

Основные выводы и рекомендации оценки государственного управления в Республики Молдова в рамках Программы СИГМА

Принципы государственного управления

Страны ЕС постепенно определили понятие «хорошее управление» и теперь оно включено в Европейскую хартию основных прав. Понятие «Европейское административное пространство» было введено Программой СИГМА в 1999 г. Оно включает такие компоненты как надёжность, предсказуемость, ответственность и прозрачность, а также технические и управленческие компетенции, организационный потенциал, финансовую устойчивость и участие граждан в процессе принятия решений. Принципы государственного управления¹ были представлены странам Механизма оказания помощи в период, предшествующий присоединению (IPA) в ноябре 2014 г. и Молдове – в сентябре 2015 г. в качестве основы первой базовой оценки СИГМА, которая проходила в регионе ЕПС. По основным аспектам Принципов были сделаны следующие выводы:

Стратегические рамки реформы государственной администрации (РГА)

Установленные слабости

- ✓ Не существует единой стратегии или образующих единое целое стратегических документов, которые могли бы определить видение будущей государственной администрации Молдовы;
- ✓ Не существует единого механизма координации и отслеживания реформ государственной администрации;
- ✓ Не существует бюджета, привязанного к реформам государственной администрации, следовательно, сложно добиться их реализации;
- ✓ Национальный совет по РГА пока не полностью работоспособен (на момент проведения оценки – ноябрь-декабрь 2015).

Правительству Республики Молдова рекомендуется

- ✓ Подготовить **комплексные стратегические рамки** определения реформ в сфере государственного управления;
- ✓ Укрепить **координационные и мониторинговые механизмы и потенциал** на политическом и административном уровне;
- ✓ Обеспечить **стратегические документы бюджетом** для того, чтобы запланированные реформы действительно были реализованы.

Разработка политик и координация

Установленные слабости

¹ <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

- ✓ Отсутствие единых и комплексных **процедур разработки политик и мониторинга** эффективности и результативности Правительства, а также слабое сотрудничество и слабая координация действий различных ведомств;
- ✓ Отсутствуют **чётко определённые процедуры формирования и внедрения политик, а также мониторинга эффективности и результативности** Правительства;
- ✓ **Сотрудничество и координация действий государственных ведомств** в Молдове довольно слабы;
- ✓ **Сотрудничество между Правительством и Парламентом** регулярно, однако, не планируется должным образом и Правительство не **отчитывается перед Парламентом** о внедрении основных законов;
- ✓ Возможности формирования политик представлены Парламенту без **оценки социально-экономического влияния** на тех, на кого они вероятно повлияют.

Правительству Республики Молдовы рекомендуется

- ✓ Уточнить функции, роли и обязанности основных ведомств, участвующих в формировании политик и их внедрении, и разработать **единые, письменные и сопоставляемые процедуры и методики**;
- ✓ **Следует укрепить сотрудничество** по координации и отслеживанию эффективности и результативности работы Правительства;
- ✓ Улучшить информационное взаимодействие с Парламентом и постепенно ввести систему регулярных **отчётов о внедрении основных законов**;
- ✓ Усилить **использование инструментов оценки потенциального влияния политик и обеспечить** систематический расчёт **стоимости реформ**;
- ✓ Создать и регулярно использовать **межведомственные форумы по разрешению конфликтов**, как на высшем политическом, так и на политическом уровне.

Государственная служба и управление кадрами

Установленные слабости

- ✓ **Законодательство, регулирующее гражданскую службу**, не покрывает всех ведомств, у которых есть задачи в сфере государственного управления;
- ✓ Координация, управление и мониторинг гражданской службы выполняются слабо и **информационные системы, собирающие сведения об управлении гражданскими служащими и другими государственными работниками, не работают нормально**, в основном по причине недостаточности данных и ограниченности сферы действия;
- ✓ **Наём на работу и увольнение** гражданских служащих не всегда происходят **с учётом имеющихся заслуг**, заработная плата слишком зависит от решения руководства о выплате бонусов и премий, которое не всегда принимается на основании объективных критериев;
- ✓ Были назначены только 9 из 16 **Государственных секретарей**, предусмотренных Законом о государственной службе, мандат их слаб, обязанности не понятны, а назначение и увольнение очень зависят от политических решений.

Правительству Республики Молдовы рекомендуется

- ✓ Пересмотреть **законодательные рамки гражданской службы** и покрыть все ведомства, у которых есть типичные задачи в сфере государственного управления, и обеспечить наём на работу на основании заслуг, поощрения - на основании объективных аргументов, а увольнение – на основании чётко определённой и объективной процедуры.

- ✓ Улучшить **систему заработной платы**;
- ✓ Укрепить **информационную систему сбора сведений о гражданских служащих и других государственных служащих** посредством увеличения правовых компетенций и наращивания потенциала Отдела реформирования центральной государственной администрации Государственной канцелярии, и через расширение сферы сбора данных для реестра персонала, включая сведения о заработной плате;
- ✓ Для занятия вакантных должностей **Государственных секретарей**, уточнить их обязанности и ограничить дискреционную власть при назначении на должность и увольнение.

Ответственность

Установленные слабости

- ✓ Законодательные рамки **организации государственного управления** есть, однако они разрозненны и непоследовательны, особенно в том, что касается государственных предприятий;
- ✓ Модернизации **судебной системы, включая систему административных судов**, препятствует отсутствие координации действий Верховного совета магистратуры и Министерства юстиции;
- ✓ **Доступ граждан к публичной информации** обеспечен не полностью, так как закон не полностью проясняет обязанности государственной администрации предоставлять её на опережение, а внедрение закона не отслеживается;
- ✓ **Институт Народного адвоката** не достиг полной работоспособности и обладает ограниченными полномочиями проверки соблюдения данных им рекомендаций;
- ✓ **право граждан на компенсацию** ущерба, нанесённого по причине действий или бездействий администрации, обеспечено не полностью.

Правительству Республики Молдовы рекомендуется

- ✓ Пересмотреть рентабельность и эффективность **государственных предприятий**, выполняющих административные функции;
- ✓ Укрепить процедуры координации по внедрению **судебных реформ, включая реформу системы административных судов**;
- ✓ Значительно отредактировать **Закон о доступе к публичной информации** для улучшения её внедрения;
- ✓ Укрепить потенциал **института Народного адвоката** и ввести комплексные процедуры мониторинга внедрения данных им рекомендаций;
- ✓ Пересмотреть существующие правила **государственной ответственности и выплаты компенсаций**, в случае административных правонарушений.

Предоставление услуг

Установленные слабости

- ✓ Стандарты **качества и доступности государственных услуг** гражданам различаются в различных государственных учреждениях, и ни одно учреждение не несёт ответственности за установление и обеспечение соблюдения **минимального уровня качества предоставляемых услуг**;

- ✓ Не существует комплексных законодательных рамок для **защиты граждан от неправомερных действий администрации и необоснованных решений**;
- ✓ **Пользователи с особыми нуждами** сталкиваются с множеством трудностей при **доступе к государственным услугам** и получении сведений об услугах.

Правительству Республики Молдовы рекомендуется

- ✓ Укрепить потенциал **разработки, реализации и отслеживания реформ в сфере предоставления услуг**, продвигать постоянное повышение качества и доступности услуг для всех, особенно для людей с особыми нуждами;
- ✓ Разработать всеобъемлющий закон об **общих административных процедурах соблюдения принципов хорошего управления**;
- ✓ Продолжить **оцифровку**, с акцентом на высокоприоритетные сферы, и продвигать **информационное взаимодействие между системами и ведомствами**, постепенно уничтожать **цифровые и физические преграды** на пути доступа к государственным услугам.

Управление государственными финансами

Установленные слабости

- ✓ Необходимо улучшить качество и сроки подготовки **многолетнего бюджета**;
- ✓ Удалось достичь лишь небольшого прогресса в развитии **управления финансами и контроля за ними** на организационном уровне и не все государственные организации, обязанные иметь службу внутреннего аудита, создали её;
- ✓ Значительные проблемы всё ещё присутствуют в реализации **операций государственных закупок**;
- ✓ У **Счётной палаты** недостаточно возможностей для проведения ежегодного аудита во всех ведомствах, где она уполномочена его проводить; уровень реализации рекомендаций низок, а парламентский контроль отдельных отчётов плохо развит.

Правительству Республики Молдовы рекомендуется

- ✓ Подготовить более сложный **Бюджетный прогноз на среднесрочный период (основа многолетнего бюджета)**, включая анализ долгосрочной стоимости инвестиций, анализ долгов и предполагаемой эволюции государственного долга;
- ✓ Обеспечить ощутимую поддержку развития **управления финансами и системы контроля**, провести более детальный анализ ежегодных отчётов внутреннего аудита;
- ✓ Внести поправки в **Закон о государственных закупках** в соответствии со стандартами ЕС для того, чтобы закупки стали безопаснее, сократить количество случайного присвоения контрактов и обеспечить механизм справедливого рассмотрения жалоб;
- ✓ Укрепить потенциал **Счётной палаты** и создать эффективные договорённости с Парламентом для обеспечения систематической реализации рекомендаций Счётной палаты.

Полный текст базовой оценки в рамках Программы СИГМА доступен на английском языке на веб-сайте СИГМА: www.sigmaxweb.org. Версия на румынском языке будет предоставлена в ближайшее время.