

К ВОПРОСУ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из значимых явлений последних десятилетий стало возникновение и повсеместное международное признание концепции "человеческого развития" в качестве парадигмы общественного прогресса. Иными словами, она стала не просто теоретическим построением, научной разработкой, но и комплексной моделью развития общества. Достижения же в контексте человеческого развития сегодня повсеместно признаются в качестве главного критерия успешности страны и избранной ею стратегии.

Долгосрочная концепция развития Узбекистана была всесторонне разработана в трудах Президента страны И.А.Каримова на основе глубокого анализа особенностей исторического развития, проблем переходного периода, тенденций общечеловеческого развития и гармонично вбирает в себя принципы цивилизационного развития. В своем докладе на торжественном собрании, посвященном 20-летию Конституции страны, глава государства, предложив объявить предстоящий год в нашей стране "Годом благополучия и процветания", подчеркнул, что это будет служить еще одним значимым шагом в деле реализации основной, главной цели политики, проводимой в годы независимого развития - обеспечение интересов человека, его прав и свобод, достижение еще более благополучной и свободной жизни.

Концепция человеческого развития рассматривает прогресс общества через призму расширения возможностей выбора людей, удовлетворения их духовных и материальных потребностей. Необходимо подчеркнуть следующий, очень важный момент: уровень Человеческого Развития определяется среди прочего и тем, насколько индивид сам принимает участие в решении вопросов жизнедеятельности общества. Ведь он не только объект, но и субъект развития, не только цель общественного прогресса, но и его движущая сила, средство и решающий фактор роста. Поэтому, одним из трех известных компонентов человеческого развития является расширение возможностей индивида по прямому участию в управлении обществом, регионом, общиной места проживания.

Не случайно в своем докладе на совместном заседании палат Олий Мажлиса 12 ноября 2010г., Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов подчеркнул, что успех дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране во многом зависит от "повышения общественно-политической активности наших граждан, их политической и правовой культуры".¹

При этом речь идет о возрастании политической активности населения и его

САФАЕВ Садык Салихович, кандидат экономических наук, председатель Комитета по внешнеполитическим вопросам Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

роли в решении вопросов политического, экономического и социального развития на всех уровнях - от общегосударственного, до местного. Одним из действенных факторов вовлечения людей в процесс принятия решений является децентрализация системы государственного управления.

В самом простом понимании, децентрализация - это делегирование определенных функций государственного управления низовым структурам, местным органам власти.

С данной точки зрения, этот процесс основывается на "принципе субсидиарности", согласно которой на более высокий уровень государственного управления должны передаваться лишь те функции, которые невозможно эффективно выполнить на более низком эшелоне власти. Центральное правительство в любом государстве призвано обеспечить гражданам так называемые. "общественные услуги" общенационального масштаба - такие как обеспечение внутренней и внешней безопасности, законности и правопорядка, устойчивости валютной системы и макроэкономического развития, единых технических и измерительных стандартов и д.р. Решение же конкретных вопросов социально-экономического развития регионов, городов и общин должно быть отнесено к компетенции местных органов власти. Таким образом, децентрализация - это приближение органов управления к объектам управления и через это повышение качества исполнения функций власти.

Однако в условиях стран, переживающих процесс преобразований децентрализацию необходимо рассматривать шире, чем простое делегирование властных полномочий сверху вниз. В этом случае она является составной частью кардинального реформирования и модернизации всего общества. Здесь децентрализация должна осуществляться в контексте изменения принципов самой концепции государственной власти и управления, коренной трансформации роли, полномочий, функций и миссии правительства и его органов на всех уровнях. Поэтому, наряду с делегированием функций сверху вниз, децентрализация должна вбирать в себя перераспределение полномочий и прерогатив между ветвями власти, между правительством и экономическими структурами, а также между государственными органами и институтами гражданского общества.

Программа децентрализации и совершенствования государственного управления в странах, переживающие глубокие экономические реформы, может быть эффективно реализована только при условии ее осуществления как комплексного "пакета" законодательных и организационных мер, логически увязанных между собой и имеющих продуманную последовательность. В противном случае возрастают риски, связанные с реструктуризацией системы управления - возникновение дисбалансов, неравномерное региональное развитие, ослабление государственной власти.

Децентрализация является важным компонентом процесса перехода от сильного государства к сильному гражданскому обществу и включает в себя четыре главных вектора перераспределения функций и полномочий.

1. От исполнительной - к другим ветвям власти. Перераспределение полномочий и функций между ветвями власти, по сути, означает преодоление одной из

наиболее характерных черт прежней административно-командной системы - неограниченного доминирования одной политической силы. Она выражалась в монополии власти, или эксклюзивном праве партийно-политического аппарата на осуществление всех властных полномочий. Преодоление этого требует разделения государственной власти, создания надежной системы сдержек и противовесов между тремя ветвями власти - исполнительной, законодательной и судебной.

Логическим шагом в дальнейшем разделении полномочий и повышении роли парламента, законодательной ветви власти в Узбекистане явилось создание в 2005 г. двухпалатного парламента. Законодательная Палата стала профессиональной, состоящей из депутатов, призванных разрабатывать и рассматривать законы. Сенат страны обрел ряд исключительных

В Узбекистане в период после достижения независимости были созданы правовые и институциональные основы местных органов государственной власти нового типа.

полномочий, связанных с избранием, назначением и освобождением ряда руководителей органов государственной власти, принятием актов об амнистии, заслушиванием отчетов Генерального Прокурора, Председателей Государственного Комитета по охране природы и Правления Центрального Банка страны.

Поворотным пунктом общественно-политических преобразований в Узбекистане стало обнародование на совместном заседании обеих палат парламента 12 ноября 2010 года Президентом страны И.А. Каримовым Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества. Выдвинутые в ней предложения по установлению конституционного порядка, когда на рассмотрение и утверждение парламента вносится кандидатура Премьер-министра, выдвигаемая политической партией, одержавшей победу на выборах, введение института вотума недоверия правительству и другие предусмотренные меры означают смелый шаг в направлении модернизации политической системы страны.

2. От центра - к регионам. Задачей этого вектора децентрализации является перераспределение полномочий и функций между различными уровнями власти.

Одним из имманентных свойств командно-административной системы была сверх-централизация государственного управления. В целях осуществления тотального контроля над обществом, была выстроена жесткая иерархия органов, при которой властная пирамида замыкалась на партийно-политическом руководстве, принимавшем решения по всем вопросам, в том числе, относящимся к жизнедеятельности регионов, местных сообществ. Естественно, это не могло не сказаться самым негативным образом на характере и темпах общественного прогресса, качестве жизни людей.

В Узбекистане в период после достижения независимости были созданы правовые и институциональные основы местных органов государственной власти нового типа. Был введен институт хокима, который является "высшим должностным лицом области, района, города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории"*². В соответствии с Законом "О государственной власти на местах", представительными органами власти на соответствующих территориях являются Кенгаши народных депутатов.

В ходе реформирования системы государственного управления, ряд функций в таких сферах как образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, защита культурного наследия, регулирование автомобильного и пассажирского транспорта

оказание коммунальных и других социальных услуг были переданы местным органам власти. Наряду с этим происходило разделение фискальной ответственности между различными уровнями государственного управления. Теперь центральное правительство финансирует такие общественные нужды как оборона, национальная безопасность, правоохранительная система и другие сферы общегосударственного значения. Местные власти практически полностью ответственны за финансирование общего образования и здравоохранения на своих территориях. В целом, приблизительно 85 процентов расходов на социальные нужды покрываются через местные бюджеты³.

На достижение баланса и гармонизации общенациональных и региональных интересов было нацелено создание Сената Олий Мажлиса Узбекистана. Согласно Конституционному Закону о верхней палате парламента Сенат является органом территориального представительства. Это означает, что он, рассматривая законы и осуществляя парламентский контроль деятельности правительственных органов, главным образом представляет местные Кенгаши и их избирателей, действует от их имени и поручению.

Комитеты Сената практикуют вовлечение представителей местных Кенгашей в работу экспертных групп, образуемых для анализа вопросов и выработки рекомендаций правительству. Парламентские слушания во многих случаях проводятся на местах в регионах с участием широкого круга представителей местных органов и общественных организаций.

3. От правительства - к негосударственным экономическим структурам. Главной целью этого вектора реформ является сокращение и ограничение прямого вмешательства государства в экономику.

В период административно-командной системы, политическое руководство контролировало и принимало решения по всем экономическим вопросам - большим и малым. Усложнение общественного воспроизводства по мере углубления научно-технического прогресса и расширения потребностей людей показало несостоятельность и неконкурентоспособность экономики, основанной на концепции прямого государственного руководства.

В связи с этим, первоочередная цель реформирования системы общественного и государственного управления в странах, переживающих процесс трансформации, состоит в выявлении принципиально новой роли государства в экономике. По сути, прогресс в этой области является решающим показателем продвижения и успеха реформ в области административного управления.

Первым шагом в этой области является правовое закрепление новых отношений собственности, разгосударствление и приватизация, что приводит к сокращению доли государственной собственности в экономике. Это, в свою очередь, высвобождает государство от выполнения несвойственных функций по прямому управлению экономикой. Что также очень важно, в результате денационализации предприятия больше не принадлежат государству. Теперь оно не выделяет средства из бюджета страны для поддержки предприятий, и большой объем ресурсов может быть направлен для осуществления программ человеческого развития.

В Узбекистане в ходе процесса реформы системы государственного управления, органы власти были постепенно освобождены от командных функций, которые они

осуществляли в предыдущий период. Только в 2003-2004гг., были упразднены 27 министерств и ведомств, ранее ответственных за прямой контроль над отраслями экономики. Прекратили свое существование такие всемогущие институты командной системы как Государственный Плановый Комитет, Государственный Комитет по ценообразованию, Государственный Комитет по снабжению и др. В целом, в ходе реформы системы управления были сокращены свыше 57 тыс. должностей государственной службы. Узбекистан имеет значительно меньшее число госслужащих на 1000 человек населения (6,1), чем другие страны СНГ. В Украине, к примеру, этот показатель составляет 20,0, в России - 22,1, Азербайджане - 32,3.⁴

Парламент страны принял ряд законов нацеленных на создание правовой базы гарантий прав собственности, ограничение государственного вмешательства в экономику. Государственным органам всех уровней было законодательно запрещено производить произвольную проверку деятельности частных предприятий. В результате в экономике Узбекистана возросла роль различных форм частного предпринимательства, а прямое участие государства снизилось. К примеру, если в 1996г. доля инвестиций в экономику из государственного бюджета составляла 26 процентов всех вложений, то к 2011г. она снизилась до 6 процентов. Удельный вес негосударственного сектора в ВВП к 2011г. достиг 82,5 процентов, увеличившись почти в 1,1 раза по сравнению с 2000г.⁵ Количество проверок предприятий в 2011г. сократилось в два раза по сравнению с 2007г.

4. От правительства - к гражданскому обществу. Ключом успешной трансформации и приоритетом административных реформ является реализация концепции "от сильного государства - к сильному обществу".

В период командно-административной системы институты гражданского общества были по существу полностью придавлены тоталитарным режимом и практически лишены возможности участвовать в решении вопросов развития. Огромный и важный ресурс общественного прогресса и человеческого развития - энергия и активность населения - оказались не востребованы и не задействованы. В тоже время опыт развитых стран ясно продемонстрировал, что модернизация общества требует политического и экономического плюрализма, развитого гражданского общества, сильных институтов демократии. Обеспечение человеческого развития невозможно без гарантирования прав и свобод индивида, повышения его политической активности.

Важным шагом в становление новой системы государственного управления в Узбекистане стало законодательное закрепление права населения на самоуправление - самостоятельную деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций⁶. Исторически сложившийся, традиционный институт самоуправления граждан - махалля - получил новое развитие и обрел важную роль в жизнедеятельности общества. Исходя из того, что махалли лучше, чем кто-либо знают реальный уровень благосостояния жителей своей общины, потребности и проблемы семей, им был передан ряд функций, связанных с распределением и выплатой пособий малоимущим гражданам, на содержание детей, женщинам по уходу за ребенком до двух лет.

В странах, осуществляющих коренные реформы, трансформация политической и экономической систем ослабила способность государства осуществлять

значительные социальные программы и поддерживать устойчивые проекты человеческого развития. Стало очевидным, что государство не может решить весь спектр социальных проблем в одиночку, без поддержки общества. Вовлечение самого населения в эту сферу, среди прочего, требует коренного изменения роли и места, миссии неправительственных организаций в обществе. ННО должны восприниматься и действительно служить в качестве полноправных партнеров органов государственной власти.

В настоящее время в республике в различных сферах жизни общества функционируют свыше 6 тыс. ННО, что в 2,9 раза больше, чем в 2000 году. Число сходов граждан и органов самоуправления - махаллей составило более 10 тысяч. В июле 2008г. Кенгаши обеих палат парламента Узбекистана приняли совместную резолюцию "О мерах по усилению поддержки неправительственных некоммерческих организаций и других организаций гражданского общества". Она предполагает широкое вовлечение ННО в деятельность по удовлетворению нужд населения. Для этого был создан Общественный Фонд поддержки ННО и других институтов гражданского общества, которым будет руководить парламентская комиссия. За последние пять лет для реализации различных социальных проектов, предоставленных институтами гражданского общества, Общественным фондом при Олий Мажлисе выделено более 22,4 млрд. сумов.

Дальнейшее повышение эффективности деятельности органов местной государственной власти требует последовательной реализации и на низовом уровне одного из основных постулатов демократической формы правления - принципа разделения государственной власти. Это, прежде всего, связано с повышением активности и эффективности

Дальнейшее повышение эффективности деятельности органов местной государственной власти требует последовательной реализации и на низовом уровне одного из основных постулатов демократической формы правления - принципа разделения государственной власти.

деятельности местных Кенгашей народных депутатов на всех уровнях. Применяя формы и методы депутатского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, они должны найти свое место в реализации программ социально-экономического развития, улучшении положения дел регионах, решении наиболее острых проблем, влияющих на благосостояние населения. Это, среди прочего, требует проведения местными Кенгашами народных депутатов и их постоянными комиссиями системного мониторинга исполнения на местах национального законодательства и международных правовых актов.

Изучение, проведенное комиссией Сената по оказанию содействия активизации деятельности представительных органов власти на местах показало, что роль местных Кенгашей народных депутатов в решении вопросов социально-экономического развития заметно повысилась. В целях реализации функций депутатского контроля практикуется ежеквартальное заслушивание на сессиях областного, районных и городских Кенгашей народных депутатов отчетов руководителей территориальных органов исполнительной власти об их работе. На заседаниях постоянных комиссий областных Кенгашей народных депутатов систематически заслушиваются отчеты руководителей местных органов власти - хокимов, руководителей областных управлений государственных органов.

В перспективе местным властям должны быть делегированы не только права и обязанности, но и средства и ресурсы, необходимые для решения проблем. Фис

кальная децентрализация должна означать для местных органов возможность изыскивать и аккумулировать средства, необходимые для покрытия расходов на социальные программы. Решение этой проблемы требует создания правовых механизмов для пополнения местных бюджетов, проведения мероприятий по мобилизации ресурсов и создания фискальных стимулов для предприятий, участвующих в реализации местных социальных программ. Это имело бы двойной эффект - распределение и использование средств, мобилизованных самими местными органами, как правило, осуществляется более эффективно и, во-вторых, фискальная децентрализация реально увеличивает прямую заинтересованность местных органов власти в поддержке и развитии малого бизнеса и предпринимательства.

Повышение эффективности деятельности местных органов управления во многом зависит от мер по реформированию самой системы государственной службы. Главной целью здесь является обеспечение не экстенсивного (за счет увеличения персонала), а интенсивного развития системы управления. Иными словами, за счет разработки и внедрения новых форм, средств и методов административного менеджмента, она должна быть способна исполнять больше задач с меньшим персоналом. Актуальным вопросом в связи с этим является ускорение внедрения электронного правительства в механизм государственной службы. Несомненно, это имело бы перспективный эффект, способствуя не только повышению деловой этики служащих и качества, предоставляемых ими населению услуг, но и достижению большей транспарентности государственных органов.

Дальнейшая децентрализация связана с сокращением необоснованного прямого вовлечения государства в экономику,

Решающим фактором успеха административных реформ является их взаимосвязь и координация с программой экономических трансформаций.

повышением самостоятельности и независимости в принятии решений частного сектора, фермерских хозяйств. Решающим фактором успеха административных реформ является их взаимосвязь и координация с программой экономических трансформаций. Это могло бы включать в себя создание платформы систематического диалога "органы власти - бизнес" на всех уровнях.

Необходимы прозрачность, транспарентность, общественная экспертиза и контроль в оценке эффективности деятельности местных органов власти, на всех уровнях начиная с составления проекта решения по тому или иному вопросу, до мониторинга его исполнения. Этому также способствовало бы создание и активизация работы пресс-служб и внедрение в практику регулярных брифингов для представителей СМИ. Повышение правовых знаний самого населения также очень важно для осознания им своих прав и обязанностей во взаимоотношениях с органами власти.

Важнейшим направлением повышения эффективности деятельности органов государственной власти является совершенствование системы обучения, подготовки и переподготовки, повышения квалификации кадров. Программы обучения и переподготовки должны быть гармонизированы со стратегией трансформационных процессов и административных реформ.

Таким образом, обеспечение высоких темпов общественного прогресса и достижение высокого уровня жизни людей во многом зависит от дальнейшего углубления демократических преобразований, реформирования системы государственного управления, последовательной децентрализации и повышения роли местных органов представительной власти - Кенгашей народных депутатов. Именно

они призваны осуществлять жесткий депутатский контроль за тем, как исполнительная власть, хокимияты на местах исполняют принятые законы. Депутаты местных Кенгашей должны стать проводниками демократических преобразований, либеральных реформ, направленных на формирование сильного гражданского общества.

Источники и литература:

1. Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране - Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 г.
2. Закон Республики Узбекистан "О государственной власти на местах", ст.1.
3. UNDP, CER, Human Development Report, Uzbekistan 2005. - P. 54.
4. UNDP, CER, Human Development Report, Uzbekistan 2005. - P. 60.
7. Данные Госкомстата Республики Узбекистан, 2008.
6. Закон Республики Узбекистан "Об органах самоуправления граждан", ст.1.