

6.2. Рост качества государственного управления

6.2.1. Реформа государственного управления

512. За прошедшие годы система государственного управления претерпела изменения в связи с принятием на референдуме 21 октября 2007 г. новой редакции Конституции Кыргызской Республики. Основным результатом преобразования главного закона страны явилось обеспечение политической стабильности в стране после трехлетних бурных политических событий. Сформирована новая политическая система, когда политические партии играют ключевую роль в формировании государственного управления.

513. В целом все изменения главного закона страны были направлены на формирование и внедрение новой модели системы сдержек и противовесов в государственном управлении.

514. На референдуме 21 октября 2007 г. также был **принят новый Кодекс Кыргызской Республики о выборах**. Нововведение в избирательном законодательстве было продиктовано новыми политическими реалиями, связанными с принятием новой редакции Конституции, а также необходимостью стимулирования развития многопартийной системы в республике. Политические партии стали основным субъектом избирательного процесса. В целом, все изменения в Кодекс о выборах были направлены на обеспечение прозрачности избирательного процесса, воспрепятствование нарушениям норм Кодекса о выборах.

515. В соответствии с новым Кодексом о выборах в декабре 2007 г. состоялись досрочные выборы депутатов **Жогорку Кенеша Кыргызской Республики**, которые впервые проводились по партийным спискам. С введением пропорциональной выборной системы Парламент стал нести полную ответственность не только

за свою деятельность, но и за работу Правительства Кыргызской Республики. Иными словами, парламент превратился из «дискуссионного клуба» в действенный законодательный орган. Усилился общественный контроль за деятельностью депутатов со стороны населения страны. Досрочные выборы в Жогорку Кенеш заставили партии активизировать работу во всех регионах страны и доводить до населения свои программные установки.

516. Правительством республики в 2008 г. проведен функциональный анализ в 40 государственных органах управления, 108 их подведомственных и 713 территориальных структурах управления. Прделана работа по инвентаризации действующей нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов государственного управления.

517. Очередной этап функционального анализа впервые отразил количественную и качественную оценку выполняемых государственными органами задач и функций, позволил провести их полную ревизию. Разработаны меры по приведению исполняемых ими функций в строгое соответствие с действующим законодательством.

518. Однако из-за отсутствия реестра функций органов государственного управления большинство из них манипулировали различными редакциями одной и той же функции, что затрудняло отслеживание реальных изменений в перечне функций того или иного государственного органа. Также все эти факторы создавали огромные трудности при подведении общих итогов функционального анализа.

519. Кроме того, практика проведения функциональных анализов в республике за последние годы показывает, что многие его рекомендации остаются невыполненными или не доводятся до своего логического завершения. Как результат, по-прежнему сохраняется много дублирующих, старых, делегируемых частному сектору, а также подлежащих децентрализации функций.

520. Необходимо также отметить, что существующая **функциональная организация** системы государственного управления во многом влияет на имеющийся сегодня невысокий уровень ее результативности, экономичности и эффективности. Наступило

время перестройки «государственной машины» на процессно-ориентированные принципы управления. Это означает, что работа будет оцениваться не по достижениям отдельных государственных органов, а по общему результату на национальном уровне, полученному в итоге их совместной деятельности. При этом все общие усилия должны быть ориентированы на продвижение утвержденных приоритетов развития страны. В этом направлении Правительство республики уже сделало первые шаги: разработана система показателей успешной деятельности государственных органов, которая должна оценивать успех перехода на процессно-ориентированные подходы.

521. Однако существующая **организационная структура Правительства**, которая в основном построена по отраслевому принципу, а не по принципу поддержки приоритетов развития страны, еще создает существенные барьеры в этом. Кроме того, существующая структура Аппарата Правительства во многом повторяет организационную структуру всего Правительства, при этом существует дублирование между деятельностью отдельных министерств и отделов Аппарата Правительства.

522. Кроме того, существующий Регламент Правительства слабо интегрируется с существующей его организационной структурой. Его положения содержат много барьеров для согласования различных государственных документов, они не стимулируют повышения качества их разработки. В результате, сегодня многие нормативно-правовые акты Правительства, имеющие важное государственное значение, могут согласовываться более одного месяца.

523. Кроме того, процедуры Правительства построены таким образом, что на заседаниях с участием Премьер-министра рассматриваются больше всего вопросы: (i) согласования различных мнений министерств и ведомств, хотя они должны быть согласованы между министерствами заранее, а на заседания Правительства должны выноситься готовые решения для утверждения; (ii) текущего характера, решение по которым должно приниматься на уровне отдельных органов исполнительной власти в соответствии с их полномочиями.

524. Как следствие, на заседаниях Правительства меньше

уделяется внимание вопросам выработки стратегических решений, многие документы отправляют на повторную доработку. Такая организация системы управления во многом определяет качество организации ее основных деловых процессов.

525. **Процесс стратегического планирования.** В 2008 г. для усиления координации процесса стратегического планирования в органах исполнительной власти был создан при Правительстве республики Координационный центр стратегического управления. Его исполнительным органом стало Министерство экономического развития и торговли КР. Одной из задач данного Центра является упорядочение процесса инициирования, разработки, рассмотрения и утверждения различных стратегических документов. Для этого были внедрены соответствующие процедуры и форматы. В частности, было разработано «Руководство по разработке стратегических документов» для оказания методологической помощи государственным органам.

526. Также Центр должен обеспечить инвентаризацию всех существующих программ и стратегий, для того чтобы сфокусировать ресурсы страны на реализацию приоритетных стратегических документов. В перспективе данный Центр должен стать составной частью нового Регламента Правительства.

527. Несмотря на это, по-прежнему многие государственные органы сохраняют старый стереотип в процессе стратегического планирования. В результате, большинство существующих и разрабатываемых стратегических документов не становятся реальным инструментом управления. Многие из них не соответствуют современным требованиям, не гармонизированы между собой и не имеют адекватной финансовой поддержки.

528. Еще одной существенной проблемой является тот факт, что процесс стратегического планирования экономики, включающего разработку прогноза социально-экономического развития страны, и процесс среднесрочного планирования бюджета строго не регламентированы между собой по срокам и отдельным процедурам. Это приводит к тому, что бюджетные ресурсы не сфокусированы должным образом на адекватную поддержку утвержденных приоритетов развития страны.

529. **Процесс законопроектных работ.** Правом законодательной инициативы в системе государственного управления страны обладают Президент, депутаты Жогорку Кенеша, а также Правительство Кыргызской Республики. Процесс законопроектных работ организован таким образом, что ежегодно потоки проектов законов независимо идут в Жогорку Кенеш как со стороны Администрации Президента, так и Правительства, а также от отдельных депутатов республики. Как правило, данный процесс плохо скоординирован из-за отсутствия четкого единого плана законопроектных работ. Это приводит к тому, что законотворческая деятельность не всегда адекватно и сфокусировано поддерживает реализацию утвержденных приоритетов развития страны.

530. Таким образом, законопроектную деятельность ПКР можно условно обозначить как плановую и внеплановую. При этом все законопроекты ПКР, независимо от того являются ли они плановыми или нет, проходят правовую экспертизу в Центре по координации законопроектной деятельности ПКР Министерства юстиции КР. В то время как законопроекты, инициируемые Президентом КР и депутатами ЖК КР поступают на рассмотрение ЖК КР без прохождения обозначенной экспертизы в Министерстве юстиции КР.

531. При этом необходимо отметить, что государственные органы зачастую не на должном уровне относятся к реализации планов законопроектных работ. Существует негативная практика переноса мероприятий по разработке законопроектов из года в год.

Кроме того, при разработке проектов законов государственными органами зачастую совершаются следующие ошибки:

- (i) формальный подход к разрабатываемым проектам, в частности не выдерживается концепция законопроекта, что, в свою очередь, отражается на достижении поставленной цели;
- (ii) наличие в проектах положений ряда аспектов, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;
- (iii) наличие в проектах законов внутренних противоречий и дублирование норм;
- (iv) преследование ведомственных интересов;
- (v) несоблюдение правил юридической техники.

532. В связи с этим для совершенствования нормотворческой деятельности и координации законопроектной деятельности органов исполнительной власти, а также повышения качества разрабатываемых проектов законов 4 августа 2008 г. постановлением Правительства был утвержден новый Регламент законопроектных работ.

533. В нем устраняются выявленные противоречия, улучшаются функции по координации законопроектной деятельности, уточняются полномочия Правительства, постоянного представителя Правительства КР в Жогорку Кенеше, Министерства юстиции и иных государственных органов, задействованных в реализации законопроектной деятельности. Также в Регламенте уточняются положения по:

- (i) формированию и реализации планов законопроектных работ Правительства;
- (ii) осуществлению внеплановой законопроектной деятельности;
- (iii) внесению законопроектов на рассмотрение Правительства;
- (iv) осуществлению взаимодействия органов исполнительной власти с Жогорку Кенешем.

534. Ожидается, что новый Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики не только повысит качественный уровень разрабатываемых проектов, но и упорядочит процесс разработки законов, начиная с момента формирования планов законопроектных работ Правительства и заканчивая принятием законов Жогорку Кенешем.

535. **Процесс формирования бюджета.** В 2006 г. Указом Президента был принят План действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики. Он был направлен на обеспечение устойчивого и эффективного функционирования системы управления государственными расходами.

536. Однако данный план реализуется очень медленно. Главной проблемой в бюджетном процессе является отсутствие бюджетной дисциплины. Вместо того, чтобы в начале года вносить все новые инициативы при формировании бюджета, ежегодно постоянно вносятся изменения в республиканский бюджет в течение всего года. Такая ситуация во многом объясняется тем,

что в существующем процессе стратегического планирования бюджета отсутствуют мотивирующие механизмы для государственных органов в совершенствовании своих бюджетных планов. Сегодня каждое министерство для своих подведомственных организаций должно согласовывать все статьи расходов по существующей бюджетной росписи с Министерством финансов, что создает дополнительные административные барьеры.

537. Также в результате отсутствия предсказуемости у министерств и ведомств сегодня нет уверенности в том, какой объем средств будет определен Министерством финансов в проекте бюджета. Это приводит к дополнительным сложностям в процессе планирования ими необходимых мероприятий. Существовавшая ранее **бюджетная классификация** была унифицирована как для разработки и исполнения, так и для формирования отчетности. По ней очень сложно оценить показатель эффективности бюджетных расходов министерств и ведомств.

538. В 2008 г. Министерство финансов республики приступило к разработке трехлетнего бюджета на 2009-2011 гг. В трехлетнем бюджете предусматривается адекватная финансовая поддержка стратегических приоритетов развития страны. Такой подход обеспечит бюджетному процессу преемственность бюджетной политики и долгосрочную сбалансированность бюджета, стабильность государственных расходов.

539. В рамках создания системы внутреннего аудита в государственных органах и учреждениях Кыргызской Республики был разработан и принят Закон «О внутреннем аудите», который устанавливает принципы и основы создания и функционирования внутреннего аудита. Службы внутреннего аудита в государственных органах и учреждениях будут создаваться в соответствии с решением Правительства Кыргызской Республики. Министерство финансов Кыргызской Республики определено уполномоченным государственным органом в области внутреннего аудита, который разрабатывает нормативную правовую и методологическую базу функционирования внутреннего аудита.

540. В 2007 г. был осуществлен переход с четырехуровневой (республика, область, район, айыл окмоту) на двухуровневую (республика и айыл окмоту) систему межбюджетных отношений.

Этот шаг был продиктован необходимостью предоставления финансовой самостоятельности местным органам самоуправления в рамках начавшегося процесса децентрализации управления.

541. Переход на новые принципы формирования и исполнения бюджета повысил заинтересованность органов местного самоуправления в развитии экономики территорий. С переходом на двухуровневый бюджет доходная и расходная части местных бюджетов органов МСУ республики, по сравнению с 2006 г., возросла на 140%. Однако несогласованность данных реформ с административно-территориальными реформами привела к ситуации, когда: (i) отсутствовало четкое разграничение функций и полномочий местного самоуправления и местной государственной администрации; (ii) не были отработаны механизмы социально-экономического прогнозирования и прогноза по доходам на уровне местного самоуправления.

542. В силу этих факторов государственный бюджет на 2008 год сформирован по новому формату, когда в бюджетную систему Кыргызской Республики включено новое бюджетобразующее звено – район. Иными словами, система бюджетных отношений стала трехуровневой: добавился бюджет района с закрепленными собственными источниками доходов и определенными функциями и полномочиями.

543. **Процесс аудита деятельности государственных органов.** Счетная палата является независимым высшим органом государственного аудита и в соответствии со статьей 80 Конституции Кыргызской Республики осуществляет аудит исполнения республиканского и местного бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности. Организация и деятельность Счетной палаты определяются Законом «О Счетной палате Кыргызской Республики», который вступил в силу в сентябре 2004 г.

544. Важным шагом в развитии государственного аудита явилось принятие Советом Счетной палаты в марте 2008 г. Национальных стандартов в свете наилучшей международной практики, позволяющих предоставлять достоверную информацию Парламенту с целью повышения экономичности, эффективности и продуктивности использования государственных ресурсов.

545. Оценка деятельности Счетной палаты международными экспертами показала, что сегодня аудиторские отчеты в большинстве относятся к аудиту на правовое соответствие, лишь с некоторым содержанием элементов аудита эффективности. Было отмечено, что государственные органы слабо выполняют рекомендации Счетной палаты. При этом Жогорку Кенеш не активно сотрудничает с Правительством по улучшению данной ситуации.

546. Различные контролирующие и проверяющие государственные органы по-прежнему дублируют свою работу с деятельностью Счетной Палаты. К ним относятся Прокуратура, Комитет Национальной Безопасности, Министерство внутренних дел и другие. В Законе «О Счетной палате» указывается, что Счетная палата финансируется из средств республиканского бюджета отдельной строкой и она подотчетна лишь Жогорку Кенешу. Однако на практике бюджет Счетной палаты тщательно проверяется Министерством финансов, что ослабляет ее институциональную независимость.

547. **Процесс формирования денежно-кредитной политики.** В нормативно-правовых документах, описывающих деятельность Национального банка, изменились положения в части усиления его ответственности за финансовое обеспечение экономического роста и снижения уровня инфляции. Такие изменения были связаны с тем, что в последние годы ослабилась координация действий Национального банка и Правительства Кыргызской Республики по борьбе с внешними финансовыми кризисами. Многие совместные действия оказались неэффективными, которые нашли отражение в нарастании уровня инфляции с сентября 2007 г.

548. До сих пор в полномочиях НБКР сохранились функции, которые не свойственны для деятельности центральных банков. В частности, это функции операторов Системы пакетного клиринга, Узла коллективного пользования СВИФТ, ЕМПЦ, а также Республиканского учреждения инкассации.

549. Постепенно НБКР внедряет в систему государственного управления безналичную систему платежей. Однако данный процесс реализуется достаточно медленно. Сегодня только 13 государственных органов перешли на эту систему. Необходимо

принятие Закона КР «О системе безналичных расчетов».

550. В банковской сфере создаются дополнительные государственные институты. В 2005 г. создана Служба финансовой разведки, которая в рамках Закона «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» производит сбор, анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом и передает обработанные данные в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

551. В соответствии с принятым Законом «О Фонде развития» в 2007 г. создан Фонд развития Кыргызской Республики, который будет аккумулировать активы страны, проводить инвентаризацию всех активов государства, а также обеспечивать кредитование народных проектов через существующую банковскую систему. В рамках принятого в 2008 г. Закона «О защите депозитов» создано Агентство по защите депозитов, которое будет выступать гарантом по возврату вкладов населения при банкротстве коммерческих банков.

552. **Процесс организации государственной службы.** В настоящее время практически внедрена и реализуется процедура конкурсного отбора на замещение вакантных административных государственных должностей. Так, если в 2005 г. показатель назначений вне оснований, предусмотренных Законом «О государственной службе» превышал 60%, то в 2006 г. составил 13,7%, а в 2007 г. – 3,1%. За период с января по май 2008 г. данный показатель составляет 4,5%.

553. Ежегодно Агентством по делам государственной службы осуществляется сбор деклараций лиц, занимающих политические, иные специальные и административные государственные должности. По состоянию на 1 июля 2008 г., Агентством получены декларации от 98,4% работников, занимающих политические и специальные государственные должности, а также 100% деклараций – от лиц, занимающих административные государственные должности.

554. Значительно упорядочилась деятельность государственных органов по проведению процедур аттестаций и квалификационных

экзаменов на присвоение классов чина. 16 апреля 2008 г. открыт Центр тестирования. На его базе предусматривается компьютерное тестирование знаний и навыков кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также действующих госслужащих при проведении процедур аттестации и квалификационного экзамена на присвоение классного чина.

555. Действующий Закон «О государственной службе» в целом оправдал свою роль, запустив механизм правового регулирования, но его исполнение показало несоответствие некоторых норм сегодняшним требованиям. К примеру, сфера действия Закона была сужена регулированием деятельности только административных государственных служащих, не охватывая политических и специальных государственных служащих. Далее, действующий Закон оставил неурегулированными ряд правоотношений в сфере государственной службы.

556. В целом, существующая нормативно-правовая база по управлению человеческими ресурсами в государственной сфере характеризуется слабой гибкостью и недостаточно учитывает операционные различия министерств. Ни подзаконные акты, ни сам Закон «О государственной службе» не содержит подробных критериев оценки работы.

557. Постепенно усиливается потенциал института статс-секретарей, которых выбирают строго на конкурсной основе. Однако, большинство из них в своих министерствах и ведомствах до сих пор выполняют роль прежних «первых заместителей руководителя государственного органа» и не занимаются вплотную на профессиональной основе вопросами качества управления, внедрением современной системы управления человеческими ресурсами.

558. По итогам проведенных Агентством по государственной службе КР конкурсов сформирован Национальный резерв кадров, включающий 67 выпускников ВУЗов и 89 действующих государственных служащих. Предпринимаемые меры по трудоустройству резервистов и их дальнейшему профессиональному обучению еще не дают желаемых результатов. На данный момент, на вакантные административные государственные должности назначены лишь 32 резервиста, из них 11 женщин.

559. Сегодня практически все государственные органы не исполняют норму статьи 21 Закона КР «О государственной службе» о выделении 1% финансовых средств из своего бюджета для проведения обучения сотрудников. Кроме того, ни в одном государственном органе нет профессиональных подразделений по работе с человеческими ресурсами. Сохранились еще с советского времени отделы кадров, деятельность которых в большинстве своем не претерпела существенных изменений.

560. Руководители таких подразделений не имеют специальных знаний по управлению человеческими ресурсами на современных принципах. Для изменения данной ситуации, совместно с донорским сообществом, при Министерстве финансов создан Трастовый фонд, где будут аккумулироваться средства доноров. Они будут предназначены для обучения государственных служащих, в том числе, и по управлению человеческими ресурсами.

561. Совместно со Всемирным банком разрабатывается Информационная Система Управления Человеческими Ресурсами, позволяющая создать базу данных по всем государственным служащим КР, и отслеживать в режиме реального времени процессы кадровых потоков. Однако, сегодня нет соответствующих процедур и процессов управления такой системой. Необходимо вначале внедрить соответствующий механизм управления человеческими ресурсами, прежде чем внедрять какие-либо технологии.

562. В последние годы зарплата государственных служащих возрастала, однако пока ее уровень отстает от уровня оплаты труда в частных структурах. По оценке Всемирного банка в частном секторе уровень зарплаты в 3-5 раз выше, чем на государственной службе. Это не дает возможности государственным органам возможности нанимать и удерживать высококвалифицированных работников и отрицательно сказывается на качестве государственной службы. В связи с этим, готовится разработка стратегии реформы заработной платы государственным служащим, в рамках которой будут предложены концептуальные подходы, стимулирующие дифференцированную шкалу оплаты труда в зависимости от качества работы.

563. **Процесс совершенствования местного самоуправления.** 29

мая 2008 г. принят Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Настоящий Закон устанавливает принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц, определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации. Он также устанавливает компетенцию и принципы взаимоотношений органов МСУ и государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на местное самоуправление. Однако до сих пор отсутствует четкое разделение полномочий между центральными государственными органами и институтами МСУ.

564. Сохраняются проблемы в кадровой политике. Муниципальная служба еще не достигла необходимого потенциала для качественного и своевременного решения задач на местах.

565. За последние годы органы местного самоуправления добились усиления финансовой самостоятельности и создания нормативных условий для заинтересованности айыл окмоту в поисках и увеличении доходов местного бюджета.

566. **Основная цель и стратегические приоритеты совершенствования системы государственного управления.** Основная цель предстоящих преобразований заключается в том, чтобы **обеспечить осязаемое населением повышение качества государственного управления.**

567. Для этого предстоит существенно улучшить уровень эффективности предоставляемых гражданам страны государственных услуг. Ключевыми факторами здесь будут: (i) повышение профессионализма и (ii) политическая воля государственных органов в активном проведении реформ для того, чтобы минимизировать сопротивление на каждом уровне управления.

568. Будет закреплено за каждым государственным органом решение конкретных задач, за реализацию которых будет определена персональная ответственность их руководителей. Предстоит провести диагностику существующих деловых процессов в системе государственного управления, обеспечить их оптимизацию, а также ориентировать их фокус на успешную реализацию приоритетов в различных сферах деятельности

государства. **Необходимо утвердить стандарты качества в управлении через внедрение корпоративных регламентов:** (i) в процедурах принятия решения, (ii) определения реестра государственных услуг, (iii) однозначного распределения функций между государственными органами и т.д. Кроме того, все их полномочия будут приведены в соответствие с новой редакцией Конституции Кыргызской Республики.

569. Предстоит построить компактную и гибкую организационную структуру системы государственного управления, обеспечив ее конкурентоспособность в решении национальных задач.

570. Предстоит также регулярно проводить аудит управления, чтобы отслеживать ход реализации намеченных реформ. Для этого будет создан специальный институт на базе существующих государственных органов, чтобы осуществлять эту деятельность на постоянной и профессиональной основе.

571. **Достижение основной цели будет обеспечиваться через реализацию четырех приоритетов.**

572. **Первый приоритет: усиление потенциала Жогорку Кенеша и его эффективное взаимодействие с Правительством по организации законопроектной деятельности.**

573. В связи с этим предполагается гармонизировать регламент Жогорку Кенеша и Правительства в части усиления планирования и организации законопроектных работ, направленных на повышение качества и сфокусированности на стратегических приоритетах развития страны. Предстоит упорядочить процедуру заслушивания членов Правительства и других государственных органов в Жогорку Кенеше для того, чтобы минимизировать их внеплановые вызовы в Парламент.

574. Следует усилить потенциал Аппарата Жогорку Кенеша в соответствии с имеющимися потребностями. С этой целью будет внедрена современная система управления человеческими кадрами, позволяющая сохранить и привлечь высококвалифицированные кадры.

575. **Второй приоритет: реформирование организации работы Правительства с целью повышения качества управления и улучшения результативности.**

576. На Правительство Кыргызской Республики возложена роль лидера в проведении реформ в сфере государственного управления. Являясь ветвью исполнительной власти, оно должно стать главным двигателем «государственной машины» в достижении конкретных результатов. В связи с этим будут разработаны и отслеживаться на постоянной основе индикаторы результативности, экономичности и эффективности деятельности всех органов исполнительной власти.

577. В полном объеме будут внедряться результаты регулярно проводимого функционального анализа на базе единой утвержденной методики. Это позволит усилить качество оценки выполнения функций каждым государственным органом и повысить уровень воздействия при решении существующих проблем.

578. Для обеспечения независимости функционального анализа в Аппарате Правительства будет создано специальное подразделение, обеспечивающее институциональное сопровождение данной деятельности. Также в целях системного закрепления результатов функционального анализа будут внедрены единые принципы и форматы в Положениях о деятельности органов исполнительной власти.

579. **Третий приоритет сводится к тому, чтобы оптимизировать деловые процессы Правительства и ориентировать их на адекватную институциональную поддержку приоритетов развития страны.**

580. Будет внедрен новый **Регламент Правительства**, обеспечивающий эффективное согласование межведомственных вопросов и усиление координации работы государственных органов. Данные реформы также должны касаться оптимизации документооборота и обеспечения его прозрачности.

581. Кроме того, предстоит оптимизировать организационную структуру Правительства с целью сфокусированности его работы на реализации стратегических приоритетов развития и

минимизации барьеров в процедурах принятия решений. Для этого будут разработаны принципы и критерии формирования структуры, направленные на построение компактного Правительства, способного эффективно решать стоящие перед ним государственные задачи.

582. **Будет проведена работа по перестройке деловых процессов Правительства. В частности, особо внимание будет уделено следующим из них:**

583. **(I) Процесс стратегического планирования.**

584. **Целью** реформирования данного вида деятельности Правительства станет упорядочение и систематизация процесса стратегического планирования.

585. Для этого предстоит усилить потенциал Координационного центра Правительства по стратегическому управлению в части повышения навыков по оценке качества разрабатываемых стратегических документов. Необходимо будет усилить дисциплину стратегического планирования так, чтобы все разрабатываемые органами исполнительной власти стратегические документы проходили экспертизу Координационного Центра по стратегическому управлению. Для этого необходимо утвердить Закон «О стратегических документах», где будут утверждены процедуры, форматы и нормы разработки стратегических документов. Предстоит усилить потенциал министерств и ведомств, а также областных администраций через обучение методике стратегического планирования в рамках «Руководства по разработке стратегических документов».

586. **(II) Процесс планирования законопроектных работ.**

587. **Целью** преобразований данного вида деятельности Правительства направлена на то, чтобы совершенствовать процесс планирования законопроектных работ через минимизацию количества внеплановых законопроектов, направленных на рассмотрение в Жогорку Кенеш и повышение качества разрабатываемых законов.

588. Для этого будет усилена дисциплина органов

исполнительной власти в планировании разработки законов через внедрение нового Регламента законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики, утвержденного в 2008 г. Будет усилен потенциал Центра координации законопроектной деятельности Правительства. Необходимо будет повысить уровень автоматизации и информатизации Центра, а также улучшить качество юридической оценки законопроектов.

589. **(III) Процесс формирования бюджета.**

590. **Цель перестройки данного вида деятельности Правительства** основана на том, чтобы ориентировать процесс формирования бюджета на повышение эффективности государственных расходов.

591. Для этого предстоит обеспечить привязку государственных расходов к программам развития. При этом необходимо провести широкомасштабную работу по разъяснению государственным органам преимуществ программного бюджетирования, чтобы активизировать переход министерств и ведомств на новые принципы формирования бюджета. Нужно определить конкретные измеримые стратегические цели для всех министерств и ведомств, а также областных администраций и установить персональную ответственность руководителей органов исполнительной власти за их достижение.

592. Для придания более весомых полномочий государственным органам в распределении финансовых средств следует организовать бюджетную роспись только на уровне государственных органов, исключив из списка подведомственные организации и учреждения.

593. Также необходимо укрепить бюджетную дисциплину для минимизации количества изменений республиканского бюджета в течение года через внедрение механизмов, мотивирующих государственные органы совершенствовать бюджетные планы.

594. Требуется разработать и утвердить Регламент процесса формирования ежегодного и трехлетнего бюджета, что позволит четче определять процедуры, сроки, нормы и ответственных в подготовке бюджета.

595. Будет реализован комплекс мер по завершению третьего этапа модернизации казначейства. В частности, будет внедрено информационное оборудование в Центральном казначействе. Данная система будет запущена с подключением одного из регионов на пилотной основе. Далее эта система будет распространена по всей территории республики.

596. Следует внедрить современные модели по улучшению управления денежной наличностью для того, чтобы денежная масса, выдаваемая бюджетным организациям, не вызвала резких скачков инфляции.

597. В обязательном порядке нужно интегрировать бюджетную децентрализацию в общий ход административно-территориальных реформ. Это позволит сократить издержки в бюджетном управлении и повысить эффективность проводимых реформ.

598. Будут разработаны механизмы социально-экономического прогноза доходов местного самоуправления и пакет мер по расширению налоговой базы органов местного самоуправления. Нужно обеспечить переход на среднесрочное прогнозирование местных бюджетов. Для укрепления потенциала местного самоуправления необходимо передать полномочия по управлению бюджетом и минимизировать встречные финансовые потоки между бюджетными уровнями. Кроме того, следует повысить прозрачность реализации центральными органами механизма выравнивания бюджетной обеспеченности для каждого органа МСУ.

599. В обязательном порядке требуется повысить ответственность за использование государственных средств через усиление внутреннего аудита. Для этого необходимо разработать и утвердить индикаторы оценки эффективности расходов государственных органов. Чтобы улучшить базу для анализа финансовых потоков, предстоит внедрить новую бюджетную классификацию для всех государственных органов. Кроме того, следует утвердить все необходимые подзаконные акты, руководства, методические пособия и инструкции для реализации Закона Кыргызской Республики «О внутреннем аудите». Также для усиления самоконтроля за расходованием бюджетных средств требуется создать подразделения внутреннего аудита во всех

государственных органах.

600. **Для совершенствования деловых процессов Правительства также необходима их интеграция с деятельностью других государственных органов, не входящих в систему исполнительной власти. С этим будет связан четвертый приоритет преобразований системы государственного управления.**

601. **(I) Процесс финансового аудита и аудита эффективности.** Цель совершенствования деятельности Счетной палаты ориентирована на то, чтобы внедрить в процесс проверки и контроля деятельности государственных органов инструменты финансового аудита и аудита эффективности.

602. Для этого будет разработаны Концепция развития государственного аудита и План по переводу Счетной палаты на проведение аудита сводной финансовой отчетности Правительства, а также аудита финансовой отчетности государственных предприятий и других органов. Будут сформированы аудиторские команды, ответственные за планирование, проведение индивидуальных аудитов и составление отчетов. Также необходимо разработать процедуры и форматы требуемой отчетности государственных органов в рамках Закона «О Счетной палате». Предстоит ликвидировать дублирование деятельности Счетной палаты с другими контролирующими и проверяющими государственными органами.

603. **(II) Процесс формирования денежной кредитной политики.** Цель перестройки деятельности государственных финансовых институтов заключается в том, чтобы усилить координацию и эффективность процесса формирования денежно-кредитной политики.

604. Для этого необходимо регламентировать взаимодействие Национального банка и Правительства Кыргызской Республики для усиления координации в формировании денежно-кредитной политики. Предстоит совершенствовать организационную структуру НБКР для того, чтобы обеспечить разумное сочетание исследовательской, аналитической и практической работы. Требуется провести комплекс мероприятий, направленных на обеспечение и поддержание необходимого уровня квалификации

персонала НБКР.

605. Нужно усилить независимость и потенциал Службы финансовой разведки. Для этого предстоит привести в соответствие с Законом «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» все необходимые нормативно-правовые акты. Также следует привести в соответствие утвержденным функциям штатную численность Службы финансовой разведки.

606. Требуется запустить деятельность Фонда развития и Агентства по защите депозитов через разработку и реализацию стратегических планов их развития.

607. **(III) Процесс организации государственной службы.** Цель перестройки этой деятельности государства связана с тем, чтобы ориентировать процесс государственной службы на внедрение современных методов управления человеческими ресурсами.

608. Для этого необходимо разработать и утвердить Стратегию развития государственной службы и новую редакцию Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе Кыргызской Республики». Эти меры помогут соответственно определить приоритеты ее развития и обеспечить адекватное институциональное сопровождение предстоящих преобразований.

609. Также будут разработаны и внедрены Этический кодекс поведения на государственной службе и система мотивации для государственных служащих. Предстоит усилить потенциал подразделений государственных органов, занимающихся работой с кадрами, ориентируя их работу на управление человеческими ресурсами.

610. Следует усилить институт статс-секретарей и пресекать попытки ликвидации института либо воспрепятствования его деятельности. При этом необходимо, чтобы статс-секретари занимались только своими прямыми обязанностями, связанными с повышением качества управления в их организациях.

611. **(IV) Процесс совершенствования местного**

самоуправления. Цель данных реформ направлена на то, чтобы ориентировать процесс совершенствования местного самоуправления на усиление потенциала и независимости органов МСУ. Для этого предстоит разграничить функции и полномочия представительных и исполнительных органов МСУ с государственными администрациями районов и структурами министерств и ведомств. Для усиления потенциала МСУ будет проводиться анализ затрат ОМСУ на исполнение их функций и полномочий, в том числе, будет определен механизм их финансирования. Также будут разработаны механизмы, предусматривающие систему финансово-экономического и иного стимулирования местных сообществ, подлежащих укрупнению.