

Управление регионом

Рузметов Х.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ

С обретением независимости Республики Узбекистан главной стратегической целью государственной политики стало обеспечение интересов человека. В достижении этой цели Узбекистан выбрал путь построения демократического правового государства и формирования гражданского общества. Это прежде всего получило своё выражение в таких основных принципах Конституции как "Узбекистан - суверенная демократическая республика" (ст.1), "Государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами" (ст. 2), "Демократия в Республике Узбекистан базируется на общечеловеческих принципах, согласно которым высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права" (ст. 13).

Для реализации данных основополагающих конституционных принципов в Узбекистане под руководством Президента Республики Узбекистан И.А.Каримова осуществляются комплексные, широкомасштабные, системные, последовательные и поэтапные демократические реформы. Такое руководство выражается прежде всего в определении принципов и приоритетов реформ. Центральное место среди них занимает принцип перехода "от сильного государства к сильному гражданскому обществу", в рамках которого разрабатывается комплекс законодательных и правовых актов, направленных на децентрализацию власти и передачу части полномочий из центра местным органам власти, на усиление роли органов самоуправления - махалли¹.

За годы независимости создана законодательная база, определяющая основные задачи, полномочия, права и обязанности, организацию деятельности республиканских органов государственного управления и органов государственной власти на местах. Так, Конституцией Республики Узбекистан были определены основы компетенции республиканских органов государственного управления и органов государственной власти на местах. Приняты Законы "О Кабинете

РУЗМЕТОВ Хайрулла Ибодуллаевич, доктор юридических наук, заведующий кафедрой «Региональное, местное управление и самоуправление» Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан.

Министров Республики Узбекистан", "О государственной власти на местах". Постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан утверждены положения о министерствах, государственных комитетах и ведомствах.

Процесс реформирования системы государственного управления привел к созданию новой системы управления на местах, сердцевину которой составляет институт хокимов, объединяющих функции руководителей исполнительной и представительной власти. Законодательно определены основные принципы деятельности органов государственной власти на местах: демократия, социальная справедливость, законность, гласность, обеспечение прав человека, учет государственных и местных интересов.

Созданная законодательная база определяет задачи органов государственной власти на местах, дает им значительные права и полномочия по решению задач местного уровня, социальной защиты, стимулирования предпринимательства, обеспечения занятости населения, насыщения потребительского рынка, предоставления коммунальных услуг населению, проведению работ по благоустройству населенных пунктов.

Сегодня органы государственной власти на местах решают вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции в области планирования, бюджета, финансов, учета, управления собственностью области, района, города и взаимодействия с предприятиями, учреждениями, организациями различных форм собственности, сельского хозяйства, использования земли и других природных ресурсов, охраны природы, строительства, транспорта, дорожного хозяйства и связи, коммунального, социально-культурного обслуживания, социальной защиты населения, обеспечения законности, правопорядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан.

В соответствии со статьей 7 Налогового кодекса Республики Узбекистан органы государственной власти Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента вводят такие местные налоги и сборы, как налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств, сбор за право торговли, включая лицензионные сборы на право торговли отдельными видами товаров, сбор за регистрацию юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

В Узбекистане создана так называемая система двойного подчинения, когда территориальные подразделения республиканских органов, например, Министерства финансов, Министерства экономики, Государственного комитета по статистике и других государственных органов одновременно подчинены и местным органам власти. Это позволяет, с одной стороны, обеспечивать централизованное государственное управление на местах в сфере наиболее важных отношений, с другой стороны, более полно учитывать местную специфику, повышать оперативность выполнения ими своих задач. Однако, за последние годы полномочия органов государственной власти на местах в управлении некоторыми отраслями и сферами были сужены. Так, например, Законом Республики Узбекистан "О государственной налоговой службе" (часть четвертая ст. 3), принятым 29 августа 1997 года было определено, что органы государственной налоговой службы осуществляют свою деятельность независимо от местных органов государственной власти и управления.

Существует проблема более четкого определения и разграничения полномочий представительной и исполнительной власти на местном уровне. Объективный анализ законов и деятельности представительных и исполнительных органов показывает приоритет хокимиятов в отношениях с Кенгашами народных депутатов, хотя хоким области, района или города, и его заместители утверждаются на должность соответствующим Кенгашем. Инструментом контроля представительной власти за исполнительным органом является заслушивание отчетов хокима на сессиях Кенгаша народных депутатов.

Вопросы ответственности органов государственной власти на местах и их должностных лиц перед населением за выполнение ими своих полномочий недостаточно отрегулированы законодательством. Деятельность органов власти на местах зачастую продолжает оставаться для населения непрозрачной и неподконтрольной. Практически нет выступлений областных, районных и городских хокимов по местному телевидению, в других средствах массовой информации с изложением своей точки зрения по тем или иным вопросам местного значения, приглашением населения к их обсуждению. Передавая некоторые полномочия из центра органам государственной власти на местах, необходимо предусмотреть применение эффективных форм общественного контроля за выполнением этих полномочий органами государственной власти на местах и их должностными лицами.

Реализация принципа разделения властей на региональном и местном уровнях прежде всего подразумевает дальнейшее развитие сбалансированности взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти, т.е. на региональном уровне - между областными Кенгашами народных депутатов и хокимами, на районном и городском уровне - между районными и городскими Кенгашами народных депутатов и хокимами районов и городов.

Организационно-правовой формой реализации принципа разделения властей является обеспечение институциональной и функциональной сбалансированной независимости между ветвями власти в результате чего достигается повышенная продуктивность срабатывания системы сдержек и противовесов между местными Кенгашами народных депутатов и хокимами. Здесь институциональная независимость подразумевает порядок формирования государственного органа, функциональная независимость - перераспределение полномочий между представительной и исполнительной властями по выполнению ими возложенных на них задач.

При этом разделение властей осуществляется как по вертикальной линии соподчиненности, так и по горизонтальной. По вертикальной подразумевается взаимодействие между уровнями власти, по горизонтальной - взаимодействие между ветвями власти внутри отдельно взятого территориального уровня управления. Тем самым на сбалансированность взаимодействия ветвей власти регионального и местного уровней оказывает влияние множество вертикальных и горизонтальных "нитей" взаимосвязанных полномочий, достижение оптимального состояния которой является уникальным для каждой отдельно взятой страны.

Важно отметить, что осуществление вертикального разделения полномочий сопровождается принципом передачи государственно-властных полномочий сверху вниз и принципом общественного контроля. Это означает, что вертикальное перераспределение полномочий осуществляется с траекторией не вверх, а вниз, т.е. с усилением доли участия негосударственного сектора в системе управления.

Исходя из этого реализация принципа последовательной передачи государственно-властных полномочий сверху вниз должно осуществляться в рамках обеспечения принципа разделения властей и адекватно уровню реализованности принципа общественного контроля, т.е. способности негосударственного сектора действительно участвовать в управлении государственными делами. В частности, прежде всего это касается политических партий, которые на сегодня имеют определенный уровень влияния на свои депутатские группы в местных Кенгашах народных депутатов, а последние - могут влиять на состояние качества работы местного Кенгаша (выносить на сессию важные вопросы, принимать по ним решения и

Концептуальные основы развития регионального и местного управления в Узбекистане

т.п.). На современном этапе развития обращая особое внимание данному вопросу,

Президент Республики Узбекистан отмечает о недостаточной активности деятельности депутатских групп в местных Кенгашах народных депутатов.

В настоящее время реализация принципа передачи полномочий сверху вниз получило свою последующую реализацию на основе "Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране" путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан и Закон "О государственной власти на местах". В частности, установлен новый порядок назначения на должность хокимов областей, при котором Президенту Республики Узбекистан кандидатуры для назначения будут представляться Премьер-министром Республики Узбекистан¹.

С учетом международного опыта при реализации принципа передачи полномочий сверху вниз целесообразно принимать во внимание положения Европейской хартии о местном самоуправлении, важными среди которых являются требования о том, что "передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными (ст.4); Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом" (ст.9).

Принцип последовательного усиления общественного контроля и открытости государственных органов, являясь составной частью концепции развития регионального и местного управления, нацелен на обеспечение законности в деятельности государственных органов и их должностных лиц, эффективного исполнения государственными органами и их должностными лицами возложенных на них задач и функций, выявление и предупреждение фактов несоблюдения государственным органами и их должностными лицами законодательства по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан.

Принцип социального партнерства также являясь составной частью концепции развития регионального и местного управления нацелен на обеспечение эффективного взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций, органов государственной власти и управления, а также субъектов предпринимательской деятельности в разработке и осуществлении согласованной социально-экономической политики, реализации программ социально-экономического развития, решении гуманитарных проблем, защите прав, свобод и интересов различных слоев населения страны.

Таким образом, концепция развития регионального и местного управления охватывает в комплексе все необходимые стратегические задачи по дальнейшей демократизации всей системы регионального и местного управления в интересах построения в стране демократического правового государства и формирования сильного гражданского общества.

Источники и литература:

- | | |
|--|--|
| 1. Каримов И.А. Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть. Т. 13. - Т.: Узбекистан, 2005 | 3. Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования |
| 2. Каримов И.А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества - наш главный приоритет // Народное слово от 28 января 2010 г. | гражданского общества в стране // Народное слово от 13 ноября 2010 г. |