

Теория и методология управления

Хамедов И.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭТИХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

В Республике Узбекистан сформировалась своя национальная демократическая модель организации государственной власти и управления, исходящая из принципа разделения властей в его функциональном понимании, которая соответствует историческим традициям и способна адекватно ответить на современные вызовы.

В ходе институционализации и конституционно-правового обеспечения этого процесса организационные формы института власти наполняются соответствующим содержанием, выработанной практикой деятельности, которые им конституционно предписаны. Тем не менее, в современных условиях руководством страны взят курс не "просто" на совершенствование организации и деятельности органов власти, а на их модернизацию. Эти меры обусловлены требованиями, вытекающими из общего характера осуществляемых в стране реформ направленных на дальнейшую демократизацию общества, создание эффективной государственной системы, соответствующей вызовам XXI в.

В рамках институциональных преобразований очередным очень мощным импульсом для модернизации института государственной власти стала концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в Республике Узбекистан¹. Концептуальные цели и задачи выраженные в программной речи Ислама Каримова на торжественном собрании посвященном 20 летию Конституции Республики Узбекистан явились логичным и законным продолжением начавшихся с первых дней независимости процессов демократического обновления и модернизации институтов власти и общества.

Реформы в области государственного управления должны осуществляться пла-

ХАМЕДОВ Иса Ахлеманович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Государственное строительство и право» Университета мировой экономики и дипломатии.

ново и целенаправленно. Проводя модернизацию системы государственной власти и управления, безусловно, необходимо иметь четкие ответы на следующие вопросы: насколько государственное управление сегодня соответствует требованиям времени? Как государство в целом и его институты, в частности, справляются со своими функциями? Какова система взаимодействия государства и структур гражданского общества? Как обеспечивают эти процессы модернизации отрасли национального права?

Для обеспечения эффективности осуществляющихся мер, прежде всего, необходимо четко осознать ответственным лицам реализующих институциональные изменения, то что "управленческое" право главным образом есть административное право.

Республика Узбекистан строит рыночную экономику и гражданское общество, исходя из принципов "узбекской модели" развития, позволяющих учитывать приоритетные направления либерализации всех сфер общества.

Дальнейшее развитие нашей страны тесно связано с либерализацией государственного управления экономикой, обеспечением баланса ветвей власти, усилением законодательной и судебной ветвей, децентрализацией государственной власти, совершенствованием и модернизацией государственного управления, административной системы.

Либерализация подразумевает осознанное продуманное и последовательное расширение свободы рынка при сохранении стабильности и управляемости системы. А это значит, что государство, устраняя всякое излишнее непродуктивное вмешательство в экономику, должно тем не менее сохранить все ключевые рычаги управления экономической ситуацией. В связи с этим все еще представляется весьма актуальным, целесообразным принятие закона Республики Узбекистан "Об основах государственного и хозяйственного управления".

Государственное управление, административная система еще не обеспечивает, к сожалению, надлежащего качества реализации норм законов. Следовательно возникает, потребность в совершенствовании системы правового регулирования администрирования, поскольку в масштабах страны в процесс администрирования вовлечены тысячи административных органов и десятки тысяч должностных лиц.

Именно в практике администрирования вероятность ущемлений прав частных лиц наиболее высока. К сожалению, и по сей день администрирование в нашей стране остается еще слабо регламентированным. Отечественное законодательство в большинстве случаев ограничивается лишь определением сроков и общей последовательности действий уполномоченного органа, а ключевые вопросы администрирования остаются вне правового регулирования. Поэтому административный орган, его должностные лица вольны решать эти вопросы по своему усмотрению. Слишком широкие пределы административного усмотрения при принятии административных решений открывают путь произволу, росту коррупции и должностных злоупотреблений.

Действующие административные процедуры, к сожалению, приобрели ярко выраженный ведомственный характер, утратив единую основу и целостность.

Дальнейшее развитие нашей страны тесно связано с либерализацией государственного управления экономикой, обеспечением баланса ветвей власти, усилением законодательной и судебной ветвей, децентрализацией государственной власти, совершенствованием и модернизацией государственного управления, административной системы.

Причина в том, что большинство административных процедур, появившихся в новое время, были разработаны самими административными органами, причем при отсутствии какого-либо механизма, который мог бы обеспечить единые стандарты этих процедур и представленность в них интересов частных лиц. Сегодня мы вынуждены констатировать, что многообразные административные процедуры, действующие в сфере государственного управления в Узбекистане, крайне разрознены и хаотичны. В большинстве случаев трудно составить ясное представление о том, как работает административный орган, так как информация об административных процедурах, которыми он руководствуется, недоступна либо неполна. Между тем, единых правовых стандартов деятельности административных органов в законодательстве не существует. Вот почему государственное управление остается непрозрачной системой, что весьма располагает к должностным злоупотреблениям и коррупции, нарушению прав физических и юридических лиц в административном производстве. В таких условиях сложно говорить о законности и эффективности государственного управления.

Нужно разработать правовые стандарты, регламентирующие все ключевые действия, совершаемые административным органом в

Создание благоприятных правовых и организационных условий для внедрения системы административных процедур в государственное управление требует пересмотра существующей формы и механизма взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами.

процессе администрирования. Затем эти стандарты должны быть имплементированы во всех отраслях и сферах государственного управления, и тогда можно обеспечить приемлемый базовый уровень законности и качества администрирования во всем государстве. Качество массовой деятельности обеспечивается за счет ее стандартизации или технологизации. В связи с этим, весьма актуально скорейшее принятие закона "Об административных процедурах", поскольку сужая пределы административного усмотрения во всех ключевых вопросах, административные процедуры надежно подчиняют действия должностных лиц закону, делают административно-управленческий процесс более прозрачным и подконтрольным.

Создание благоприятных правовых и организационных условий для внедрения системы административных процедур в государственное управление требует пересмотра существующей формы и механизма взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами.

При оказании государственных услуг населению происходит непосредственное взаимодействие между государственной организацией, в лице своих представителей, и гражданами. Поэтому реформы в этой сфере должны быть направлены на оптимизацию управленческих процедур внутри организации, необходимых для принятия решений по делу или заявлению гражданина; сокращение времени и бюджетных расходов, требуемых на выполнение государственных функций по оказанию данной услуги; уменьшение транзакционных издержек заявителя по сбору и подготовке первичных документов, необходимых при обращении в государственный орган для получения государственной услуги; повышение эффективности, результативности и прозрачности принимаемых решений по запросу заявителя, с учетом соблюдения интересов всех вовлеченных сторон.

В Италии, например, был выбран путь, который объединяет три аспекта административной реформы: реформу государственных должностей, реформу государственных структур и реформу процедур. Произошло сокращение государственных структур. Было уменьшено количество министерств. При этом реформа государственного аппарата производилась во взаимодействии с гражданами и частными предпринимателями, и, может быть, поэтому самым важным результатом административной реформы в Италии стало значительное упрощение различных процедур.

В этой связи, становится очевидным, что совершенствование системы оказания

государственных услуг становится весьма актуальным. Тем более, что у нас в республике имеется соответствующая правовая основа для реформирования системы оказания государственных услуг. В частности, в свое время был принят ряд законов и подзаконных актов по электронному документообороту, электронной цифровой подписи и интерактивным государственным услугам позволяющие упростить ныне действующие административные процедуры.

Децентрализация государственных услуг — важный шаг в укреплении системы государственного управления на местах. Притом, что существует прямая связь между децентрализацией и государственной услугой. Последняя является той динамичной сферой, где наиболее эффективно можно обеспечить децентрализацию государственных полномочий и функций. На наш взгляд, заслуживает внимания опыт реформ по децентрализации таких стран, как Швеция, Германия, Великобритания, Польша, Венгрия и Словакия.

Необходимо обеспечить систематизацию процедур государственного управления (процедуры правотворчества, административные процедуры и управленческие регламенты). Любая деятельность массового характера нуждается в стандартизации для того, чтобы производить в больших масштабах продукт заданного качества. В этом отношении государственное управление не является исключением.

Представляя собой очень важную и сложную массовую деятельность, государственное управление должно быть стандартизировано во всех своих существенных моментах. Так, к единому стандарту должны быть приведены административное нормотворчество, администрирование направленное вовне, затрагивающее права и интересы частного лица и внутриорганизационная деятельность административных органов.

В этих целях необходимо разработать единообразную систему управленческих процедур: регламентирующих нормотворческую деятельность административных органов; административные процедуры, регламентирующие направленное вовне управление, или администрирование; управленческие регламенты для внутриорганизационной деятельности.

Система управленческих процедур упорядочит государственное управление, сделает его прозрачным и доступным для контроля со стороны законодательной и судебной властей, а также общественности.

Процедуры позволят кардинально снизить влияние субъективных факторов на государственное управление и, таким образом, создать надежный заслон на пути коррупции. Процедурная стандартизация государственного управления заложит фундамент и создаст благоприятные предпосылки для развития института ответственности должностных лиц, поскольку появятся четкие критерии оценки правомерности действий административного органа и его должностных лиц.

Руководство страны пытается внедрить эффективные методы по обеспечению прозрачности и добросовестности государственного управления, государственного аппарата на всех уровнях, а также продвижению тендерных подходов.

Важнейшим элементом административной реформы является создание эффективной системы государственной службы. Без решения кадрового вопроса все остальные преобразования просто не будут работать на практике.

Полагаем, что в современных условиях должно найтись место в деятельности средств массовой информации и пропаганде ценностей государственной службы. Сами государственные служащие в силу своего должностного положения ограничены в использовании этого ресурса.

Что же касается вопроса о коррупции следует отметить что, противодействие коррупции сводится очень часто исключительно к бюджетной сфере, хотя изощренные формы коррупции приобрела в бизнес-сообществе. Коррупция — следствие избыточного государственного вмешательства в экономику. Но и ограничение подобного вмешательства не ведет к искоренению коррупции. Она только видоизменяет свои формы, приспосабливаясь к условиям саморегулируемых организаций и к требованиям бизнес-сообщества. Поэтому противодействие коррупции может быть успешным, когда оно включает в себя комплекс мер, далеко выходящих за рамки собственно бюджетной сферы и сферы государственного управления. В связи с этим актуализируется задача разработки антикоррупционных программ отдельных министерств, структур государственного управления, для специалистов в области государственного управления приоритетным направлением становится мониторинг коррупциогенности законодательства как на стадии правотворчества и выработки управленческих решений, так и в ходе приме-

Для того, чтобы обеспечить соблюдение

Важнейшим элементом административной реформы является создание эффективной системы государственной службы. Без решения кадрового вопроса все остальные преобразования просто не будут работать на практике.

управленческих процедур на практике и реальное действие прочих организационно-правовых механизмов, необходимо поставить государственное управление под надежный судебный контроль. Для этого и предназначена административная юстиция.

Именно разрешение административно-правовых споров, а отнюдь не только и не столько рассмотрение дел об административных правонарушениях, составляет содержание административной юстиции. С точки зрения системы государственного управления, административная юстиция - вспомогательный механизм, обеспечивающий функционирование системы в надлежащем режиме. В контексте всей системы государственной власти - это противовес, балансирующий бюрократическую мощь исполнительной власти.

С созданием института административной юстиции актуализируется вопрос разработки Административно-процессуального кодекса, который регламентирует вопросы административного процесса, административного судопроизводства.

В связи с этим нужно сказать и о важности разработки института ответственности управленцев за принимаемые ими решения. Необходимо разработать соответствующие составы правонарушений и соответствующую систему санкций, преимущественно дисциплинарных и административных. В основе нового института должен лежать принцип ответственности государственных органов за действия своих должностных лиц.

В связи с дальнейшим углублением демократических реформ и формированием гражданского общества необходима государственная концепция развития и деятельности правоохранительной системы, основанной на национальном и мировом опыте, систематизация нормативно-правовых документов в этой сфере, их дальнейшее развитие. В этой связи целесообразно принятие закона Республики Узбекистан "О правоохранительных органах".

Очень важное значение имеет принятие, в соответствии с Концепцией дальнейшего

углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, также законов "О нормативно-правовых актах", "Об общественном контроле в Республике Узбекистан", "Об открытости деятельности органов государственной власти и управления".

Глобальный контекст требует от правительства способности выстраивать долгосрочную стратегическую политику и умелого тактического маневрирования в быстроменяющейся ситуации на мировой арене, что означает, необходимость четкого осознания своих интересов и перспектив развития, и исходя из них выстраивать свою внешнеэкономическую и внешнеполитическую стратегию, причем эти функции должны осуществляться государством на постоянной основе. Для этого государственный аппарат должен иметь мощные структуры и механизмы стратегического управления. Речь идет об институциональном выделении стратегического управления, при этом, разработка государственных стратегий, программ и проектов развития должна получить должное организационно-правовое оформление, что отчасти уже делается.

Способность государства к стратегированию важна и в контексте построения гражданского общества и во внутренней региональной политике. Согласовывать интересы регионов, координировать их развитие можно только исходя из ясной общегосударственной стратегии. Принимая во внимание вышеизложенное, считаем, что обеспечение создания системы стратегического государственного управления в стране следует считать важнейшим приоритетом углубления демократических реформ и административного реформирования и модернизации страны.

Одним из элементов и практических приложений стратегического управления является система экономической дипломатии, которая в современных условиях становится ключевым инструментом и приоритетом внешней политики любого государства, претендующего на достойное место в глобализующемся мире.

Одним из основных направлений углубления демократических реформ и формирования гражданского общества, децентрализации власти является разгрузка центра за счет передачи части функций на места. Здесь можно опираться на прогрессивный международный опыт, при условии, что стратегии и программы развития должны быть и у регионов. В этом смысле системы стратегического управления на местах - обязательный элемент общегосударственной системы стратегического управления при соответствии рамочным требованиям общегосударственных стратегий и программ.

В этом и состоит суть организационно-правового механизма соорганизации интересов центра и регионов, предполагающего институциональную инфраструктуру (необходимую нормативную базу, информационные каналы, кадры, механизмы работы с заинтересованной общественностью), которая обеспечит требуемое соответствие рамочной общегосударственной и региональных стратегий. В связи с этим, возникает потребность в новой редакции закона "Об органах государственной власти на местах".

Важная роль в организации децентрализации власти и в будущей системе региональной политики должна принадлежать Сенату. Этот самый молодой, но чрезвычайно важный государственный орган идеально подходит для этой роли стратега и на деле этим уже занимается. Полагаем, что Сенат должен стать центром будущей системы стратегического управления. А для этого необходимо уже сейчас заняться усилением аналитического потенциала верхней палаты и прочей институциональной подготовкой к предстоящим задачам.

Руководство страны ставит сегодня задачу сделать государственное управление более либеральным, демократичным, ответственным. При этом, государственное управление должно быть эффективным как в национальном, так и в международном масштабе.

Вопросы соотношения и взаимодействия административных преобразований национальной правовой системы и международных управленческих стандартов приобретают особое значение в контексте развития интеграционных процессов и тенденций глобализации. Однако рассмотрение международного опыта административных преобразований на предмет

его применения в нашей стране необходимо проводить в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления. В противном случае методология рассматриваемого вопроса будет попросту не сравнима с нашими реалиями. Рассмотрение контекста также необходимо для определения ценности зарубежных подходов к изучаемому вопросу с точки зрения критерия их применимости в нашей практике.

В Италии, например, был выбран путь, который объединяет три аспекта административной реформы: реформу государственных должностей, реформу государственных структур и реформу процедур. Произошло сокращение государственных структур. Было уменьшено количество министерств. При этом реформа государственного аппарата производилась во взаимодействии с гражданами и частными предпринимателями, и, может быть, поэтому самым важным результатом административной реформы в Италии стало значительное упрощение различных процедур.

Суть совокупного зарубежного опыта состоит в том, что административная реформа поставила своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Во всех странах речь шла о внедрении в государственный сектор духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре управления².

Во многих развитых зарубежных странах методологическим инструментом административных реформ стала концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации. В этом контексте возникает обоснованный вопрос как может этот опыт быть использован в нашей стране? В зависимости от той меры, в какой страна, включена в процессы интернационализации и глобализации, перед её системой государственного управления возникает необходимость модернизационных реформ. Иначе говоря она не может игнорировать магистральный путь административного реформирования.

Однако, при этом следует учитывать, что двадцатилетний опыт мировых реформ дал не только позитивные, но и негативные результаты. Об этом и специалисты, осуществляющие реформы, и общество информированы пока недостаточно. Здесь уместно сказать, что в свое время даже М. Тэтчер, автору книги "Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира", не удалось изменить парадигму функционирования государственной службы своей страны: управление и политика остаются тесно связанными между собой; продолжают функционировать служебная иерархия, детализированные правила и инструкции. Кроме того, как показывает опыт, например, Японии, даже в государствах с развитой рыночной экономикой возможности использования рыночных механизмов для реформирования государственного управления и государственной службы ограничены, ибо государственное управление - базисно нерыночный тип деятельности. Реформа в Японии носила не просто административный, а политикоадминистративный характер.

Зарубежный опыт проведения административных реформ побуждает по-новому определить природу современного государства³. Его называют стратегическим государством, государством-поставщиком услуг. Но любая идея, концептуальная задача должна реализовываться с учетом реальных обстоятельств. С этой точки зрения опять таки возникает вопрос может ли, готова ли страна, когда главной задачей для нее являются укрепление государства, обеспечение четко работающей исполнительной вертикали, наведение порядка во взаимоотношениях между ветвями и уровнями власти, пойти на такие серьезные эксперименты с национальной государственностью? В условиях еще не достаточно развитого гражданского общества, недостаточно развитой культуры демократического политического и административного участия? Безусловно, степень такой готовности должна быть очень точно измерена и любые политико-административные перемены должны быть оправданы и хорошо подготовлены.

Несомненно, возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены: рыночные теории и технологии полезны для обеспечения разумного

взаимодействия государства и общества. Государственное управление не может быть только разновидностью менеджмента, делающего упор на технологии управления частным предприятием, на эффективность бизнеса. И надо помнить, конечно, что рыночные теории и технологии полезны, но управление было и остается политическим процессом согласований, достижения общественного консенсуса, примирения конфликтующих между собой ценностей - свободы и равенства, справедливости и эффективности.

Итак, для достижения целей обозначенных в Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества стране необходимо обеспечить решение следующих задач: формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения для дальнейшего углубления демократических реформ и модернизации государства; совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также, административных регламентов в органах исполнительной власти; внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

В рамках проводимых реформ приоритетными направлениями становятся: обеспечение ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе, прекращение избыточного государственного регулирования, развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; исключение дублирования функций и полномочий центральных органов исполнительной власти, завершение процесса разграничения полномочий между центральными и местными органами исполнительной власти, оптимизация деятельности местных, территориальных органов; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Исходя из вышеизложенного, особую значимость и актуальность приобретают вопросы дальнейшего развития национальных отраслей права, модернизации административного права. Исследователи административно-правовых проблем государственного строительства, государственного управления Узбекистана, осознавая актуальность и сложность модернизации государственных институтов страны, обязаны вырабатывать эффективные и убедительные, научно обоснованные правовые модели. Естественно, что основные нормотворческие идеи вырабатываются на основе теоретического анализа комплекса правоотношений, возникающих в сфере публично-правового регулирования.

Коренные изменения в общественно-политическом строе вызвали острую необходимость реформирования, развития системы права в Республике Узбекистан, предполагающие коренные изменения в публичном праве, и прежде всего, в административном праве.

За последние двадцать лет административное право Узбекистана, двигаясь в русле динамичных государственно-правовых реформ, проделало весьма сложный путь развития. Описание этого пути чрезвычайно интересная, но очень не простая научная задача. Ведь современное административное право это огромный массив нормативного материала, который пережил многочисленные кардинальные политические перемены.

Многообразие и хаотичность факторов, влиявших на формирование нормативно-правового массива в ходе реформ, не могли не отразиться на структуре и содержании отечественного административного права. Подводя некоторые предварительные итоги, можно сказать, что сегодня целостность административного права как правовой отрасли и социально-культурного явления в значительной мере утрачена. Об этом свидетельствует все

разрастающаяся пропасть между академической наукой административного права и практикой законотворчества и правоприменения.

К сожалению, наука по-прежнему воспроизводит устаревшие образцы знания и потому сильно отстает от потребностей практики, постепенно превращаясь в культурный артефакт, имеющий сугубо историческую ценность. А практики, не дожидаясь научных решений, изобретают свои не всегда удачные ответы на вызовы динамичной ситуации. В результате единство теоретических представлений теряется, разрывается ткань административно-правовой культуры. А это отнюдь не способствует единообразию и последовательности административной практики. Вот почему административная система выглядит в глазах простого гражданина непонятной, устрашающе сложной машиной.

С обретением независимости развитие административного права в Узбекистане определялось тремя основными факторами: воспроизводством наследия советской правовой науки, влиянием западных идей и вызовами динамичной практики государственного строительства и управления, реформирования государственных механизмов. Современное административное право Узбекистана несет в себе следы всех этих процессов. Так, общая структура теории и логико-терминологический аппарат в основном остались прежними, советскими, хотя и обогатились идеями с Запада; концепции и идеология реформ во многом заимствованы у западных доктрин, хотя и адаптированы под местные реалии, а нормативное содержание и прикладной инструментарий в значительной мере сформировались под влиянием актуальных вызовов практики.

Коренные различия мировоззренческих оснований, стоящих за вышеперечисленными факторами, при отсутствии специальной методологической работы по их интеграции обусловили неоднородность и противоречивость морфологии современного административного права. Так, западные доктрины публичного права исходят из парадигмы правового государства, что предполагает всеобъемлющее верховенство закона, эффективный публичный контроль над деятельностью государства и всемерную защиту частных интересов. Логика этой парадигмы требует развития института прав человека, публичной защиты частных интересов от посягательств со стороны государства, полноценной реализации концепции разделения властей, утверждения закона как главного средства регулирования общественной жизни и создания сильной независимой судебной власти, способной выступать авторитетным арбитром в любых публичных спорах.

В советской государственно-правовой науке ничего подобного не было. Сама мировоззренческая картина советского строя не предполагала четкого разграничения государства и гражданского общества, а тем более публичных споров между ними. В связи с этим и проблематика этих отношений совершенно не разрабатывалась. Зато весьма скрупулезно были разработаны вопросы организации государственного управления: проектирования, планирования, управленческой номенклатуры. Государство ведало всем, и поэтому вопросы организации государственно-управленческой деятельности выдвигались на первый план.

Парадигма антикризисного управления требовала жесткой концентрации власти, бригадного подхода к управлению и персональной ответственности управленца за весь вверенный ему "фронт" работы. При таком подходе главным критерием было отсутствие явных провалов и выполнение тактических задач руководства, а все остальные вопросы публичного управления и права несколько отходили на второй план. Например, проблематика соразмерности государственно-властных мер, весьма актуальная на Западе, в парадигме антикризисного управления отсутствует. Такие вопросы там просто не ставятся. Ведь главное для антикризисного менеджера спасти дело от кризиса! Характерно, что при этом исполнительная власть чрезмерно усиливается в ответ на необходимость оперативного реагирования на вызовы ситуации, а законодательная и судебная ветви власти "оттесняются на периферию" политической жизни. При этом, защита частных интересов, согласно антикризисной парадигме, также не входит в число приоритетов государственной политики.

Необходимо отметить, что руководство Узбекистана предпринимает очень активные усилия по выравниванию перекосов ветвей власти, утверждению подлинного верховенства закона, защите прав частного лица (гражданина, предпринимателя), преодолению засилия антикризисной парадигмы в публичном управлении. Однако перекосы публичного управления не так просто устранить. Проблема здесь лежит гораздо глубже: в мировоззренческих основаниях и теоретических концепциях, стоящих за противоречивой действительностью публичного порядка сегодняшнего дня.

Сложившаяся ситуация убеждает нас в необходимости новой систематизации административного права в Узбекистане, на базе новой теории и методологии, которые позволят гармонично увязать и упорядочить его содержание, стихийно сформированное тремя вышеперечисленными процессами за годы реформ. Сегодня необходим подход, способный интегрировать современные мировые достижения теории и практики публичного управления, особенности исторического наследия и реалии практики государственного управления в нашей стране.

К сожалению, до сих пор задача эта не решена и всерьез даже не ставилась в отечественной науке. Немногочисленные учебники и учебные пособия по административному праву, которые были изданы в Узбекистане за годы независимости, в какой-то мере сохранили наследие прошлой эпохи, но совсем не затронули вышеописанную методологическую проблему административно-правовой науки. Необходима разработка новых теоретических представлений административного права на принципиально новых методологических основаниях.

Необходимо предпринять попытку введения в отечественную правовую науку и культуру категории "публичное — частное". Так, в систему теоретических представлений административного права вводятся понятия "публичное право", "публичный интерес", "публичное управление". При этом это не "калька" с западной доктрины, а разработка собственных понятий, отвечающих национальным особенностям правосознания и правовой культуры. Необходимо отойти от абсолютизации основных прав человека и гражданина как фундамента публичного порядка и концептуально-идеологического ядра категории "публичное-частное".

В основе новой категории должно быть ключевое для любого демократического общества и вполне адекватное в нашем контексте понятие "общее благо", на котором разворачивается вся проблематика государственного управления и административного права. Само понятие "общее благо" открывает в общественном сознании публичное пространство, то есть пространство, где решаются вопросы общего блага, причем вопросы эти решаются всеми полноправными членами общества, а не только государством. Последний тезис возможен только в рамках категории "публичное — частное". Вне ее общее благо автоматически становится прерогативой государства, а следовательно, заложником государственного механизма со всеми его недостатками. Такова механика общественного сознания.

Новая категория задает новую парадигму отношений государства и гражданина. Гражданин в этой парадигме выступает не только как лицо, обязанное к соблюдению публичных правил, но, прежде всего, как свободный субъект, ограниченный в своей свободе лишь законом, как учредитель и конечный бенефициар государственного механизма и его партнер в решении вопросов общего блага. Здесь социальных позиций и степеней свободы у гражданина намного больше, чем в парадигме монопольного государственного управления, которая доминировала в прежнюю эпоху.

Новый подход заставляет по-иному взглянуть на соотношение государственных и частных интересов. Теперь нельзя исходить из самообоснованного характера государственной власти, произвольно устанавливающей свои императивы, но приходится решать вопрос определения справедливой меры реализации публичного интереса и публичной воли в общественной жизни. У государственного управления появляется концептуальный контекст, в рамках которого можно его оценивать и изменять к лучшему. Справедливая мера становится главным

критерием, универсальным мерилom в сфере государственного управления.

И действия государственных органов, и действия гражданина можно критически оценить с точки зрения справедливой меры общего блага. Определение справедливой меры требует совершенно нового методологического инструментария и теоретических представлений. Новая парадигма кардинально меняет сущность административного права. Если в парадигме государственного управления административное право подчиняет регулируемые общественные отношения властным предписаниям государства, то в парадигме публичного управления оно определяет меру реализации публичного интереса и воли в этих отношениях. Это приводит к новому определению метода административного права. На наш взгляд, его существенное отличие от метода частноправовых отраслей состоит в установлении меры реализации публичного интереса и воли, или меры публичной власти, в регулируемых общественных отношениях.

На современном этапе в условиях модернизации страны необходимо больше внимания уделять административно-юстиционным отношениям. В структуре государственного управления выделено администрирование как центральный элемент его содержания. Администрирование рассматривается как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности, имеющий первостепенное значение для административно-правового регулирования на современном этапе.

Следует по-новому расставить приоритеты и в рассмотрении отдельных институтов административного права. Например, в административном принуждении на первый план должен быть выведен институт принудительного исполнения, а административной ответственности отвести второстепенную роль в структуре охранительного механизма.

Среди правовых форм государственного управления особо должен быть выделен и детально рассмотрен административный акт как главный инструмент в деятельности административных органов. Полагаем, что глубокая разработка института административного акта способна в перспективе кардинально улучшить положение дел в практике администрирования.

Весьма актуальны, как мы видели выше, вопросы административного нормотворчества. Многочисленные проблемы, возникающие на практике в этой сфере, убеждают нас в том, что эта тема давно нуждается в полноценном теоретическом исследовании.

Институт административного процесса необходимо определить интегрально с учетом принципиальных сходств и различий между административно-управленческим процессом и административным судопроизводством, сочетая, таким образом, отечественную и западную доктрины.

Особое внимание следует уделить институту административных процедур как средству стандартизации качества администрирования и обеспечения должной защиты прав и законных интересов частного лица во взаимодействии с административной системой.

Заслуживают особого внимания вопросы административной юстиции. Эта тема стала необычайно актуальной сегодня в контексте решения задачи обеспечения законности в деятельности административных органов. Ведь именно институт административной юстиции играет главную роль в контроле над администрированием во многих демократических государствах.

Все вышеизложенное должно стать предметом заинтересованного и конструктивного анализа в научном сообществе, в научных журналах страны. Пользуясь выпуском первого номера журнала "Жамият ва бошқарув" искренне желаем его редколлегии, всему коллективу Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан плодотворной работы, успешного решения возложенных на нее задач.

Источники и литература:

-
- | | |
|---|--|
| 1. Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирование гражданского общества в стране / Дальнейшее углубления | демократических реформ и формирование гражданского общества - основной критерий развития нашей страны. Т.19. — Т.: Узбекистан, 2011. |
|---|--|

Некоторые вопросы дальнейшей демократизации и модернизации государственной власти и управления и административно-правового обеспечения этих процессов в Республике Узбекистан

2. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. — М.: Формула права, 2007.
3. Мэнинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. — М.: Весь Мир, 2003.