Осуществляет выдачу разрешений на осуществление деятельности											2				1		
Осуществляет государственный учет объектов (имущества...)		2										2					
Осуществляет государственную регистрацию		2			1			1									
Осуществляет информирование (консультирования...)		3									2	1					
Осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Р															1		
Осуществляет открытие учреждений		1	3														
Осуществляет государственную экспертизу													1				
Осуществляет иные государственные услуги										2	1						
Осуществляет аккредитацию лиц													1				

**Деятельность не свойственная типу органа**

*(типологическая избыточность - 746 функции)*

**Продолжение. Матрица типологической избыточности государственных функций центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан (Органы надзорного и агентского типа)**

Группа функций	Текущие государственные органы	Органы надзорного типа															Органы агентского типа									
		13. Министерство по государственным доходам и сборам	17. Государственный комитет по строительству и архитектуре	20. Государственный комитет статистики	22. Главное управление по защите государственных секретов	23. Главное архивное управление	24. Государственное агентство по антимонопольной политике и поддержке специального государственного надзора	25. Комитет по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горном деле	26. Комитет государственного финансового контроля	29. Комитет по делам религии	30. Комитет телевидения	32. Управление государственной службы "4-Национальное космическое геодезическое и картографическое агентство"	36. Департамент гражданской авиации	8. Министерство мелiorации и водного хозяйства	18. Государственный комитет по землеустройству	19. Государственный комитет по управлению государственным имуществом	21. Главное геологическое управление	28. Комитет по делам молодежи	31. Комитет по физической культуре и спорту	37. Фонд социальной защиты						
Нормативно-правовое регулирование	Формирование политики	46	6	2	1	2	4	15			4	2	6	8	3	5	2	2		4	5					
	Принимает порядки (правила, инструкции ...)	25		2		3	1					1				1										
	Принимает типовые формы (бланки, образцы...)	4	1	1	2			5				1	4	1	2	1	1	1		2						
	Принимает стандарты (требования, квалификации ...)	3		1	1	1	1	1				1		2	1											
	Принимает перечни (списки...)																									
	Принимает типовые положения (уставы, планы...)							5																		
	Принимает методы (методики, методические рекомендации...)																									
	Принимает иные нормативные правовые акты																									
	Устанавливает нормативы (нормы...)													1	2											
	Устанавливает тарифы (ставки, цены ...)														1											
	Устанавливает лимиты (квоты ...)																									
	Устанавливает размер платы за услуги государственного органа	1																			1					
	Устанавливает иные предельные размеры (ограничения)	5		1																						
Контрольно-надзорная деятельность	Осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Р	32	7		4	2	6	23	24	1	5			3	9	2	3		12		7					
	Осуществляет выдачу разрешений на осуществление деятельности	3	5		3	1	6	9		1			1	2	5	7	2		6							
	Осуществляет лицензирование деятельности лиц	1	1		5			12			1			1	3		1									
	Осуществляет государственную регистрацию	9				1		2							1	2										
	Ведет реестры (регистры, кадастры, балансы...)	13	1		1		2	2					1	4	2	2										
	Осуществляет выдачу правоустанавливающих документов	8					1	1																		
	Осуществляет сертификацию объектов (товаров, услуг, работ ...)		1		2			2						2	2	1										
	Осуществляет государственную экспертизу	2			1			1																		
	Осуществляет аттестацию лиц	1			1			4						1							1					
	Осуществляет государственный учет объектов (имущества...)	7						2							2											
	Осуществляет аккредитацию лиц				1								1													
	Осуществляет государственный мониторинг				1									1	1											
	Вводит запрет (особый режим...) деятельности	1																			1					
Иные контрольно-надзорные функции	11		1		1									1	2				2							
Управление имуществом	Управление имуществом	3												1		4					4					
	Осуществляет назначение предоставления (выплат, льгот, направлени...																1				13					
	Осуществляет предоставление прав (владения, пользования, распоряж...							5						8	2		4	2								
	Осуществляет выдачу правоустанавливающих документов													1	1				2	2						
	Ведет реестры (регистры, кадастры, балансы...)													1	2	1										
	Осуществляет выдачу разрешений на осуществление деятельности													7												
	Осуществляет государственный учет объектов (имущества...)													3	1						1					
	Осуществляет государственную регистрацию													1		1		1			1					
	Осуществляет информирование (консультирования...)														1				1							
	Осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Р													2		1										
	Осуществляет открытие учреждений																									
	Осуществляет государственную экспертизу													1		1										
	Осуществляет иные государственные услуги																									
Осуществляет аккредитацию лиц																				1						

96. В соответствии с требованиями «трехзвенной» структуры органов исполнительной власти выделяются:

- «министерства» - как исполнительные органы, ответственные за формирование государственной политики и нормативно-правовое регулирование в определенной предметной сфере;
- «службы» - как исполнительные органы, ответственные за осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства республики в соответствующей предметной сфере;
- «агентства» - как исполнительные органы, ответственные за управление имуществом и оказание отдельных государственных услуг.

Функционал данных типов органов получил классификацию по признаку типа соответствующего органа. Тем самым, в перечне государственных функций органов исполнительной власти выделяются:

- министерские функции - как функции по формированию программ, концепций, прогнозов, сценариев, планов, проектов НПА и функции по самостоятельному (в соответствии с полномочиями, закрепленными за исполнительным органом законами, указами Президента, постановлениями Правительства) принятию нормативных правовых актов;
- надзорные функции – как функции по осуществлению предварительного, текущего и последующего контроля и надзора соблюдения физическими и юридическими лицами нормативных требований к осуществляемой ими деятельности;
- агентские функции – как функции по обеспечению предоставления государственных и бюджетных услуг физическим и юридическим лицам (как выполнение поручений вышестоящей структуры (организационной или нормативной) в пользу третьей стороны (граждан, хозяйствующих субъектов, общественных организаций, прочее)).

97. Из текущей структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан «министерства» практически полностью могут считаться органами министерского типа, кроме Министерства мелиорации и водного хозяйства и Министерства по государственным доходам и сборам. Первое по содержанию собственной деятельности, закрепленного за ними имущественного комплекса и распределения текущего функционала тяготеет к тому, чтобы быть органом агентского типа. Второе, исходя из содержания деятельности, распределения функционала, в целом фискального характера содержания деятельности органа, явно тяготеет считаться органом надзорного типа. Среди «государственных комитетов» и «комитетов» Государственный комитет по землеустройству, Государственный комитет по управлению государственным имуществом, Комитет по делам молодежи и Комитет по физической культуре и спорту, с учетом содержания их деятельности, структуры текущего функционала были отнесены к органам агентского типа, а остальные «комитеты» признаны органами, тяготеющими к органам надзорного типа. Из четырех «главных управлений» только Главное геологическое управление было отнесено к «агентствам», остальные к «службам», что было связано со специфическим характером организации деятельности по геологоразведке, имущественным комплексом и его ролью в содержании деятельности «геологического управления». Парадокс, но оба «агентства» - Государственное агентство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Национальное космическое, геодезическое и картографическое агентство – по содержанию деятельности, характеру закрепленных за ними государственных функций являются классическим «службами». Из оставшихся органов Департамент

гражданской авиации был признан органом, тяготеющим к органам надзорного типа, а Фонд социальной защиты населения – агентский тип государственного органа.

98. Соответственно, закрепленные за текущими органами государственные функции попали в развилку типологической допустимости/избыточности исполнения их «данным/присвоенным» типом органа. Итогом проведенного анализа стали следующие результаты:

- для органов в текущей структуре «тяготеющих» к министерскому типу органов (практически все «министерства») 746 функций являются типологически избыточными; к типологически избыточной деятельности для данного типа органов были отнесены все функции контрольно-надзорного типа и функции по управлению имуществом, оказанию государственных услуг;
- для органов в текущей структуре «тяготеющих» к надзорному типу (6 «комитетов», 3 «управления», 2 агентства, и по одному «министерству» и «департаменту» текущей системы центральных органов) 184 функции являются типологически избыточными; к типологически избыточной деятельности для данного типа органов были отнесены все функции нормативно-правового регулирования, формирования политики, управления имуществом и связанного с ним оказания государственных услуг;
- для органов в текущей структуре «тяготеющих» к агентскому типу органов (в текущей структуре это Минводхоз, Земельный комитет, Госкомимуществом, Геологическое управление, Комитеты по делам молодежи и физической культуры и спорту, Фонд соцзащиты) 105 функций являются типологически избыточными; к типологически избыточной деятельности для данного типа органов были отнесены все функции нормативно-правового регулирования, формирования политики, контрольно-надзорная деятельность.

*В Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Типологически избыточные функции» приведено распределение существующего множества государственных функций по типам деятельности, дано указание относительно допустимости исполнения функции исполнительными органами в существующем (текущем) виде.*

## Содержательное дублирование функций: единство процедур и предмета

99. Анализ текущего функционала центральных органов исполнительной власти позволяет выделить несколько групп функций, имеющих значительное процедурное дублирование друг друга. Исполнение отдельных функций, имеющих различную целевую развертку, различные целевые категории получателей результата функции, может, как в части выполняемых административных процедур, так и перечня и форм документов, запрашиваемых у заявителя, пересекаться, взаимно накладываться. Дублирование функций, фиксируемое на уровне процедур, информационных запросов, несет существенные административные издержки для получателей результатов функций. Необходимость двойного (тройного) прохождения последовательности одних и тех же процедур, предоставления одних и тех же информационных справок, документов, ведет к росту непроизводительных стоимостных и временных потерь для бизнеса, создает основу для развития коррупции в исполнительных органах.

100. В ходе работы с выделенными государственными функциями были сформированы группы содержательного дублирования в отдельных предметных областях. Всего было выделено 8 крупных блоков, в которых были определены функции содержательного дублирования:

- регистрация имущественных прав;
- регистрация юридических лиц, их отдельных правовых статусов;
- регулирование оборота ценных бумаг;
- регулирование цен и тарифов;
- обязательное социальное страхование;
- надзор за полнотой и своевременностью уплаты обязательных платежей;
- регистрация нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, охрана окружающей среды и использование природных ресурсов.

Все группы выделенных функций в различной степени содержат элементы содержательного дублирования, которые могут быть сняты, в том числе, через организационные изменения. Ряд предложений организационного характера, направленных на разрешение возникающего содержательного дублирования в деятельности исполнительных органов, получили свое выражение в предложенной структуре центральных органов исполнительной власти.

#### *Регистрация имущественных прав*

101. Регистрацией имущественных прав на объекты недвижимости и сделок с ними в республике занимаются два органа и одно государственное унитарное предприятие (!). При всем содержательном сходстве административных процедур, которые должны составлять процесс регистрации, разделение произошло по типам объектов, права на которые регистрируются. Регистрацию прав на жилище осуществляет государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство»<sup>2</sup>, регистрацией прав на владение земельными участками занимается Государственный комитет по землеустройству, а регистрацией залоговых прав на недвижимое имущество, вытекающих из прав владения и распоряжения, структурное подразделение (управление) Министерства юстиции. Помимо этого, ряд сделок, связанных с оборотом недвижимости в республике опосредуется действиями государственных нотариальных контор, в которых также фиксируются изменения в записях, касающихся объектов недвижимости. В существующем виде данная ситуация сложилась исторически.

102. Государственная регистрация имущественного права направлена на обеспечение гарантий лицам, регистрирующим имущественные права на объекты недвижимости, беспрепятственно пользоваться ими в соответствии с нормами гражданского права. В ситуации множественности субъектов, функционально выступающих гарантами прав на недвижимость, существенно возрастают транзакционные издержки лиц, желающих зарегистрировать свои права на объекты недвижимости. Во-вторых, множественность субъектов, являющихся держателями баз данных об операциях с конкретными объектами недвижимости, существенно повышает вероятность утери, снижает общую доступность физических и юридических лиц к информации об объектах недвижимости. В-третьих, распределение информации об объектах недвижимости у различных государственных субъектов ведет к структурной несовместимости указанных баз. Все указанное в совокупности

---

<sup>2</sup> Вопрос о такой специфической для Республики Таджикистан ситуации в области административного права как осуществление отдельных государственных функций не государственными органами рассматривается в специальном разделе настоящего отчета.

приводит к высоким рискам для участников сделок с объектами недвижимости в части защиты и гарантии их прав, а, как следствие, ведет к росту транзакционных издержек, является институциональной основной криминализации данной сферы.

103. Распределение функционала по регистрации имущественных прав между различными государственными органами выступает институциональным административным барьером для свободного (ликвидного) оборота прав на объекты недвижимости. Гармонизация операций по обороту объектов недвижимости определяется единообразием административных процедур, информационного обеспечения, опосредующих операции такого рода. Существующая система в области регистрации имущественных прав не позволяет в полной мере использовать имеющийся потенциал стимулирования гражданского развития и экономического роста за счет гармонизации операций с недвижимостью. В рекомендуемой структуре центральных органов исполнительной власти указанное противоречие разрешается через создание единого регистратора прав на объекты недвижимости и сделок с ним в форме государственной службы в «отраслевом кусте» «юстиции». В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены все функции, связанные с регистрацией имущественных прав, их распределение между текущими исполнительными органами.

*Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отдельных правовых статусов юридических и физических лиц*

104. Регистрацией юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), регистрацией отдельных правовых статусов юридических и физических лиц, как и в случае с регистрацией имущественных прав, занимается несколько исполнительных органов. Распределение функций по регистрации различных юридических лиц, их правовых статусов в первую очередь определяется видом деятельности, которым предполагает заниматься организация. И уже здесь заложено первое противоречие – содержание административных процедур и последствия самой регистрации для юридического лица в части его гражданских прав – неравнозначны, они зависят от отраслевой специфики деятельности организации.

105. Во-вторых, для хозяйствующего субъекта необходимость регистрации в различных государственных органах ведет к росту его транзакционных непроизводительных издержек. Так, издатели и изготовители печатной продукции фактически проходят двойную регистрацию – сначала в Министерстве культуры (разрешение на допуск к общей регистрации), потом – в Министерстве юстиции в общем порядке. Индивидуальные предприниматели регистрируются в Министерстве государственных доходов и сборов, в то время как хозяйствующие субъекты – юридические лица сначала в Министерстве юстиции, в последующем как налогоплательщики в Министерстве государственных доходов и сборов. Однако, в гражданско-правовых сделках, в коммерческом обороте права первых и вторых идентичны. Отдельно выделены банки и банковские организации, регистрацией которых занимается Национальный банк Таджикистана. При этом иные финансовые институты, такие как страховые компании и негосударственные пенсионные фонды, регистрируются на общих основаниях в Министерстве юстиции. Необходимость выделения банковских институтов в отдельную группу юридических лиц, регистрирующихся в специальном органе, при обязательном лицензировании всех видов деятельности, связанных с осуществлением банковских операций, вызывает сомнение.

106. В-третьих, распределение функции регистрации между различными государственными органами институционально не эффективна, и прежде всего, с точки зрения реализации единой гармонизированной государственной экономической политики. Регистрационные записи, которые делают различные государственные органы относительно гражданско-правового статуса юридического лица, взаимно не конвертируемы (или конвертируемы с

информационными потерями и реальными издержками), и тем самым информационно не прозрачны для системы принятия государственных решений.

107. В существующем «лоскутном поле регистрации» функции по регистрации исполняют роль демаркации рынков административными границами присутствия на них отдельных государственных органов. Система распределенных органов, исполняющих функции регистрации юридических лиц, выступает дополнительным обременением бизнеса, которое он несет при регистрации своего гражданско-правового статуса. Разрешить указанные противоречия возможно через ряд организационных изменений в структуре исполнительных органов: перераспределение функций регистрации юридических лиц между органами. В качестве возможного решения, может быть рекомендована структура, при которой функции регистрации коммерческих юридических лиц будет сконцентрирована в налоговой службе, совмещая тем самым регистрацию и постановку на налоговый учет. Регистрация не коммерческих юридических лиц (общественных организаций, объединений, политических партий и т.п.) может осуществляться в службе при Министерстве юстиции, ответственной за осуществление надзора за соблюдением законодательства РТ в области общественных организаций, объединений, политических партий. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены все функции, связанные с регистрацией гражданско-правового статуса лица, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

#### *Регулирование оборота ценных бумаг*

108. Схожая ситуация с регистрацией юридических лиц, наблюдается и в части исполнения отдельных государственных функций, связанных с регулированием операций с ценными бумагами. Деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг относится к лицензируемой деятельности. Исполнение указанной функции по лицензированию данной деятельности дифференцировано в зависимости от того является ли профессиональный участник рынка ценных бумаг банком (банковской организацией) или нет. В первом случае, лицензирование и последующий надзор за соблюдением требований, предъявляемых к профессиональному участнику рынка ценных бумаг, осуществляет Национальный банк Таджикистана, во втором – относительно всех иных организаций – профессиональных участников – Министерство финансов.
109. В ситуации становления рынка ценных бумаг в республике, слабых институтов аккумулирования и управления фондами, отсутствие единого регулятора на рынке ценных бумаг может рассматриваться в качестве отрицательного фактора. Как и формирование государственной политики, так и реализация запланированных мероприятий могли бы осуществляться в рамках одной вертикали органов: «министерство (ответственное за выработку единой политики) – служба (государственный регулятор на рынке ценных бумаг)». В предлагаемой структуре центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан, все государственные правоприменительные функции, связанные с регулированием операций на рынке ценных бумаг, отнесены к компетенции специальной государственной службы при Министерстве финансов. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены функции, связанные с регулированием деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

110. Блок вопросов, связанных с регулированием цен и тарифов на отдельные виды товаров и услуг, распределен между несколькими центральными исполнительными органами. Установление цен и тарифов на продукты, услуги субъектов естественных монополий отнесено к ведению органа со специальной компетенцией – Агентства по антимонопольной политике. Однако, помимо данного органа, функции установления цен, тарифов на отдельные виды услуг (товаров) выполняет еще целый ряд органов. Как следствие, компетенция самого Агентства в этих условиях становится размытой.

111. Так, Министерство связи устанавливает тарифы на следующие услуги:

- межсетевых соединений на услуги электросвязи, предоставляемые операторами электросвязи, занимающими доминирующее положение на рынке;
- электрической связи в случае монопольного ценообразования и иных действий, ограничивающих конкуренцию;
- почтовой связи в случае монопольного ценообразования и иных действий, ограничивающих конкуренцию.

Причем для всех трех услуг, в качестве специальной характеристики условия установления государственного тарифа, выступает монопольный характер оказания данной услуги.

112. Помимо этого, Министерство экономики и торговли ответственно за установление тарифов на услуги по подаче воды из государственных оросительных и обводнительных систем для сельскохозяйственных потребителей; Министерство сельского хозяйства – устанавливает отпускные цены на этиловый спирт, произведенный из пищевого и не пищевого сырья; Министерство здравоохранения – устанавливает преysкуранты цен на оказание видов и объемов медицинских услуг, предусмотренных Программой оказания медико-санитарной помощи гражданам Республики Таджикистан, помимо этого за этим же органом закреплено установление цен на медицинские услуги, предоставляемые на платной основе; Департамент авиации – устанавливает тарифы на услуги электрической связи в случае монопольного ценообразования и иных действий, ограничивающих конкуренцию. Такое многообразие органов, выступающих ценовыми регуляторами на сегментах рынка, предметно относимых к компетенции данных органов, не может не иметь последствий для самих участников рынка.

113. Во-первых, в ситуации множественности органов, исполняющих функции регулирования цен и тарифов, размывается целевая доминанта органа, ответственного за формирование единой государственной политики регулирования цен и тарифов в отдельных сегментах рынка. И, прежде всего, это касается деятельности субъектов естественных монополий. Во-вторых, возможность устанавливать тарифы на услуги организаций, находящихся в сфере подведомственного контроля и координации, содержит в себе внутренний «конфликт интересов»: обслуживание интересов подведомственных организаций (обеспечение роста доходности, покрытие неэффективных расходов) за счет потребителей услуг этих организаций. В-третьих, допустимость широкого использования органами инструментов государственного регулирования цен и тарифов на отдельные продукты и услуги существенно снижает общие требования к допустимости применения этой меры государственного регулирования.

114. Как следствие, в ходе горизонтального функционального обзора были рассмотрены все функции, связанные с установлением цен и тарифов на отдельные продукты и услуги. В ходе подготовки и представления структуры центральных органов исполнительной власти республики Таджикистан сделан ряд предложений, касающихся перераспределения всего множества рассмотренных функций. Так, вопросы формирования государственной политики регулирования цен и тарифов предложено сконцентрировать в Министерстве экономики и торговли, а вопросы установления цен и тарифов, в том числе их предельных уровней,

надзора за правильностью расчетов и применения законодательства РТ в области тарифного (ценового) регулирования, отнести к компетенции специальной государственной службы при Министерстве экономики. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены функции, связанные с регулированием цен и тарифов на отдельные услуги (товары), их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

#### *Обязательное социальное страхование*

115. В области обязательного социального страхования проблемы неэффективного распределения функционала между различными органами во многом определяются самим характером распределения задач, которые решаются государством в этой области. Речь в первую очередь идет о совмещении источников финансирования на содержательно различные области социальной политики. Суть проблемы в области социальной защиты состоит в совмещении мероприятий активной и пассивной социальной политики, как содержательно, так и финансово. Мероприятия обеих политик проводятся за счет средств аккумулируемых в Фонде социальной защиты населения (страховых средств), выплаты из которого должны направляться исключительно на возмещение потерь застрахованного лица при наступлении страхового случая.

116. В этой связи, помимо всего прочего, возникает коллизия с функциями государственных органов, связанных с регистрацией безработных и осуществлением им выплат. Так, регистрацией лица в качестве безработного и назначением выплаты пособия по безработице занимаются подведомственные Министерству труда и социальной защиты населения территориальные центры занятости, а присвоением застрахованному лицу идентификационного номера и осуществление выплаты пособия относится к прерогативе Фонда социальной защиты населения. В целом вся система обязательного социального страхования «напитана» неэффективным дублированием:

- контроль соблюдения своевременности и полноты обязательных социальных платежей осуществляют инспекторы Фонда социальной защиты населения и налоговые инспекторы;
- признание наступления страхового случая, регистрацию получателя выплаты и начисление выплат осуществляют территориальные органы социальной защиты и Фонда социальной защиты населения;
- собственно выплату осуществляет фонд через территориальные отделения государственного сберегательного банка «Амонатбанк».

Множественность участников с нераспределенной ответственностью и компетенцией обуславливает высокие административные издержки, которые несет вся система. О размерах потерь системы с высокой степенью дублирования свидетельствует размер вознаграждения «Амонатбанка» за организацию и проведение платежей получателям страховых премий (пенсий, пособий) – 1% от объемов платежей.

117. Схожая ситуация с осуществлением мероприятий направленных на содействие трудоустройству безработных граждан: содержание мероприятий не связывается с наступлением страхового случая и покрытия потерь, которые несет при этом застрахованное лицо. Содержательно, «организация новых рабочих мест», «профессиональное обучение и переподготовка безработных» – расходы не страхового фонда, а санкционированные представительным государственным органом расходы соответствующего бюджета на реализацию мероприятий государственной политики содействия занятости. Разрыв в целях органа, отвечающего за формирование политики в области безработицы и занятости, и органа, ответственного за полноту выполнения всех обязательств фонда (страховщика) перед

безработным (застрахованным) при потере работы (наступлении страхового случая), приводит к тому, что формирование плана мероприятий активной политики на рынке труда, происходит в отрыве от оценки возможностей базового источника их финансирования, - Фонда социальной защиты населения.

118. С учетом высказанных замечаний относительно распределения функционала между органами в части обеспечения согласованной и эффективной социальной политики (в частности, политики в области социальной поддержки безработных и содействия занятости) был сделан ряд предложений, получивших свое закрепление в структуре центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан. В первую очередь, это разведение мероприятий активной и пассивной социальной политики и соответствующее закрепление ответственности, в том числе и распоряжение финансовыми средствами, за различными органами агентского типа. Так, вся пассивная социальная политика попадает в сферу ответственности Фонда социальной защиты населения (государственного агентства), все мероприятия активной социальной политики становятся прерогативой государственного агентства по социальному развитию. Контроль соблюдения полноты и своевременности уплаты страховых взносов отнесен исключительно к компетенции государственной налоговой службы. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены отдельные функции, связанные с обязательным страхованием, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

*Надзор за полнотой и своевременностью уплаты обязательных платежей*

119. Помимо указанного содержательного дублирования функций по надзору за соблюдением полноты и своевременности уплаты обязательных страховых взносов между налоговой службой и фондом социальной защиты, в области уплаты обязательных платежей существуют и иные примеры дублирования. Так, администратором сборов обязательных платежей за загрязнение атмосферного воздуха и пользование объектами животного мира выступает Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства, функции администратора платежей за пользование недрами и воспроизводство минерально-сырьевой базы, соответственно, Главное геологическое управление.
120. Подобное распределение между различными государственными органами функционала, связанного с надзором за своевременностью и полнотой уплаты обязательных платежей, не является в чистом виде содержательно дублирующим. Практика государств членов СНГ свидетельствует о возможности распределенной системы надзора за сборами обязательных платежей. В то же время, существенным минусом такой системы распределенного функционала является общее снижение фискальной дисциплины, возможность использования «зачетных схем» уплаты обязательных платежей. Кроме этого, отраслевые органы, ответственные за сбор отдельных обязательных платежей (в первую очередь ресурсных платежей), находятся в ситуации «конфликта интересов» выполнения всего множества закрепленных за ними государственных функций. Ответственность за реализацию отдельных целей в той или иной отрасли объективно может вступать в противоречие с необходимостью взыскания в полном объеме и своевременно требуемых платежей.
121. В отдельных случаях ситуация усугубляется финансово зависимым положением исполнительных органов от поступлений на собственное содержание со стороны подведомственных органов. Так, Главное управление геологии, являясь государственным органом, финансируется из отчислений от прибыли территориальных подведомственных геологоразведочных партий, «сидящих» на платежах на воспроизводство минерально-сырьевой базы. В связи с многоканальным механизмом финансирования программы ВМСБ,

широким использованием зачетных схем между недропользователями и управлениями геологии при учете платежей на ВМСБ, общий объем сборов, скорее всего, существенно ниже возможных поступлений «природной ренты».

122. Решение, как и в случае с иными группами функций, относимых к содержательно дублирующим друг друга, находится в форме организационных изменений и перераспределения функционала между органами в новой структуре. В рамках предложенной структуры центральных органов исполнительной власти Республик Таджикистан указанную группу функций предлагается сконцентрировать исключительно у налоговой службы. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены функции, связанные с обеспечением своевременности и полноты уплаты обязательных платежей в бюджетную систему республики, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.
123. Здесь же целесообразно дать комментарий относительно отдельных особенностей существующей системы контроля деятельности органов, ответственных за своевременность и полноту сборов обязательных платежей. В текущей ситуации функции по надзору за обеспечением налоговыми, таможенными и иными органами, ответственными за поступление обязательных платежей в государственный бюджет, бюджеты государственных целевых внебюджетных фондов полноты и своевременности поступления обязательных платежей, как поступлением и целевым назначением использования средств, полученных от использования природных ресурсов, специально выделены и закреплены за Государственным комитетом по финансовому контролю. Специфика данной ситуации состоит в том, что налоговые, таможенные и иные органы, ответственные за поступления обязательных платежей, как и Комитет по финансовому контролю, являются органами специального надзора, по отношению к которым надзорные действия могут и должны совершать органы общего надзора (прокуратура, органы государственной безопасности и внутренних дел). В противном случае, дополнительная надстройка, именно в части выделенных функций, обременяет, буквально «дублирует» часть административных процедур органов общего надзора.

*Регистрация нуждающихся в улучшение жилищных условий*

124. В сфере обеспечения жильем лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вопросы регистрации указанных категорий возложены на государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство». Как и в случае с регистрацией прав на жилье, выполнение государственной функции не государственным органом, а хозяйствующим субъектом, должно считаться не допустимым. Фактически целевой функционал территориальных отделов социальной защиты находится на исполнении у предприятия, ответственного за эксплуатацию и содержание жилищного фонда. В то же время, относительно отдельных категорий нуждающихся в улучшении жилищных условий решения принимаются государственными органами. Примером такого распределения функционала становится функция Комитета по делам молодежи – «регистрация малообеспеченных молодых семей в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий за счет жилищного фонда социального назначения».
125. В процессе распределения социального жилья выделяются два крупных подпроцесса, которые должны и могут быть разнесены на исполнение в два различных органа. С одной стороны, это подпроцесс регистрации нуждающихся, в том числе признания их относящихся к категории нуждающихся, ведение их учета, формирования списков на получение социального жилья, с другой, это подпроцесс непосредственного распоряжения социальным жилищным фондом, предоставление его во владение, контроль соблюдения условий содержания, иные вопросы управления социальным фондом. В предлагаемой структуре

центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан первый из указанных подпроцессов исполняется государственным агентством социального развития, второй государственным агентством по управлению государственным жилищным фондом. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены отдельные функции, связанные с получением доступа к пользованию социальным жилищным фондом, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

*Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, охрана окружающей среды и использование природных ресурсов*

126. Одни из самых насыщенных государственными функциями предметных сфер являются «охрана окружающей среды», «использование природных ресурсов» и «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения». В силу высокого полисемантизма базовых понятий и, как следствие, трудности однозначного отнесения их к выделенным предметным сферам, именно в этих областях наиболее значительно проявилось содержательное межведомственное дублирование. В существующей структуре исполнительных органов исполнение отдельных государственных функций в указанных сферах возложено на Комитет по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, Главное геологическое управление, Министерство сельского хозяйства, Министерство мелиорации и водного хозяйства, Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства, Республиканский санитарно-эпидемиологический центр (Министерство здравоохранения).
127. В сфере надзора за соблюдением общих экологических и санитарно-эпидемиологических требований нет ясных критериев отнесения исполнения тех или иных функций к конкретным государственным органам. Более того, на основе распределения существующего функционала в данной области, можно сделать вывод о дефункционализации органов санитарно-эпидемиологического надзора (здесь, как и во многих иных случаях, функции государственного органа исполняются подведомственной организацией – государственным учреждением Республиканский санитарно-эпидемиологический центр).
128. В качестве примеров функций, содержательно тяготеющих к исполнению в рамках санитарно-эпидемиологического надзора, можно привести функции Министерства мелиорации и водного хозяйства: выдача разрешений на орошение сельхозугодий сточными водами; установление норматива очистки водопользователем сточных вод; надзор за соблюдением норм содержания в водном объекте, используемом для нужд населения, загрязняющих веществ при сбросе сточных вод. За Министерством сельского хозяйства и Государственным комитетом охраны окружающей среды и лесного хозяйства закреплена функция утверждения предельно допустимых норм содержания остаточных химических веществ в продуктах питания, хотя, как и в предыдущем примере, цель, достигаемая в рамках исполнения данной функции, относится исключительно к санитарному благополучию населения. Соответственно, и установление указанных норм должно относиться к исключительному ведению Министерства здравоохранения. Эта же логика может быть применена при перераспределении функций надзора за соблюдением правил использования химических веществ, применяемых в народном хозяйстве в интересах охраны здоровья человека (Комитет по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору; Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства), нормативов предельно допустимого уровня шума, вибрации, магнитных полей и других вредных физических воздействий (Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства) в сферу деятельности органов санитарного надзора.

129. В силу того, что текущая структура центральных органов исполнительной власти построена на основе отраслевого принципа, в сфере использования и охраны природных ресурсов не удается избежать встроенного «конфликта интересов»: между использованием и охраной ресурсов. Это проявляется в рамках реализации функций по надзору за соблюдением норм и правил использования отдельных природных ресурсов. Можно констатировать, что ситуация межведомственного содержательного дублирования в деятельности органов, имеющих отношение к вопросам регулированию использования природных ресурсов, типична для имеющейся структуры органов (как и для любой другой сформированной на основе отраслевого принципа).

130. Земельные ресурсы. Вопросами охраны земельных ресурсов в республике занимаются три центральных исполнительных органа: Государственный комитет по землеустройству, Министерство сельского хозяйства и Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства. В качестве примера, можно привести следующие функции:

- выдачу разрешения на размещение объектов, влияющих на состояние земель и осуществление надзора за соблюдением законодательства Республики Таджикистан в области использования и охраны земель (Государственный комитет по землеустройству);
- осуществления надзора за обеспечением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, его воспроизводством, рациональным использованием (Министерство сельского хозяйства);
- утверждения норм применения удобрений, пестицидов и других химических веществ; осуществления надзора за соблюдением общих экологических требований к осуществлению хозяйственной или любой иной деятельности в сельском хозяйстве (Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства).

Помимо роста непроизводительных административных процедур, в силу дублирования отдельными органами друг друга, в данной ситуации возрастают издержки, которые приходится нести землепользователю в условиях не разграниченной функциональной ответственности соответствующих надзорных органов.

131. Водные ресурсы. Как и в случае с земельными ресурсами, распределение ответственности между отдельными исполнительными органами, регулирующими использование и охрану водных ресурсов, также подвержено дублированию. Два центральных органа отвечают за охрану и обеспечение рационального использования водных ресурсов: Министерство мелиорации и водных ресурсов и Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства. В качестве наиболее показательного примера, можно привести следующее распределение функций между данными исполнительными органами: выдачу разрешения на сброс сточных вод осуществляет Министерство мелиорации и водных ресурсов, в то время как Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства ответственен за предоставление разрешения на сброс загрязняющих веществ в водные объекты. В такой ситуации, пользователь водных объектов «оплачивает» сложившееся дублируемое распределение функционала, неся непроизводительные издержки на согласование и получение «всех необходимых» разрешений. Одним из следствий системы не распределенной ответственности и дублирования деятельности надзорных органов выступает коррупция в надзорных органах.

132. Недра. В сфере использования и охраны недр ответственность исполнительных органов республики поделена между Комитетом по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и Главным геологическим управлением. Но, как и в случае с водными и земельными ресурсами, границы ответственности между данными органами размыты. Оба органа осуществляют надзор за

соблюдением нормативных требований при строительстве хвостохранилищ, прудов-накопителей, шламонакопителей и других сооружений по сбросу отходов производства, а также при строительстве полигонов для подземного захоронения промышленных стоков и радиоактивных отходов.

133. Сокращение числа дублирующих друг друга функций можно достичь через более точное распределение зон функциональной ответственности между соответствующими органами. В рамках предложенной структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан дан один из возможных вариантов распределения функций между исполнительными органами. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Содержательно дублируемые функции»* приведены функции, связанные с вопросами регулирования рационального использования и охраны природных ресурсов, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре.

## Потенциальное дублирование

134. Число функций, которые могут быть отнесены к потенциально дублируемым достаточно велико. В качестве таковых были определены функции, в исполнении которых принимают участие два и более исполнительных органа. Как правило, это функции, требующие межведомственного участия (согласование, координация, иные формы) нескольких исполнительных органов. Появление наименований конкретных органов определяется соответствующими нормами законов, предписывающих исполнение определенных процедур целой совокупности исполнительных органов.
135. В ходе проведения горизонтального функционального обзора, выявленные государственные функции, в исполнение которых принимают участие два и более органа определялись как «зоны (точки) потенциального дублирования». В каждом конкретном случае, эти самые «зоны» требуют дополнительного исследования на предмет возможного отнесения их к фактическому дублированию, либо признания возможности и допустимости их исполнения в формах межведомственного взаимодействия. Однако, уже сейчас имеет смысл сделать ряд комментариев и рекомендаций относительно той совокупности функций, которые были отнесены к потенциально дублируемым.
136. В первую очередь, следует выделить функции нормативно-правового регулирования исполнительных органов. Значительное число норм республиканских законов построено таким образом, что буквально, по текущим наименованиям органов (либо через указание предметной сферы компетенции соответствующего органа) определяют их перечень в «листе согласования» на проект соответствующего нормативного правового акта. В таком случае, нет необходимости относить такое «межведомственное взаимодействие» к отдельной форме дублирования.
137. В то же время, имеется ряд замечаний к отмеченной форме межведомственного взаимодействия. Во-первых, некорректность самой конструкции правовых норм (предусматривающих «согласовательное» перечисление органов) с точки зрения юридической дисциплины нормативного текста. Во-вторых, данная конструкция норм выступает как специфический институт соглашений о межведомственном взаимодействии (координации и отчетности) исполнительных органов. Фактически вопросы регламентации

межведомственного взаимодействия решаются таким специфическим образом как закрепление отдельных его форм в нормах отраслевых законов. Отсутствие работающего регламента взаимодействия правительственных органов получило выраженный «компенсаторный» механизм в специфически «исполнительской» технике построения правовой нормы. Указанный механизм максимально полно раскрывается в форме множественности «подписей» руководителей соответствующих исполнительных органов, принимающих (не согласовывающих) нормативный правовой акт.

138. Иные требования должны возникать при разборе потенциального дублирования для функций, относимых к надзору или оказанию государственных услуг. Участие двух и более органов в функциях такого рода, значительно в большей степени, чем при нормативно-правовом регулировании, тяготеет к признанию факта межведомственного дублирования в деятельности исполнительных органов. Имеет смысл отдельно разобрать ситуации с исполнением контрольно-надзорных функций двумя и более органами, и оказанием государственной услуги, в предоставлении которой участвуют также несколько исполнительных органов.
139. Оказание государственных услуг. В таких услугах, как выдача разрешений на осуществление каких-либо действий (мероприятий), предоставление какого-либо имущества в пользование, межведомственное взаимодействие схоже с формами согласования при разработке отдельных нормативных правовых актов, уже отмеченными выше. И здесь данная форма, может также рассматриваться как вынесенный в плоскость законодательной (!) нормы элемент регламента межведомственного взаимодействия органов, но уже при предоставлении государственной услуги. Явным дублированием может считаться ситуация в случае двойного или тройного участия органов в услугах типа государственной регистрации, ведения реестров (регистров, кадастров) и т.п.
140. Контроль и надзор. В части исполнения функций, связанных с осуществлением контроля и надзора, требования о недопустимости межведомственного дублирования должны быть значительно жестче. Если проведение контрольных мероприятий еще допускает коллегиальность их организации совместно несколькими исполнительными органами, то вынесение надзорных решений является прерогативой одного. Как следствие, все контрольно-надзорные функции должны иметь единственного ответственного исполнителя. Хотя регламент их исполнения вполне может подразумевать организацию и проведение отдельных мероприятий в коллегиальной форме. Более того, ситуация множественности органов, принимающих участие в исполнении контрольных или надзорных процедур, требует проведения их преимущественной регламентации.
141. В *Приложении № 2 «Перечень избыточных и дублирующих государственных функций» в разделе «Потенциально дублируемые функции»* приведено все множество функций, которые предполагают коллегиальную форму их исполнения, их распределение между текущими исполнительными органами, и рекомендуемое закрепление в предлагаемой структуре. Однако, следует еще раз подчеркнуть, что потенциальное дублирование в том контексте, как оно рассматривалось в настоящем функциональном обзоре не носит окончательного характера, а подразумевает дополнительный цикл исследований по уточнению фактического распределения компетенций органов при их исполнении. Более того, цикл уточнения ответственности, в первую очередь, должен быть инициирован и осуществлен самими органами.

### ЧАСТЬ III.

## Оценка текущего потенциала органов в сфере нормативного регулирования и правового обеспечения государственных функций: перспективы нормативного строительства

---

### Оценка текущего потенциала органов в сфере нормативного регулирования и правового обеспечения государственных функций: перспективы нормативного строительства

142. В ходе проведения горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан была дана оценка текущего состояния исполнения норм, предписывающих принятие нормативных правовых актов Правительством Республики Таджикистан, отдельными министерствами и ведомствами. Фактически обзор проводился по выделенным предметным сферам с учетом фактической законодательной базы республики. Работа по проверке проводилась на основе информации, полученной из интервью сотрудников правовых служб министерств и ведомств, анализа существующих электронных правовых баз республиканского законодательства, формального информационного запроса ко всем ведомствам, участвующим в горизонтальном функциональном обзоре.
143. Общая ситуация в области нормативно-правового регулирования со стороны исполнительной ветви власти относительно законодательно предписанного может быть охарактеризована как «правотворческий вакуум». Общее число норм, отсылающих на принятие со стороны исполнительной власти подзаконных актов, составляет 1134, фактически найдено соответствующих нормативных правовых актов – 238, что составляет 21,2 процента нормативно требуемого. Такой низкий процент исполнения законодательных норм по принятию подзаконных актов, не является в полной мере характеристикой нормотворческого процесса исполнительной ветви власти. За границами данного анализа остались нормативные правовые акты, принятые вне прямого указания норм законов Республики Таджикистан.
144. Оценка текущего нормативного правового регулирования со стороны исполнительных органов власти может быть раскрыта относительно плотности нормативного регулирования в отдельных предметных сферах. Всего для данных целей было выделено 27 агрегированных предметных сфер, относительно которых были расположены соответствующие нормы. Разброс исполнения нормативно предписанного числа подзаконных актов в процентном отношении составляет от нуля процентов (ни один подзаконный акт, предусмотренный соответствующей нормой закона, не был принят) до 72,7 процентов, но и эти относительные цифры не в полной мере характеризуют ситуацию.
145. Явными «аутсайдерами» в принятии подзаконных актов выступили следующие сферы:
- «сельское хозяйство», из 56 предписанных ни один акт не был обнаружен в качестве принятого – 0 процент исполнения;

- «архитектура и строительство», из 40 предписанных, только 1 акт был обнаружен в качестве принятого – 2,5 процента исполнения
- «охрана окружающей среды», из 113 предписанных, только 4 акта были обнаружены в качестве принятых – 3,5 процента исполнения;
- «образование», из 33 предписанных, только 3 акта были обнаружены в качестве принятых – 9,1 процента исполнения;
- «государственное управление в экономике», из 30 предписанных, только 4 акта были обнаружены в качестве принятых – 13,3 процента исполнения.

146. Явными «лидерами» в принятии подзаконных актов выступили следующие сферы:

- «государственная служба», из 4 предписанных, 2 акта были приняты – 50 процента исполнения;
- «использование водных ресурсов и мелиорация», из 22 предписанных, 12 актов были приняты – 54,5 процента исполнения;
- «приватизация и управление государственным имуществом», из 7 предписанных, 5 актов были приняты – 71,4 процента исполнения;
- «землепользование и земельные отношения», из 22 предписанных, 16 актов были приняты – 72,7 процента исполнения.

147. Указанную статистику имеет смысл дополнить оценкой нормативно-правового регулирования, где было принято абсолютное большинство подзаконных актов:

- «транспорт» - принято 24 нормативных правовых актов, или 30,4 процента от нормативно предписанного числа;
- «банки и банковская деятельность» - принято 25 нормативных правовых актов, или 53,1 процента от нормативно предписанного числа; следует отметить безусловно высокую, на фоне остальных центральных исполнительных органов, нормотворческую «производительность» Национального Банка Таджикистана;
- «финансы», принято 29 нормативных правовых актов, или 30,5 процента от нормативно предписанного числа;
- «здравоохранение», принято 31 нормативных правовых акта, правда это составляет, лишь 16,8 процента от нормативно предписанного числа;
- безусловный лидер по абсолютному числу принятых нормативных правовых подзаконных актов – «труд и трудовые отношения», принято 37 нормативных правовых актов, или 38,5 процента от нормативно предписанного числа.

148. Не может не вызывать беспокойство слабая фундированность подзаконными актами деятельность таможенных и налоговых служб. Так, в области таможенного дела принято только 4 подзаконных акта, от 75 законодательно предписанных (по большей части нормами Таможенного кодекса). В области налогов и иных обязательных платежей из 44 нормативно предписанных, только 12 были обнаружены в качестве принятых. Отсутствие в области налогов и таможенного дела значительного числа нормативных правовых актов, принятие которых отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов, является вопросом, требующим скорейшего и незамедлительного разрешения.

149. В целом, общая аналитическая информация относительно принятых подзаконных актов в каждой из выделенных предметных сфер представлена в таблице «Оценка степени нормативно-правового регулирования исполнительных органов Республики Таджикистан». Полное представление относительно того, какими нормами определяется необходимость

принятия подзаконных актов, и что должны регулировать данные акты, представлено в Приложении № 3 «Перечень нормативных правовых актов, законодательно предусмотренных к принятию, но не принятых Правительством Республики Таджикистан, отдельными уполномоченными исполнительными органами».

#### Оценка степени предписанного нормативно-правового регулирования исполнительных органов Республики Таджикистан

	Должно быть издано	Найдено действующих	Должно быть разработано НПА	Дефицит НПА
Сельское хозяйство	56	0	56	100,0%
Юстиция. Нотариат.	16	0	16	100,0%
Физкультура и спорт	3	0	3	100,0%
Международные отношения	1	0	1	100,0%
Архитектура-строительство	40	1	39	97,5%
Охрана окружающей среды	113	4	109	96,5%
Таможня	75	4	71	94,7%
Энергетика	16	1	15	93,8%
Образование	33	3	30	90,9%
Антимонопольная политика	11	1	10	90,9%
Культура	18	2	16	88,9%
Государственное управление в экономике	30	4	26	86,7%
Архивы	15	2	13	86,7%
Геодезия и картография	7	1	6	85,7%
Здравоохранение	185	31	154	83,2%
Промышленность	75	16	59	78,7%
Налоги и сборы	44	12	32	72,7%
Транспорт	79	24	55	69,6%
Финансы	95	29	66	69,5%
Семья, женщины, религия	3	1	2	66,7%
Связь	17	6	11	64,7%
Труд и трудовые отношения	96	37	59	61,5%
Государственная служба	4	2	2	50,0%
Банки и банковская деятельность	48	25	23	47,9%
Использование водных ресурсов и мелиорация	22	12	10	45,5%
Приватизация и управление госимуществом	7	5	2	28,6%
Землепользование и земельные отношения	22	16	6	27,3%

150. Проведенная оценка должна стать предметом дополнительного исследования. Требуется внести ясность относительно принятия подзаконных нормативных правовых актов, установленных нормами соответствующих законов Республики Таджикистан, при необходимости внести изменения в соответствующие законы. Определить план нормотворческой работы исполнительных органов с учетом предписанных к принятию подзаконных актов. Ресурсно поддержать Министерство юстиции, на текущий момент выступающего «узким» местом в процессе регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов республики.

## Рекомендуемые изменения в нормативные правовые акты РТ по закреплению «трехзвенной» системы государственных органов исполнительной власти РТ

151. В ходе проведенного горизонтального функционального обзора центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан был проанализирован значительный массив нормативных правовых актов. Анализ в первую очередь проводился на предмет выявления закрепленных за исполнительными органами республики государственных функций. Помимо этого, относительно отдельных правовых норм в рассмотренных актах были предложены изменения и дополнения, касающиеся обеспечения правового основания закрепления новой структуры исполнительных органов в целом. Понятно, что существующие конструкции правовых норм закрепляют существующую структуру. Для перехода к рекомендованной группой консультантов трехзвенной системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан требуется изменение нормативных правовых актов, закрепляющих государственные функции за отдельными исполнительными органами.

152. Основная часть предложенных по ходу анализа текстов изменений и дополнений в нормативные правовые акты может быть сведена в следующие группы:

- изменения, касающиеся замены наименований конкретных органов текущей структуры исполнительных органов (на момент принятия нормативного правового акта), на указание на тип базовой деятельности органа и предметную сферу, в которой данная деятельность государственного органа осуществляется;
- изменения и дополнения, касающиеся разделения исполнения типологически несовместимых функций между различными типами органов (в том числе при перечислении списком закрепленных полномочий за органом), либо отнесение исполнения государственной функции к иному типу органа, который указан в норме правового акта (в связи с типологической несовместимостью);
- изменения, касающиеся отнесения указанной в норме правового акта деятельности к иной предметной сфере (в связи с иным толкованием основания отнесения);
- изменения, касающиеся устранения закрепления в нормах законов Республики Таджикистан элементов межведомственного взаимодействия конкретных исполнительных органов при исполнении государственной функции;
- изменения, касающиеся устранения избыточного (необоснованно широкого) присутствия государства в форме деятельности своих органов в хозяйственной и общественной жизни.

153. Примеры указанных типов изменений и дополнений в отдельные нормы правовых актов Республики Таджикистан приведены в таблице «Примеры типовых изменений конструкций норм правовых актов, закрепляющих переход к новой структуре центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан». Все сделанные в ходе анализа нормативной правовой базы Республики Таджикистан предложения-поправки норм сведены в отдельное *Приложение № 6 «Предлагаемые изменения и дополнения в отдельные нормативные правовые акты Республики Таджикистан, закрепляющие трехзвенную структуру центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан».*

**Примеры типовых изменений конструкций норм правовых актов, закрепляющих переход к новой структуре центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан**

	<b>НПА</b>	<b>Ст.</b>	<b>Норма</b>	<b>Рекомендуемая редакция</b>
1. Замена наименований конкретных органов	Закон РТ «О сертификации продукции и услуг» от 13.12.1996, №313	ст.5.	Функции Государственного (национального) органа по сертификации Республики Таджикистан возлагаются на уполномоченный орган Правительства Республики Таджикистан в соответствии с настоящим законом:	На орган, ответственный за формирование государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере сертификации продукции и услуг, возлагаются следующие полномочия:
	Закон РТ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» от 12.12.1997 года, №513	ст.1.	Упрощенная форма первичных документов бухгалтерской отчетности и ведения книги учета доходов и расходов устанавливается Министерством финансов Республики Таджикистан и является единой на всей территории республики	Упрощенная форма первичных документов бухгалтерской отчетности и ведения книги учета доходов и расходов устанавливается органом, ответственным за нормативно-правовое регулирование в сфере бухгалтерского учета и отчетности, и является единой на всей территории республики
2. Разделение исполнения типологически несовместимых функций	Закон РТ «О наркологической помощи» от 8.12.2003, №67	ст.27.	Государственный контроль и координацию деятельности учреждений, организаций и лиц, оказывающих наркологическую помощь, осуществляет Министерство здравоохранения Республики Таджикистан	Государственный контроль и надзор за деятельностью учреждений, организаций и лиц, оказывающих наркологическую помощь, осуществляет орган, ответственный за осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства в области здравоохранения. Координацию указанных организаций и лиц осуществляет орган, ответственный за оказание государственных услуг в сфере здравоохранения
	Водный кодекс РТ	ст.23.	Перечень видов специального водопользования и лимиты забора воды из водных источников устанавливается специально уполномоченным государственным органом по регулированию использования и охране вод	Перечень видов специального водопользования устанавливается органом ответственным за нормативно-правовое регулирование в сфере использования и охраны вод. Лимиты забора воды из водных источников органом ответственным за оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере использования и охраны вод
3. Отнесение указанной в норме правового акта деятельности к иной предметной сфере	Закон РТ «О транспорте» от 29.11.2000, №22	ст.29.	Контроль за выполнением предприятиями, независимо от их принадлежности к той или иной форме собственности, транспортного законодательства, требований по безопасности движения, экологии при эксплуатации транспортных средств осуществляется Министерством транспорта и другими предусмотренными законодательством Республики Таджикистан органами государственного управления	Контроль за выполнением предприятиями, независимо от их принадлежности к той или иной форме собственности, транспортного законодательства, требований по безопасности движения, экологии при эксплуатации транспортных средств осуществляется органом ответственным за контроль и надзор в сфере безопасности дорожного движения

	НПА	Ст.	Норма	Рекомендуемая редакция
4. Устранение закрепления элементов межведомственного взаимодействия	Закон РТ «Об охране природы» от 27.12.1993, №905	ст.49.	Министерство здравоохранения Республики Таджикистан, совместно с Министерством сельского хозяйства Республики Таджикистан, Министерством охраны природы Республики Таджикистан, периодически утверждает список химических препаратов, разрешенных для применения в сельском хозяйстве, устанавливает предельно допустимые нормы содержания остаточных химических веществ в продуктах питания (в редакции Закона РТ от 1.02.1996г., №223)	Орган, ответственный за нормативно-правовое регулирование в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, периодически утверждает список химических препаратов, разрешенных для применения в сельском хозяйстве, устанавливает предельно допустимые нормы содержания остаточных химических веществ в продуктах питания
	Налоговый кодекс РТ	ст.45.	19. Инструкция о порядке постановки на регистрационный учет, переучета и снятия с регистрационного учета налогоплательщиков принимается уполномоченным государственным органом по согласованию с Министерством внутренних дел Республики Таджикистан, Министерством финансов Республики Таджикистан и Фондом социальной защиты населения при Правительстве Республики Таджикистан	19. Инструкция о порядке постановки на регистрационный учет, переучета и снятия с регистрационного учета налогоплательщиков принимается государственным органом, ответственным за нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов
5. Устранение избыточного присутствия государства	Закон РТ «О землеустройстве» от 12.05.2001, №20	ст.12.	Государственные органы по управлению земельными ресурсами на местах могут, с учетом особенностей природных, экономических, социальных и иных условий, разрабатывать нормативно-технические документы по осуществлению землеустроительных мероприятий, детализирующие государственные нормативно-технические документы. Указанные документы подлежат согласованию с уполномоченным государственным органом по управлению земельными ресурсами	Исключить норму. Нет явного указания на факт установления нормативно-правового регулирования и органа осуществляющего установление такого регулирования
	Закон РТ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 29.11.2000, №11	ст.20.	Дела о нарушении антимонопольного законодательства могут быть рассмотрены государственным антимонопольным органом по собственной инициативе	Исключить норму как необоснованно расширяющую правоприменение надзорного органа

НПА	Ст.	Норма	Рекомендуемая редакция
Закон РТ «О национальном банке»	ст.50.	<p>Временным управляющим, назначаемым Национальным банком Таджикистана, может быть:</p> <p>2) иное лицо или лица, причем в этом случае временный управляющий:</p> <p>а) должен быть человеком (или в случае юридического лица иметь основное должностное лицо, возглавляющее временную администрацию), который, по мнению Национального банка Таджикистана, обладает высочайшей профессиональной квалификацией и личной честностью</p>	Исключить как позволяющую НБ руководствоваться в части определения профессиональной квалификации и честности исключительно «собственным» мнением

## ЧАСТЬ IV.

# Оценка текущего распределения функционала подведомственной сети: соответствие правового статуса выполняемой деятельности

### Специфическая форма исполнения отдельных государственных функций: «латентные государственные органы»

154. В ходе проведенного горизонтального функционального обзора была выявлена специфическая форма исполнения отдельных государственных функций. Государственные функции осуществляются не государственными органами, а специальными государственными организациями. При реализации данного проекта было предложено именовать указанные организации как «латентные государственные органы». Организационно-правовая форма организаций, исполняющих отдельные государственные функции, может быть различной: от государственного учреждения до общественной организации (здесь же: государственное унитарное предприятие, акционерное общество открытого типа). Как правило, организации, в компетенцию которых входит исполнение отдельных государственных функций, имеют «над собой» курирующие их ведомства; «латентные органы» являются подведомственными организациями центральных органов исполнительной власти.
155. При реализации проекта удалось выделить, по крайней мере, 14 организаций, которые в ходе своей деятельности исполняют отдельные государственные функции. Общий перечень организаций – «латентных государственных органов», с указанием курирующего ведомства и исполняемых государственных функций, приведен в таблице «Латентные государственные органы».

#### Латентные государственные органы

№	Наименование организации	Ведомство	Осуществляемые государственные функции
1	Управление ремонтно-строительных работ и обслуживания	Министерство финансов	Осуществляет технический надзор строительных объектов
2	Государственное унитарное предприятие «Сайёх»	Министерство экономики и торговли	Осуществляет лицензирование туристической деятельности
3	Дирекция строящихся предприятий	Министерство транспорта	Осуществляет технический надзор строительных объектов
4	Международная ассоциация автомобильных грузоперевозок «АВВАТ»	Министерство транспорта	Осуществляет государственную аккредитацию организаций осуществляющих транспортно-экспедиционную деятельность
5	Республиканский центр госсанэпиднадзора	Министерство здравоохранения	Осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор
6	Республиканский центр медстатистики и информации	Министерство здравоохранения	Информационная деятельность
7	ОАХК «Барки Точик»	Министерство энергетики	Осуществляет энергетический надзор
8	Государственное унитарное предприятие ГПИЗ «Точикзаминсоз»	Государственный комитет по землеустройству	Ведет государственный учёт земель и земельных работ

№	Наименование организации	Ведомство	Осуществляемые государственные функции
9	Государственное унитарное предприятие «МарказЗамин»	Государственный комитет по землеустройству	Осуществляет выдачу сертификатов на право пользования земельными участками
10	Государственное унитарное предприятие «Хураквори»	Министерство сельского хозяйства	Осуществляет лицензирование деятельности по производству и обороту алкогольной продукции
11	ЛХПО «Таджиклес»	Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства	Осуществляет выдачу разрешения на лесное пользование и иную, связанную с ним хозяйственную деятельность
12	Государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство»	-	Осуществляет регистрацию имущественных прав на жилые помещения
13	Государственный сберегательный банк «Амонатбанк»	-	Осуществляет нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов исполнения бюджета и внебюджетного фонда (в части согласования проектов НПА)

156. Из представленного множества организаций и типов, осуществляемых ими государственных функций, можно выделить ряд общих функций для некоторых из данных организаций. Так, выделяются следующие типы функций:

- осуществление надзора за соблюдением отдельных (отраслевых) технических (технологических) требований к ведению хозяйственной деятельности, к продуктам хозяйственной деятельности, к субъектам хозяйственной деятельности;
- ведение государственного учета и регистрация имущественных прав на отдельные объекты недвижимости, предоставление права на использование отдельных природных ресурсов;
- осуществление лицензирования отдельных видов деятельности и государственной аккредитация организаций;
- прочие виды государственных функций.

157. Так, к отдельным функциям, содержащим элементы технического (технологического) надзора, может быть отнесена деятельность Управления ремонтно-строительных работ и обслуживания при Министерстве финансов, Дирекции строящихся предприятий при Министерстве транспорта, акционерное общество открытого типа «Барки Точик» при Министерстве энергетике и Республиканского центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора при Министерстве здравоохранения. В первых двух случаях, указанная деятельность помимо содержания отдельных властных элементов надзорного характера, дублирует деятельность органов архитектурного, строительного и промышленного надзоров, и явно носит избыточный характер для компетенции курирующего ведомства. Подразделения ответственные за осуществление энергетического надзора являются структурным подразделением акционерного общества открытого типа «Барки Точик» и финансируются за счет сметы указанного общества. Фактически, энергетический тариф, утверждаемый для энергетического монополиста, содержит в себе содержание органов надзора. При сохранении сложившейся ситуации в области энергетики институционализируется «конфликт интересов» производителя и потребителя энергии, позволяя извлекать монопольную ренту административного характера энергетической компании при ее взаимодействии с потребителями. Для Центра санитарно-эпидемиологического надзора характерно совмещение технических функций контроля и административных функций надзора в одном лице, когда вынесение властных решений делегировано негосударственному органу.

158. Ведением государственного учета земельных участков (земельных работ) занимается Государственное унитарное предприятие ГПИЗ «Точикминсоз», выдачу сертификатов (правоустанавливающих документов) на право владения земельным участком осуществляет другое государственное унитарное предприятие «МарказЗамин». В обоих случаях, на лицо закрепление за негосударственными органами исполнения государственных функций. Для ведения учета земельных участков возможно разнесение двух содержательно различных типов деятельности – технические мероприятия по замеру (обмеру), установлению границ земельного участка и административные процедуры по занесению в государственную книгу учета (иной другой носитель) земельных участков – между специализированной организацией и специальным государственным органом. В то время как процесс предоставления правоустанавливающего документа на владение земельным участком является исключительной прерогативой специального административного органа, ответственного за регистрацию имущественных прав на объекты недвижимости и сделок с ним. Схожая ситуация с выдачей сертификатов на право владения земельным участком наблюдается при регистрации имущественных прав граждан на жилые помещения. Только в этом случае «латентным государственным органом» выступает государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство»; здесь также должны быть предусмотрены мероприятия по передаче процесса регистрации имущественных прав на жилые помещения в сферу компетенции специального органа – регистратора имущественных прав.

159. Осуществление функций по лицензированию отдельных видов хозяйственной деятельности негосударственными органами. Лицензирование производства и оборота алкогольной продукции отнесено к сфере деятельности государственного унитарного предприятия «Хураквори» при Министерстве сельского хозяйства, которое является одним из крупнейших игроков на рынке производства и оборота алкогольной продукции. Схожая ситуация наблюдается в лицензировании туристической деятельности, участие в которой принимает государственное унитарное предприятие «Сайёх» - один из крупнейших туристических операторов республики. Предоставление права определять прямой (административный) доступ на рынок отдельных товаров и услуг участникам данных сегментов рынка выступает нарушением антимонопольного законодательства и принципов конкурентного ведения бизнеса. Немногим отличается от деятельности указанных предприятий деятельность ассоциации автомобильных грузоперевозчиков «АВВАТ» - крупнейший оператор рынка международных автоперевозок в республике осуществляет государственную аккредитацию организаций, осуществляющих указанный вид деятельности. Во всех указанных случаях, рекомендуется выделить всю совокупность административных процедур, связанных с исполнением сугубо государственных функций, и передать их в специализированные органы контрольно-надзорного типа при соответствующих министерствах. При проектировании предлагаемой структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан указанные функции были отнесены к функционалу соответствующих «служб»:

- лицензирование производства и оборота алкогольной продукции (как подакцизной продукции) к сфере компетенции Государственной налоговой службы;
- лицензирование туристической деятельности (как сферы регулирования торговых операций) к сфере компетенции Государственной службы по надзору в сфере торговли, качества продукции и защиты прав потребителей (помимо того, что указанная государственная функция была отнесена к потенциально избыточной);
- государственная аккредитация организаций, осуществляющих международные автоперевозки, к сфере компетенции Государственной службы по надзору в сфере дорог и транспорта.

160. Сложившаяся форма распределения отдельных государственных функций между государственными организациями и государственными органами выступает «историческим рудиментом» прошлой практики управления в республике. В условиях тотального государственного управления и присутствия в экономике отдельные государственные организации являлись естественным «продолжением» государственных органов, иной организационной формой реализации общего для всех принципа «огосударствления» хозяйственных и общественных отношений. И в этой связи, безусловно, деятельность указанных организаций нельзя рассматривать как развитие отдельных форм многозвенной модели государственного управления (четырёх- или пятизвенной модели организации системы государственного управления). Многие из рассматриваемых организаций осуществляют хозяйственную деятельность, направленную на извлечение прибыли и предусматривающую конкурентную борьбу с иными участниками рынка. Тем самым, в отдельных сегментах рынка возникают ситуации, при которых формирование и выполнение «правил игры» на данном сегменте сосредоточено в одном лице – «латентном государственном органе». При формировании предложений по структуре органов исполнительной власти все выделенные государственные функции, в настоящий момент осуществляющиеся в форме деятельности негосударственных органов, получили свое закрепление за соответствующими «новыми» органами.

## **ЧАСТЬ V.**

# **Выбор системы органов исполнительной власти РТ: возможности и ограничения.**

---

### **Базовые принципы проектирования структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан**

**161.** Формирование структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан осуществлялось на безусловном приоритете соответствия 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.

Отдельные отклонения от «чистой» конструкции определялись необходимостью учета лишь значимых факторов структурной специфики экономики и ключевых доминант национальной культуры управления.

**162.** Проектирование 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. В предлагаемой структуре Правительство Республики Таджикистан состоит из премьер-министра, министров, руководителей государственных агентств и государственных служб, образованных при Правительстве Республики Таджикистан, и возглавляется Председателем Правительства Республики Таджикистан – Президентом Республики Таджикистан.

**163.** В ходе данного функционального обзора было проанализировано, в какой степени Правительство Республики Таджикистан выполняет функции нормативно-правового регулирования, возложенные на него нормами республиканских законов. Это существенно ограничило выводы по содержанию, структуре и оценке деятельности в целом высшего исполнительного органа республики. Существенным выводом в ходе данного анализа стало лишь то, что в сфере нормативно-правового регулирования отдельных вопросов, относимых нормами законов к сфере компетенции исполнительной власти, нет единых и ясных критериев, в каком случае это является прерогативой Правительства Республики Таджикистан, в каком – отдельных министерств. Отсутствие институциональной нормы

подменено прямым указанием (отсылкой) в текстах правовых актов на конкретный исполнительный орган, прерогативой которого является принятие соответствующего нормативного правового акта.

164. 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. Помимо этого, в прерогативу министерств отнесены функции по контролю и координации подведомственных им государственных органов специальной компетенции – государственных служб и государственных агентств. Подведомственные министерству государственные органы образуют третий уровень в структуре центральных исполнительных органов. В предлагаемой иерархии органов структурная ветвь «министерство – государственные службы/агентства при министерстве» образуют «отраслевой куст» центральных исполнительных органов. Именно «отраслевые кусты» станут предметом рассмотрения данного раздела.

165. Существенной характеристикой предлагаемой структуры стал намеренный «аскетизм» в использовании типов центральных исполнительных органов, и оснований отнесения к данным типам органов с конкретными единицами деятельности. Их всего три: «министерство», «служба» и «агентство», различает их закрепленная за каждым органом функциональная компетенция. В отличие от текущей структуры центральных органов исполнительной власти, был сделан преднамеренный уход от такой типологии органов, которая бы включала «комитеты», «государственные комитеты» и «главные управления». Тому есть несколько оснований:

- понятие «комитет», как правило, используется для обозначения временного органа, перед которым поставлена цель, по достижению которой он может быть распущен;
- понятие «управление», в сложившейся практике организационного проектирования, как правило, применяется для выделения структурных подразделений более крупных организационных единиц;
- отсутствие единых для всех типов органов критериев их выделения и именованя;
- неприемлемость дифференциации типов органов по критерию вхождения их руководителей в Правительство Республики Таджикистан, это касается «государственных комитетов» и просто «комитетов» (см. Закон Республики Таджикистан «О Правительстве Республики Таджикистан» от 12 мая 2001 года, № 28);
- обеспечение прозрачности межведомственного взаимодействия в системе трех типологически выделенных органов по сравнению с системой из пяти функционально неструктурированных типов органов в текущей структуре.

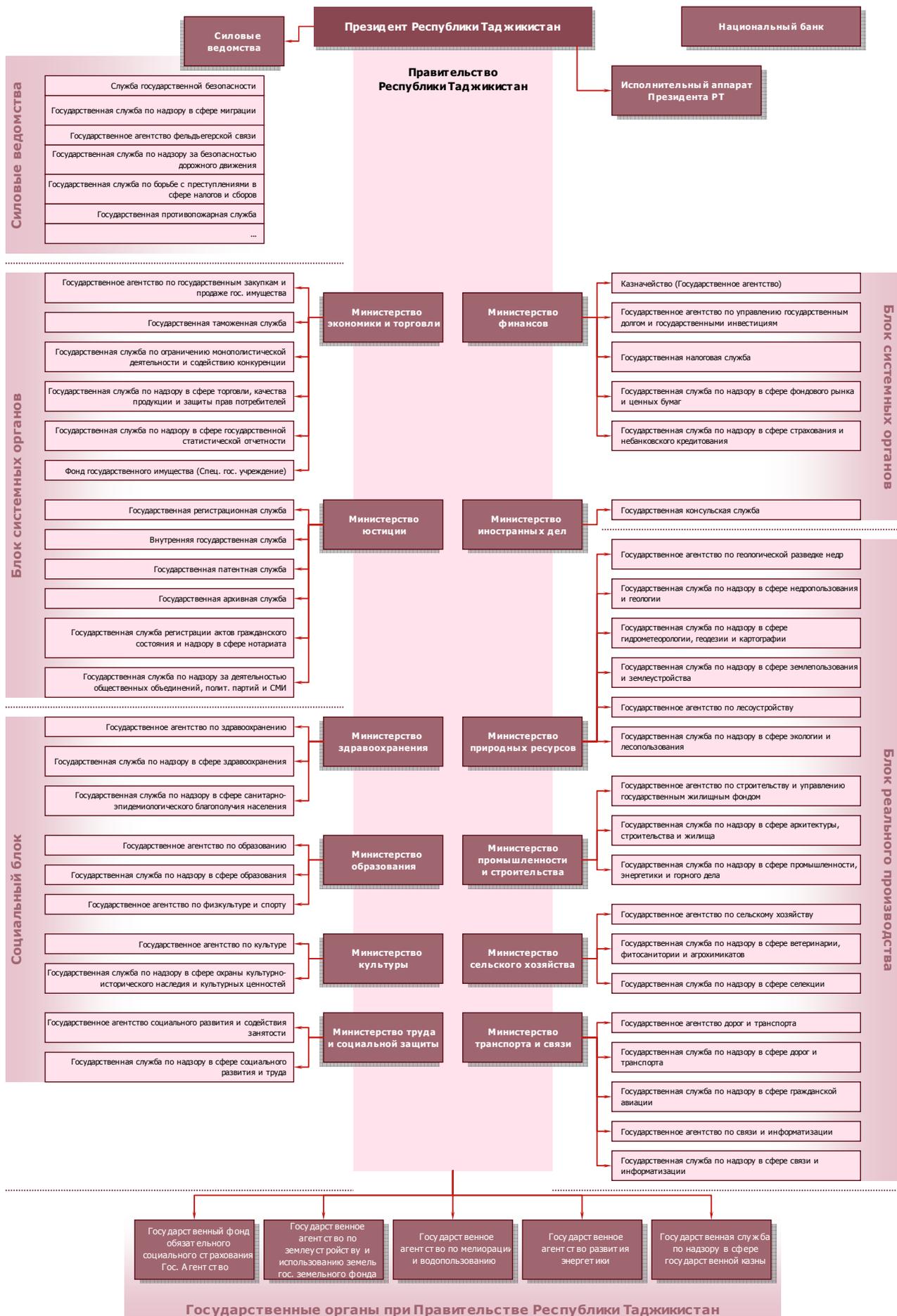
В свою очередь, предложенная типология органов построена на основе единства типологии функциональной деятельности исполнительных органов, удерживая через наименование типа органа – тип, содержание и характер его деятельности:

- **«министерство»** - центральный исполнительный органа, ответственный за формирование единой государственной политики, контроль и координацию органов, ее реализующих;
- **«служба»** - исполнительный орган, ответственный за надзор соблюдения установленных требований со стороны институтов государства («охранитель» норм государственной власти);

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

166. Проведение организационных изменений, направленных на существенное снижение «конфликта интересов» встроенных в текущую структуру власти. Противоречия в реализации отдельных целей, вмененных исполнительным органам, требует своего разрешения. В текущей системе исполнительных органов республики «конфликт интересов» наблюдается, как по линии выполнения одним органом типологически несовместимых видов деятельности, так и по линии достижения одним органом предметно конфликтных целей.
167. Примером первого типа «конфликта интересов» может являться установление одним органом нормативных требований к какой-либо деятельности, и осуществление надзора за соблюдением установленного этим же органом требования. Или вменение в ответственность управления подведомственным имущественным комплексом и отнесение к компетенции этого же органа осуществление оценки социальной или экономической эффективности управления этим имущественным комплексом. Примером второго типа «конфликта интересов» может являться характерное совмещение в деятельности одного органа надзора за соблюдением требований эффективного использования природных ресурсов, стимулирования добычи и повышения конкурентоспособности национального производителя и требований соблюдения экологических норм, обеспечения экобаланса при вторжении в окружающую природную среду.
168. Предлагаемая структура центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан в максимальной степени направлена на недопущение «корпусулизации» в структуре и функционале отдельных органов обоих типов «конфликта интересов». В первую очередь это достигается через жесткое разнесение типологически несовместимых видов деятельности по различным типам органов, и, во-вторых, через организационное разграничение содержательно конфликтных предметных сфер деятельности, как внутри одного «отраслевого куста», так и между ними.
169. Принцип установления четких и однозначных границ ответственности для каждого из предложенных исполнительных органов инструментально обеспечивается через проектирование структуры органов посредством выделенной матрицы функций. Организационные границы внутри матрицы функций обусловлены границами базовых единиц деятельности, каждая из которых сформирована перекрестием шкал двух классификаторов. Сформированные как разнесенные совокупности государственных функций (по типу и предмету деятельности) базовые единицы деятельности задают предельно жесткий каркас функциональных границ, которые в последующем и определяют однозначность границ ответственности органов («не позволяют заползать в компетенцию иных органов»).

# Структура центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан



Государственные органы при Правительстве Республики Таджикистан

## Проектирование структуры органов исполнительной власти: «отраслевые кусты» и органы при Правительстве

170. Инструментально формирование структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан осуществлялось снизу вверх через последовательность проектных действий:

- выделение из правовых норм единиц государственных функций;
- формирование базовых единиц деятельности, как совокупности типологически тяготеющих друг к другу государственных функций;
- проектирование организационных единиц и иерархий связи между ними, как проекции наборов базовых единиц деятельности.

Указанная конструкция проектных действий определила одну принципиальную особенность всей предложенной структуры: к организационной единице от первичной единицы деятельности (государственной функции, вмененной нормой правового акта (закона) исполнительному органу). Последствие проектирования «от функции к органу» проявились в определении числа министерств и соответственно, числа «отраслевых кустов». Следствием технологического принципа организационного проектирования «от функции к органу» является то, что компетенция министерств может определяться не только совокупностью функций нормативно-правового регулирования, но и необходимостью координации и контроля деятельности подведомственных ему служб и агентств.

171. Таким образом, формирование по принципу «от функции к органу» обусловила соответствующее движение в организационном проектировании «от агентств и служб к министерствам». Тем самым, при первом приближении между органами третьего звена распределялась вся совокупность выделенных правоприменительных функций, министерства возникали как центры планирования политик, нормативно-правового регулирования, контроля и координации деятельности подведомственных правоприменительных органов. Принципиально, что органы правоприменения в оргпроектировании в известной степени обуславливали (фундировали) появление органов министерского типа. Третье звено новых органов (службы и агентства), разобрав между собой всю совокупность правоприменительных функций, тем самым, структурировав через базовые единицы деятельности всю совокупность предметных сфер, определили организационно эффективное число министерств. В предлагаемой системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан было выделено 12 министерств, соответственно 12 структурированных «отраслевых кустов» исполнительных органов:

Блок системных органов:

- Министерство экономики и торговли;
- Министерство финансов;
- Министерство юстиции;
- Министерство иностранных дел.

Блок органов, ответственных за реальное производство:

- Министерство природных ресурсов;
- Министерство промышленности и строительства;
- Министерство сельского хозяйства;

- Министерство транспорта и связи.

Блок органов, ответственных за социальную сферу:

- Министерство здравоохранения;
- Министерство образования;
- Министерство культуры;
- Министерство труда и социальной защиты.

172. Отдельно были выделены четыре государственных агентства и одна государственная служба при Правительстве Республики Таджикистан. Предложение о формировании указанных органов при высшем исполнительном органе страны было обусловлено необходимостью учета специфически местных факторов. И, в первую очередь, это пул общегосударственных (национальных) проектов, которые сегодня реализуются в стране. Вследствие необходимости удержания статуса органов уровню и значимости проектов, на реализацию которых в наибольшей степени направлены усилия данных органов, в качестве органов при Правительстве были предложены:

- Государственный фонд обязательного социального страхования (государственное агентство), как держатель проекта по реформе обязательного социального страхования;
- Государственное агентство по землеустройству и использованию земель государственного земельного фонда как держатель проекта по устройению земельного фонда (разграничение земельных участков, кадастровая оценка земель) Республики Таджикистана;
- Государственное агентство по мелиорации и водопользованию, как держатель крупных территориальных проектов в области мелиорации;
- Государственное агентство развития энергетики, как держатель проектов по строительству каскадов гидроэлектростанций.

Специфика функционирования агентств при Правительстве характеризуется в первую очередь тем, что сами проекты, на исполнение которых нацелены указанные органы, имеют общенациональный статус, и требуют координации и непосредственного контроля их исполнения со стороны высшего исполнительного органа. Во-вторых, на Правительство возлагается ответственность за формирование общей государственной политики, которая обуславливает реализацию указанных проектов. И, третье, нормативно-правовое регулирование сфер реализации национальных проектов. В предложенной конструкции органов исполнительной власти Республики Таджикистан одним из принципиальных требований, связанных с функционированием органов при Правительстве, являлось недопущение разрыва функции по координации и контролю за деятельности указанных органов между самим Правительством и какими-либо министерствами.

173. Помимо четырех правительственных агентств в предлагаемой структуре центральных органов исполнительной власти имеется один орган надзорного типа, который мог быть образован при Правительстве республике Таджикистан. Таким органом могла бы быть «Государственная служба по надзору в сфере государственной казны». В предлагаемой модели данный орган объединяет функции «аудитора» и «ревизора» бюджета. Рассматривая его существование в контексте государственного строительства, часть его функций в перспективе могла бы быть передана сформированному при Парламенте республики независимому счетному органу, а часть сфокусирована на контрольно-ревизионной работе по проверке целевого характера и эффективности использования бюджетных средств и государственного имущества и, тем самым, отойти в «отраслевой куст» финансов. Предлагаемая к формированию при Правительстве Республике Таджикистан

Государственная служба по надзору в сфере государственной казны отражает текущее распределение полномочий ветвей власти, и, скорее всего, сможет обеспечить наиболее эффективное исполнение функций, относимых к ее компетенции.

#### Государственные органы при Правительстве РТ



### Блок системных органов

174. **«Отраслевой куст» экономики и торговли.** В данном кусте исполнительных органов выделяются два достаточно самостоятельных сегмента деятельности: макроэкономическое прогнозирование и формирование программ социально-экономического развития Республики Таджикистан; развитие и модернизация институтов торговли (регулирование всего множества отношений связанных с торговыми операциями). К первому сегменту может быть отнесена связка органов «Министерство экономики и торговли» - «Государственная статистическая служба», ко второму: «Министерство экономики и торговли» - «Государственная таможенная служба» / «Государственная служба по ограничению монополистической деятельности и содействию конкуренции» / «Государственная служба по надзору в сфере торговли, качества продукции и защиты прав потребителей» / «Государственное агентство по государственным закупкам и продаже государственного имущества».
175. «Отраслевой куст» экономики и торговли. Идея, которая закладывалась при проектировании данного куста, состояла в выделении в качестве базового элемента функционирования экономики, требующего институционального обустройства, единичной торговой операции и отношений, связанных с ней. Выделенный куст органов ответственен за обеспечение роста конкурентоспособности национальной экономики через модернизацию институтов торговых операций. Именно вследствие этого, таможенная служба рассматривается, в первую очередь, как регулятор внешних торговых операций, и только во вторую, в качестве фискального органа; к компетенции антимонопольной службы отнесен не только надзор за ограничением монопольного поведения на рынках, но и регулирование тарифов, надзор за действиями государственных органов на отдельных сегментах рынка; Государственная служба по надзору в сфере торговли, качества продукции и защиты прав потребителей сфокусирована на обеспечении симметрии информации, прав и обязанностей в торговых операциях между продавцами и потребителями. Агентство по государственным закупкам и продаже государственного имущества рассматривается как центральная торговая площадка по операциям с государственными закупками и продажей (торговлей) государственным имуществом. Отдельно выделен в качестве специализированного государственного учреждения, не являющегося государственным органом и не обладающего властными полномочиями, Фонд государственного имущества. Его прерогатива – учет и оценка (в том числе эффективности использования) имеющегося у государства имущества.



176. **«Отраслевой куст» финансов.** В блоке исполнительных органов «финансы» также выделяется два крупных сегмента деятельности: формирование и исполнение государственного бюджета; развитие и модернизация институтов финансового рынка. К первому сегменту отнесена связка органов: «Министерство финансов» - «Государственная налоговая служба» / «Государственное казначейство (государственное агентство)» / «Государственное агентство по управлению государственным долгом и государственным инвестициям», ко второму сегменту: «Министерство финансов» - «Государственная служба по надзору в сфере фондового рынка и ценных бумаг»/ «Государственная служба по надзору в сфере страхования и небанковского кредитования».
177. «Отраслевой куст» финансов. Базовая идея в проектировании данного куста состояла в фокусировании деятельности органов, составляющих его, исключительно на финансовых отношениях, связанных с формированием и распределением финансовых фондов (как это происходит в части государственного бюджета), использованием институтов финансового рынка для повышения конкурентоспособности национальной экономики. Вследствие этого, цепочка формирования и распоряжения публичными фондами (в части государственного бюджета) имеет единого координатора – Министерство финансов. Налоговая служба, как главный фискальный орган, ответственна за полноту и своевременность поступления обязательных платежей в бюджетную систему. Казначейство выполняет техническую роль исполнения государственного бюджета, а Агентство по управлению государственным долгом и инвестициям ответственно за эффективное привлечение и размещение заемных средств.
178. «Отраслевой куст» финансов. В качестве регулятора отношений на рынке финансовых услуг в представленной конструкции государство фокусируется на выполнении исключительно надзорных, «охранительных» функций для симметричного оборота информации в сделках между продавцами и покупателями финансовых услуг. Новацией данной схемы стало выделение из сферы компетенции Национального банка Таджикистана вопросов регулирования деятельности небанковских организаций, осуществляющих кредитование (в том числе микрокредитование, и микрофинансирование). Сделано это исходя из той логики, что деятельность указанных организаций не имеет решающего влияния на обеспечение устойчивости и прозрачности расчетно-платежной системы в экономике страны, но выступает действенным инструментом «точечного» («проектного») стимулирования развития отдельных секторов национальной экономики. Как следствие, данные вопросы, в целях избежания «конфликта интересов» в деятельности Национального банка (необходимость мерить деятельность небанковских организаций требованиями макрофинансовой стабильности), более эффективно могут получить разрешение через деятельность специального регулятора на рынке данных услуг.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» финансов.

## Министерство финансов

- Формирование проекта государственного бюджета, проекта государственной программы внешних и внутренних заимствований
- Нормативно-правовое регулирование исполнения государственного бюджета РФ, бюджетов областей и местных бюджетов
- Нормативно-правовое регулирование надзора за полнотой и своевременностью уплаты налоговых и иных обязательных платежей
- Нормативно-правовое регулирование надзора за полнотой и своевременностью уплаты платежей по обязательному социальному страхованию
- Нормативно-правовое регулирование надзора за соблюдением нормативных требований к организации и предоставлению небанковского кредитования
- Нормативно-правовое регулирование надзора за соблюдением нормативных требований при негосударственном страховании
- Нормативно-правовое регулирование надзора за соблюдением стандартов аудита
- Нормативно-правовое регулирование надзора за соблюдением требований по организации торговли фондами, размещению и обороту ценных бумаг;
- Нормативно-правовое регулирование приобретения, учета (ведения) и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней
- Нормативно-правовое регулирование размещения, обслуживания государственных заимствований (в том числе в форме ценных бумаг)
- Нормативно-правовое регулирование регистрации юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица

### Государственная налоговая служба

- Надзор за полнотой и своевременностью уплаты налоговых и иных обязательных платежей
- Надзор за полнотой и своевременностью уплаты платежей по обязательному социальному страхованию
- Надзор за соблюдением стандартов аудита
- Регистрация юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица

### Государственная служба по надзору в сфере страхования и небанковского кредитования

- Надзор за соблюдением нормативных требований к организации и предоставлению небанковского кредитования
- Надзор за соблюдением нормативных требований при негосударственном страховании

### Государственное агентство по управлению государственным долгом и государственным инвестициям

- Предоставление государственных инвестиций (гарантий) на проекты общегосударственного значения, в том числе за счет средств полученных в рамках внешней помощи РФ
- Размещение, обслуживание государственных заимствований (в том числе в форме ценных бумаг)

### Казначейство (Государственное агентство)

- Исполнение государственного бюджета РФ, бюджетов областей и местных бюджетов

### Государственная служба по надзору в сфере фондового рынка и ценных бумаг

- Надзор за соблюдением требований по организации торговли фондами, размещению и обороту ценных бумаг; регистрация выпусков ценных бумаг

### Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней (Специализированное государственное учреждение)

- Приобретение, учет (ведение) и хранение драгоценных металлов и драгоценных камней

179. **«Отраслевой куст» юстиции.** В ходе предложенной реструктуризации органов именно в данном «кусте» произошли наиболее значительные изменения. В первую очередь это коснулось общего увеличения числа исполнительных органов, образованных при Министерстве юстиции. Во-вторых, расширение зоны ответственности «куста» в предметных сферах деятельности государственных органов. В выделенном «кусте» органов предусмотрены три ключевых сегмента деятельности: организация и функционирование системы исполнительных органов государственных власти Республики Таджикистан, в том числе правовое и организационное регулирование деятельности государственных служащих; обеспечение устойчивости и гармонизация правовых отношений в области гражданских прав, в том числе прав на объекты недвижимости и сделок с ними, объекты интеллектуальной собственности и авторского права, прав, вытекающих из записей актов гражданского состояния и совершения нотариальных действий; обеспечение и защита конституционных прав и свобод, в том числе в области политических партий, организации гражданских инициатив, свободы СМИ.

180. Как следствие, первый сегмент деятельности удерживается связкой органов: «Министерство юстиции» – «Государственная служба по надзору за внутренней организацией государственных органов» / «Государственная архивная служба»; второй сегмент деятельности: «Министерство юстиции» - «Государственная регистрационная служба» / «Государственная патентная служба» / «Государственная служба по надзору в сфере регистрации актов гражданского состояния, нотариата и адвокатуры»; и третий сегмент деятельности представлен следующей связкой органов: «Министерство юстиции» - «Государственная служба по надзору за деятельностью общественных объединений, политических партий и СМИ».

181. Формирование данного куста подчинено приоритету развития базовых институтов гражданского общества, где вопросы обеспечения и защиты гражданских прав являются ключевыми. Основными новациями в предложенном распределении сфер ответственности являются:

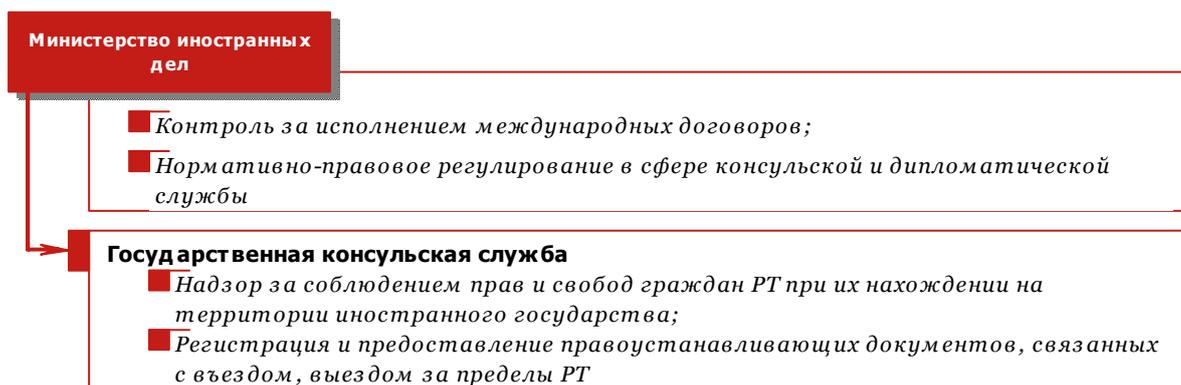
- формирование единого регистратора прав на объекты недвижимости и сделок с ним («Государственная регистрационная служба») с передачей ему государственных функций по регистрации прав владения земельными участками от Комитета по землеустройству и регистрации прав на жилище от ГУПа «Жилищно-коммунальное хозяйство»;
- передача Государственной патентной службы в сферу ответственности (контроля и координации) Министерства юстиции, как отражение приоритета обеспечения имущественного права над предметным содержанием объекта имущественных прав;
- возложение ответственности за организацию и функционирование государственной службы как института государственного управления на специальный орган, координируемый Министерством юстиции;
- передача функций по надзору за деятельностью СМИ в сферу компетенции органа, подведомственного Министерству юстиции.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» юстиция.



182. «Отраслевой куст» иностранных дел и внешних сношений. Один из традиционных «кустов» среди исполнительных органов государственной власти. Сфера деятельности подразумевает организацию внешних сношений государства, дипломатию и представление интересов государства за пределами его границ. В данном «кусте» была предложена одна небольшая новация по сравнению с текущей структурой: в качестве самостоятельного органа была выделена «Государственная консульская служба», в сферу компетенции которой было отнесено оказание консульских услуг гражданам Таджикистана (как на его территории, так и за его пределами), в том числе защита прав трудовых мигрантов на территории иностранных государств.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» иностранных дел и внешних сношений.

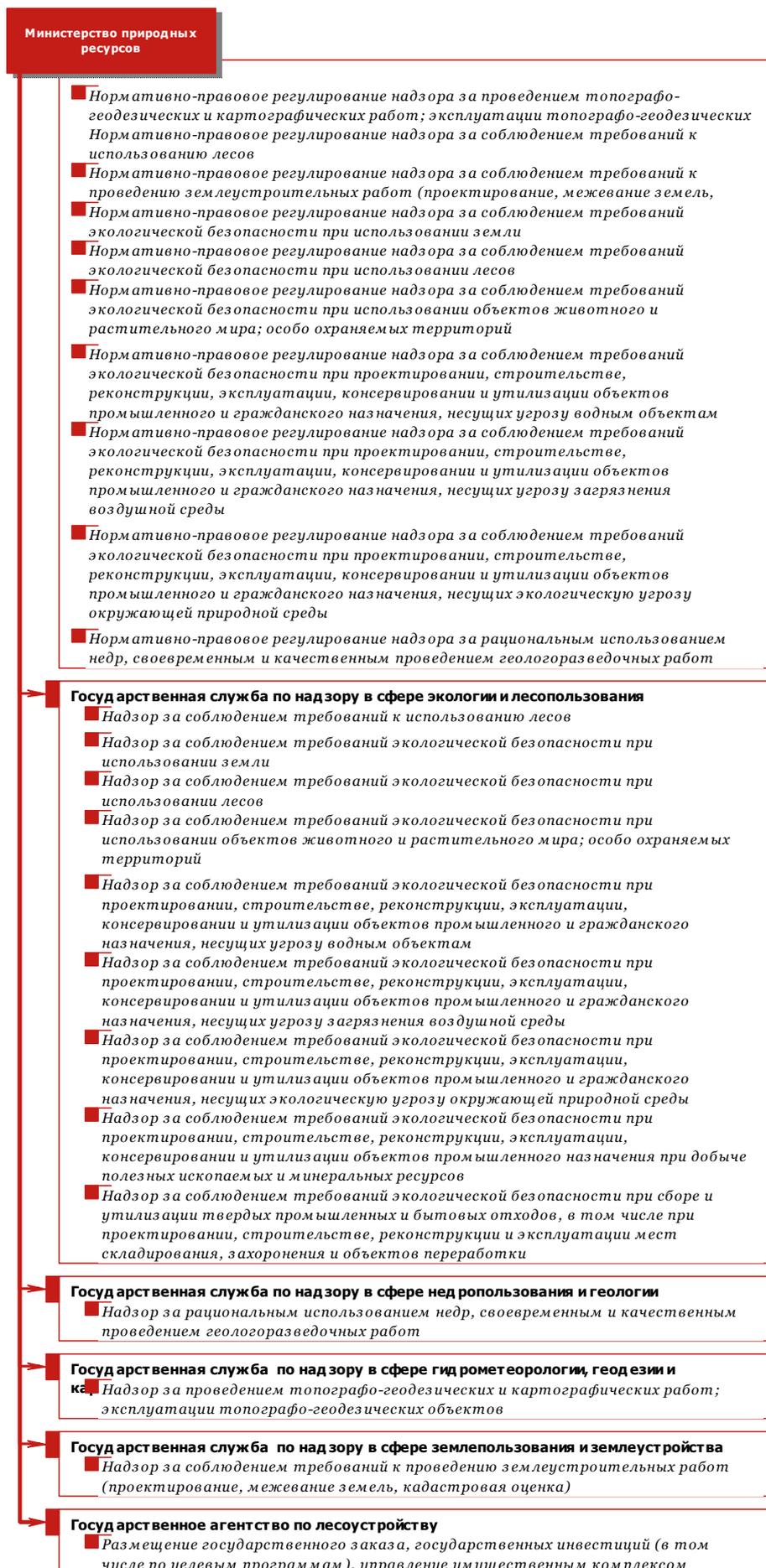


### Блок органов, ответственных за реальное производство

183. «Отраслевой куст» использования и охраны природных ресурсов. Данный «куст» органов акцентирован на реализации государственной политики в трех сегментах: рациональное использование природных ресурсов, в том числе реализация проектов (программ) развития добывающего комплекса национальной экономики; обеспечение охраны и восстановления природной среды; общегосударственные вопросы обеспечения единства в измерениях состояния климата, картографии и геодезии. Соответственно, каждый из выделенных сегментов удерживается следующей связкой органов: вопросы рационального использования природных ресурсов: «Министерство природных ресурсов» - «Государственная служба по надзору в сфере недропользования и геологии» / «Государственное агентство по геологической разведке недр» / «Государственная служба по надзору в сфере землепользования и землеустройства»; охрана и восстановление окружающей природной среды: «Министерство природных ресурсов» - «Государственная служба по надзору в сфере экологии и лесопользования» / «Государственное агентство по лесоустройству»; вопросы гидрометеорологии, картографии и геодезии: «Министерство природных ресурсов» - «Государственная служба по надзору в сфере метеорологии, геодезии и картографии».

184. «Отраслевой куст» использования и охраны природных ресурсов. Важной особенностью предложенного распределения компетенции в данном кусте явилось разделение вопросов охраны окружающей среды и ее использования (эксплуатации). Функции по надзору за соблюдением экологических норм и требований, разведены с функциями по надзору за соблюдением технико-технологических, проектных норм и требований, плановых заданий при эксплуатации отдельных видов природных ресурсов. Направлено это, прежде всего, на устранение потенциального «конфликта интересов» в деятельности органов, ответственных за обеспечение эффективного природопользования и рациональной природоохраны. Вторая новация, предложенная при проектировании данного куста органов – выделение в самостоятельный орган Агентства по геологической разведке недр. Анализ текстов законов не позволил выявить ни одной функции агентского типа, которая была бы закреплена нормами законов и предписана к исполнению специальному органу. Предложение по формированию указанного органа базировалось на учете необходимости организации, обеспечения и координации деятельности значительного по своим масштабам государственного геологоразведочного комплекса, имеющегося в республике. Именно наличие значительного имущественного комплекса, предоставляющего важные бюджетные услуги, обусловило целесообразность наличия специального органа по его управлению (организация и проведение государственного заказа, распоряжение бюджетными средствами, предусмотренными на программы геологического изучения недр, общая координация работ и прочее).

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» использования и охраны природных ресурсов.



185. «Отраслевой куст» использования и охраны природных ресурсов. Развитием указанного «куста» могло бы стать объединение ряда служб и агентств для комплексного выполнения, закрепленного за ними функционала. Так, Государственное агентство по лесоустройству могло быть объединено с Государственным агентством по землеустройству и использованию земель государственного земельного фонда при Правительстве Республике Таджикистан. Государственная служба по надзору в сфере землепользования и землеустройства могла бы быть объединена с Государственной службой по надзору в сфере недропользования и геологии, формируя единый орган, ответственный за осуществление надзора за соблюдением технической политики в области использования природных ресурсов.
186. **«Отраслевой куст» сельского хозяйства.** Указанный «куст» органов предусматривает реализацию деятельности по двум ключевым направлениям: поддержка развития сельского хозяйства в республике и обеспечение безопасности при ведении работ в животноводстве и растениеводстве. Первый сегмент крепится на связку органов «Министерство сельского хозяйства» - «Государственное агентство по сельскому хозяйству» / «Государственная служба по надзору в сфере селекции», второй: «Министерство сельского хозяйства» - «Государственная служба по надзору в сфере ветеринарии, фитосанитарии и оборота агрохимикатов».
187. «Отраслевой куст» сельского хозяйства. Разделение функций формирования политики, нормативно-правового регулирования в области сельского хозяйства с функциями по управлению имущественным комплексом на селе, реализации программ государственной поддержки сельского производителя во многом обусловлено дефицитом норм и правил, обеспечивающих институционализацию рыночных отношений на селе. Вопросы поддержки селекционных достижений, развития элитного семеноводства и племенного дела отнесено к компетенции Государственного агентства по сельскому хозяйству, к компетенции соответствующей службы отнесены функции по надзору за соблюдением норм и правил ведения селекционных работ в растениеводстве и животноводстве республики. Принципиально, что в данном «кусте» не предусматриваются органы, в функции которых бы входили вопросы рационального использования или охраны земельных и водных ресурсов. Сделано это в целях недопущения «конфликта интересов» достижения эффективности функционирования республиканского сельского хозяйства и защиты (рационального оборота) ресурсов (естественного капитала) функционирования сельского хозяйства (функции «отраслевого куста» природных ресурсов).

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» сельского хозяйства.



188. «Отраслевой куст» промышленности и строительства. Данный «куст» органов внутренне сегментирован по отраслевому принципу: выделяется сфера промышленности, и, в качестве самостоятельного направления, архитектура и градостроительство. Первый сегмент удерживается связкой органов «Министерство промышленности и строительства» - «Государственная служба по надзору в сфере промышленности, энергетики и горного дела», второй: «Министерство промышленности и строительства» - «Государственная служба по надзору в сфере архитектуры, строительства и жилища» / «Государственное агентство по строительству и управлению государственным жилищным фондом».

189. «Отраслевой куст» промышленности и строительства. Особенностью данного «куста» выступает, во-первых, необходимость координации работ по взаимодействию со значительным числом промышленных предприятий, в которых в той или иной мере присутствует государство. Во-вторых, наличие блока архитектуры, градостроительства и

строительства, его централизации на уровне республики, и невозможность перераспределить часть полномочий на уровень местного самоуправления.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» промышленности и строительства.



190. «Отраслевой куст» промышленности и строительства. При проектировании данного куста было принято решение предложить объединить промышленный (технический) и горный надзор с энергетическим надзором. Реализация указанного предложения предполагает выделение из структуры таджикской энергетической компании соответствующего подразделения и передача его в качестве структурного подразделения государственного

органа по надзору в промышленности, энергетике и горном деле. В этом же «кусте» формируется объединенный надзорный орган в области архитектуры, строительства и жилища, который, в последующем, при разграничении полномочий между уровнями власти, может быть реструктуризирован с выделением надзорных функций, исполнение которых может считаться наиболее целесообразным на местном уровне.

**191. «Отраслевой куст» транспорта и связи.** Данный «куст» сформирован исходя из допустимости рассмотрения каждой из отраслей, заявленных в его названии, как элементов общего коммуникационного комплекса (инфраструктуры доставки). И логично, что каждая из выделенных отраслей указывает на сегмент деятельности, в котором присутствуют исполнительные органы этого «куста». Так, сегмент транспорта удерживается связкой органов «Министерство транспорта и связи» - «Государственное агентство дорог и транспорта»/«Государственная служба по надзору в сфере дорог и транспорта»/«Государственная служба по надзору в сфере гражданской авиации», в свою очередь, сегмент связи и информатизации – Министерство транспорта и связи» - «Государственное агентство по связи информатизации»/«Государственная служба по надзору в сфере связи и информатизации».

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» транспорта и связи.



192. «Отраслевой куст» транспорта и связи. Одной из особенностей данного «куста» стало изъятие из компетенции текущей Транспортной инспекции функций напрямую дублирующих функции Госавтоинспекции в части контроля технического состояния транспортных средств. Агентство дорог и транспорта, в первую очередь, сфокусировано на строительстве и эксплуатации дорог. Служба по надзору в сфере гражданской авиации может быть объединена с Государственной службой по надзору в сфере дорог и транспорта.

#### **Блок органов, ответственных за социальную сферу**

193. **«Отраслевой куст» здравоохранения.** В данном «кусте» могут быть выделены два сегмента деятельности. Во-первых, оказание медицинской помощи населению на базе системы амбулаторно-поликлинических и стационарных медицинских учреждений, в первую очередь государственных, во-вторых, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. Если первый сегмент деятельности крепится на связку органов «Министерство здравоохранения» - «Государственная служба по надзору в сфере здравоохранения» / «Государственное агентство по здравоохранению», то второй – «Министерство здравоохранения» - «Государственная служба по надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения».
194. «Отраслевой куст» здравоохранения. Единственной особенностью проектирования настоящего «куста» стало формирование Санитарно-эпидемиологической службы как государственного органа на базе подведомственной организации государственного учреждения «Республиканский санитарно-эпидемиологический центр» (РСЭЦ). Указанное преобразование не состоит в прямом пересмотре правового статуса государственного специализированного учреждения в государственный орган, речь идет о выделении в текущем функционале РСЭЦ функций надзора и функций управления территориальной сетью санитарно-эпидемиологических станций и формирование на базе выделенного функционала специального государственного органа, имеющего разветвленную сеть территориальных подразделений. Таким образом, на территориях должны функционировать две организационные единицы: территориальное подразделение Государственной службы по надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и станции (с развернутой сетью санитарно-эпидемиологических пунктов). Соответственно, на первые возлагается принятие всего комплекса надзорных решений, в том числе, обременение юридических и физических лиц санкциями за выявленные нарушения в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. На вторые – проведение всего комплекса контрольных мероприятий (проверка, экспертиза и т.п.), охранных (инженерно-технических, противобактериальных и проч.) и прочих работ, не связанных с административной практикой. На данном примере, можно выделить один из важных проектов модернизации административной практики контрольно-надзорной деятельности в Республике Таджикистан: разграничение контрольных функций и передачу их на исполнение в специализированные организации (аккредитованные при соответствующих надзорных органах) с функциями по надзору, предусматривающих вынесение властных решений, и закреплением их за государственными органами.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» здравоохранения.



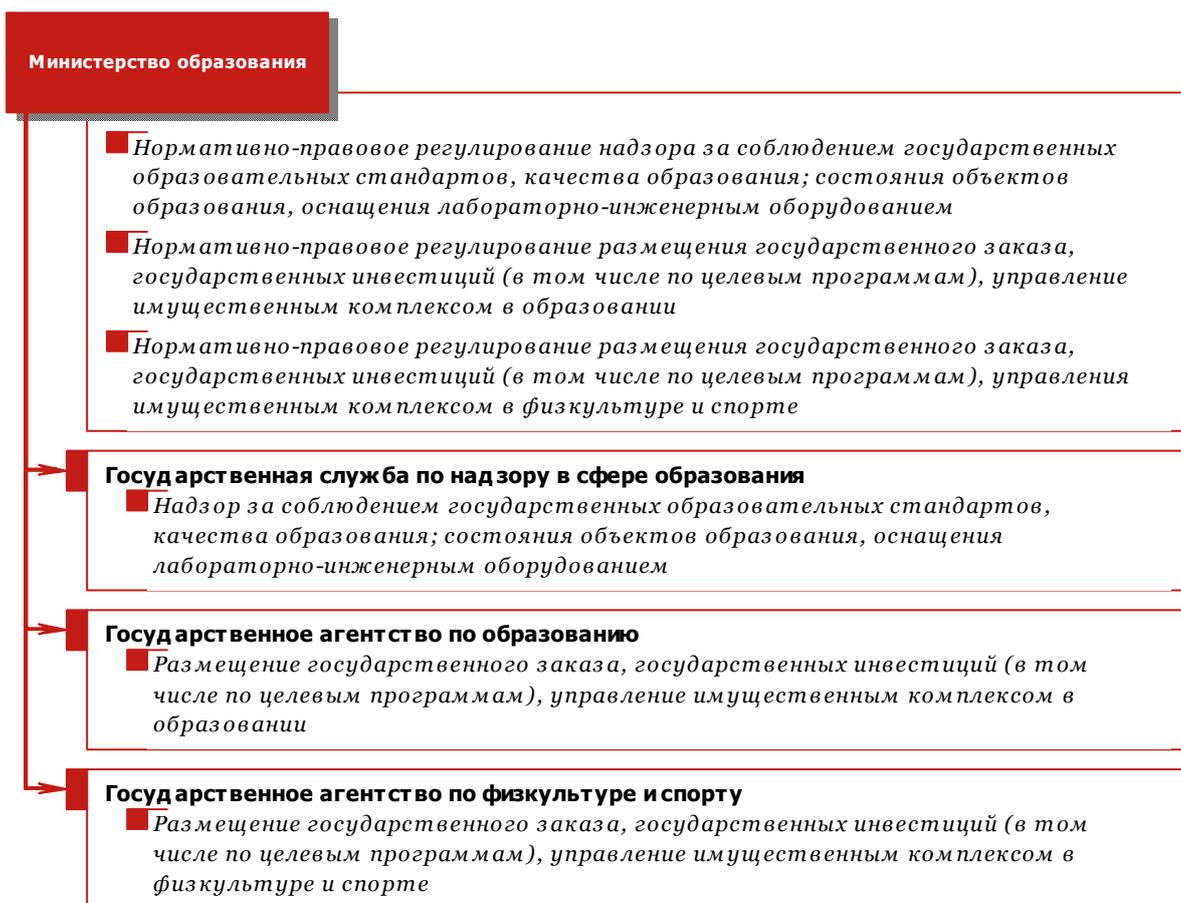
195. «Отраслевой куст» образования. В данном «кусте» исполнительных органов были выделены два основных направления деятельности (сегменты): начальное, среднее, высшее общее и профессиональное образование; физкультура и спорт. Первый сегмент деятельности «отраслевого куста» удерживается связкой органов: «Министерство образования» - «Государственное агентство по образованию» / «Государственная служба по надзору в сфере образования», второй крепится на следующую связку органов: «Министерство образования» - «Государственное агентство по физкультуре и спорту».

196. «Отраслевой куст» образования. Особенности проектирования данного «куста» стали:

- выделение агентства по физической культуре и спорту как элемента «образовательного куста»;
- осуществление надзорных функций за образовательным процессом в спортивных школах со стороны Государственной службы по надзору в сфере образования;
- предложение о передаче средних и высших профессиональных образовательных учреждений в сферу компетенции Государственного агентства по образованию.

Первое из данных предложений обуславливалось тем фактом, что практически вся физкультурная и спортивная инфраструктура представлена специальными образовательными учреждениями (дополнительное образование в ДЮСШ, на базе общеобразовательных, средних и высших профессиональных учебных заведениях). Управление данным имущественным комплексом осуществляется в рамках образовательного процесса, основным контингентом секций, школ являются дети и молодежь образовательного возраста, в основе спортивной подготовки, повышения общей физической культуры лежат единые с образованием культурные принципы и технологии. Предложение, связанное централизацией управления всеми образовательными учреждениями в рамках единого отраслевого «куста», было связано с пересмотром роли образовательной составляющей деятельности специальных профессиональных учреждений, и необходимости реализации единой государственной политики в области образования.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» образования.

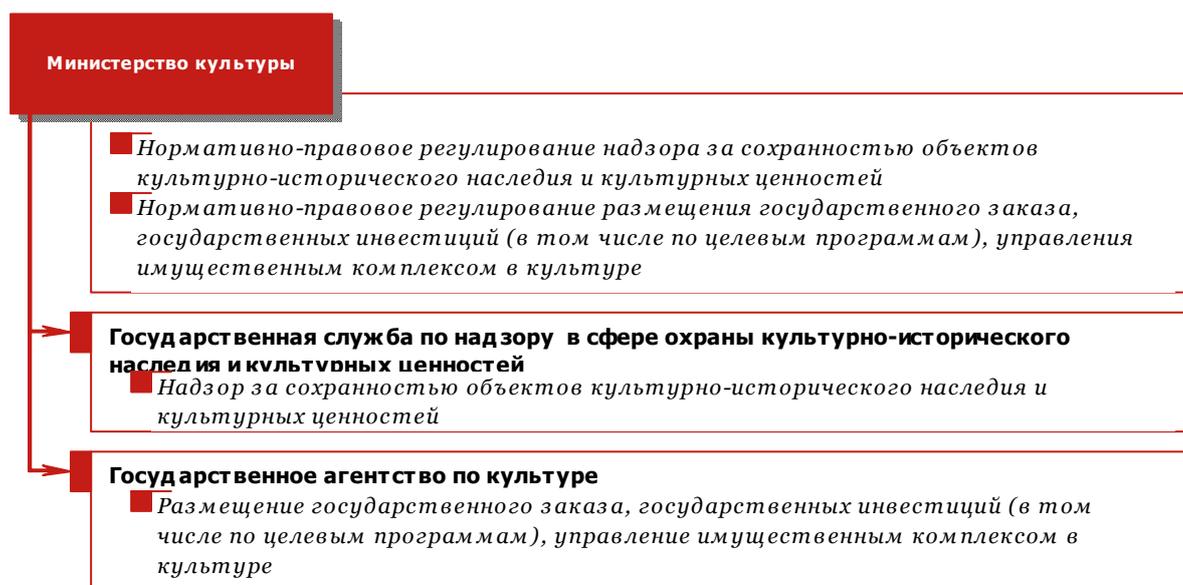


197. «Отраслевой куст» культура. Данный «куст» органов сфокусирован на реализации единой политики в области культуры. В отличие от остальных в данном «кусте» сегмент деятельности един и крепится на единственную связку органов: «Министерство культуры» - «Государственное агентство по культуре и поддержке СМИ» / «Государственная служба по надзору в сфере охраны объектов культурно-исторического наследия и культурных ценностей».

198. При проектировании данной иерархии исполнительных органов предложены две новации. Во-первых, в качестве самостоятельного органа предусмотрено выделение Государственной службы по надзору в сфере охраны объектов культурно-исторического наследия и культурных ценностей. Современная ситуация в данной области достаточно плачевна: на 1900 зарегистрированных памятников культуры только 4 сотрудника отдела охраны объектов культурно-исторического наследия и культурных ценностей Министерства культуры. Ясно, что республике требуется либо развернутая сеть территориальных

подразделений центрального органа, ответственного за обеспечение надзора в области охраны культурно-исторического наследия, либо сокращение общего числа объектов, относимых государством к объектам культурно-исторического наследия и культурных ценностей. Во-вторых, одним из направлений государственной поддержки в деятельности Государственного агентства по культуре предусмотрены средства массовой информации. Тем самым, это не требовало бы наличия специального органа в области СМИ, который «тяготел» бы в область цензурного контроля за их деятельностью, нежели концентрировался на формах и мерах государственной поддержки. Тем более, что в предложенной схеме вопросы надзора за контекстом в деятельности СМИ отнесены к компетенции надзорного органа «отраслевого куста» юстиции.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» культура.



199. **«Отраслевой куст» труда и социальной защиты.** При проектировании данного «куста» изначально было принято решение трактовать «труд» как социальное понятие. Это позволило удержать единство сегмента деятельности для всего «куста» исполнительных органов: формирование и реализация единой государственной политики в области труда и социального развития. Соответственно, и цепочка органов в данном кусте представлена как «Министерство труда и социальной защиты» - «Государственное агентство социального развития и содействия занятости» / «Государственная служба по надзору в сфере социального развития и труда».

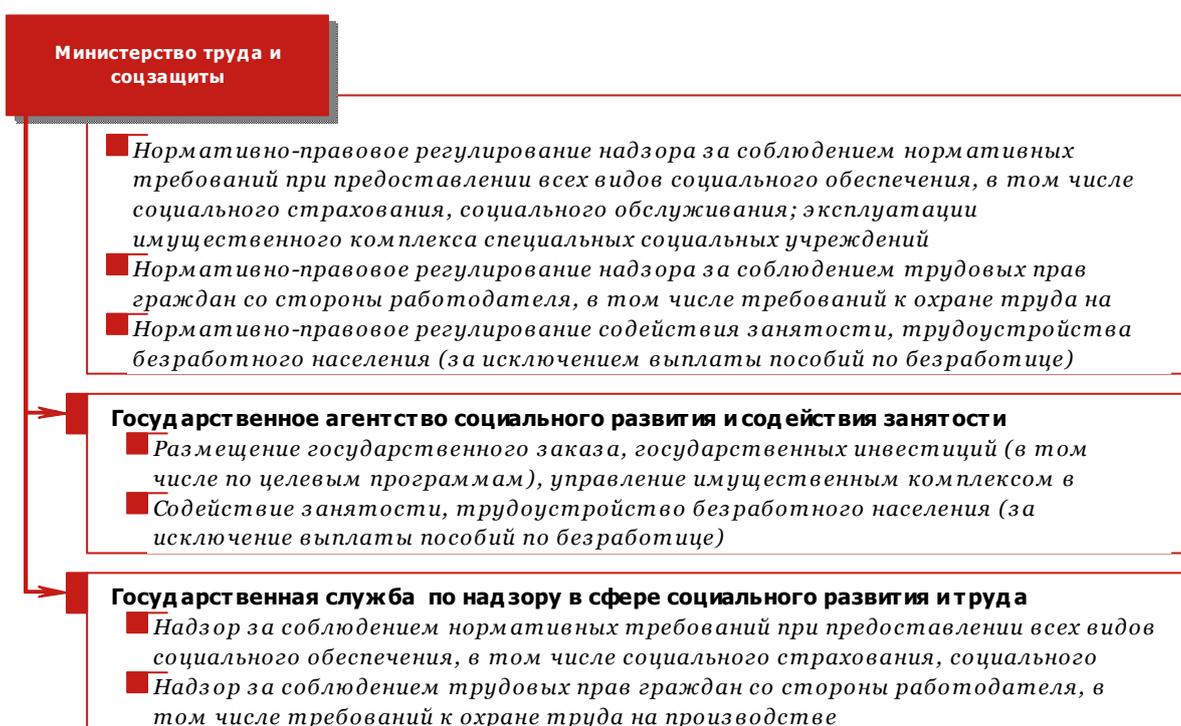
200. При проектировании данного «куста» органов были реализованы несколько значительных для всей структуры органов исполнительной власти Республики Таджикистан идей. Во-первых, это разграничение активной и пассивной политик в области социальной защиты населения. Напомним, что реализация мер пассивной политики социальной защиты, где основной формой является обязательное социальное страхование, была возложена на соответствующий Государственный фонд. Все мероприятия активной политики социальной защиты, в том числе мероприятия по содействию занятости, отнесены к компетенции Государственного агентства по социальному развитию и содействию занятости. Масштаб и глубина мероприятий активной социальной политики лимитируются размерами бюджетных ассигнований, и не могут финансироваться из страховых средств. Ответственность за проведение социальной политики существенно повышается и увязывается с обеспечением финансовой устойчивости и сбалансированности бюджетной системы.

201. Во-вторых, если ранее вопросы миграции рассматривались как элемент трудовых и социальных отношений, то в предлагаемой схеме «миграцию» предлагается рассматривать как одно из «внутренних дел» республики, и относить к сфере компетенции Министерства

внутренних дел. Напомним, что вопросы, связанные с правами и обязательствами трудовых мигрантов на территории иностранных государств, в предлагаемой структуре получают свое разрешение в рамках деятельности Государственной консульской службы. Именно вследствие такого перераспределения компетенций и ответственности внутренняя миграция должна быть отнесена к компетенции Министерства внутренних дел. Это тем более целесообразно, что вся совокупность административных процедур, документов, определяющих статус, права и обязанности внутреннего мигранта, связаны с процессом регистрации его по месту проживания и последующего наблюдения за ним.

202. В-третьих, к сфере компетенции Государственной службы по надзору в сфере социального развития и труда относится надзор за деятельностью учреждений социального типа, центров занятости и отделов социальной защиты (территориальных подразделений Агентства социального развития содействия занятости). Тем самым, общее распределение компетенций и функционала в данном «отраслевом кусте» становится сбалансированным, позволяя реализовывать ответственную социальную политику.

На рисунке схематично представлена иерархия органов «отраслевого куста» труда и социальной защиты.



### Органы, контроль и координация которых были вынесены за пределы системы гражданских исполнительных органов

203. В ходе построения матрицы функций и последующего проектирования структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан был определен ряд органов по фактическому содержанию своей деятельности, тяготеющих к блоку «силовых» исполнительных органов. В этой связи, было предложено следующее перераспределение ответственности за координацию деятельности органов третьего звена (агентства и службы) между возможными «силовыми» министерствами:

- Государственная служба по надзору в сфере миграции отнесена к компетенции Министерства внутренних дел;
- Государственная служба по борьбе с преступлениями в сфере налогов и сборов (налоговая полиция) отнесена к компетенции Министерства внутренних дел (это

же касается, органа по борьбе с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков);

- Государственное агентство фельдъегерской связи отнесено к компетенции органа, ответственного за государственную безопасность;
- Государственная служба по надзору в сфере охраны государственной тайны отнесена к компетенции органа, ответственного за государственную безопасность.