Optimization of the executive power bodies: foreign practice, application in the Republic of Uzbekistan

Sardorbek MIRZOKARIMOV¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received October 2021

Received in revised form

15 October 2021

Accepted 20 November 2021

Available online

15 December 2021

Keywords:

optimization,
transformations,
apparatus (personnel)
of civil servants,
governance structure.

ABSTRACT

This scientific article analyzes foreign practice, especially the methods of work of state bodies on the example of some foreign countries (USA, Great Britain, Finland). In the process of scientific analysis, some problems of public administration and prospects for their solution were identified. The author has developed proposals for solving various issues in the activities of state bodies of the Republic of Uzbekistan, the results of studying foreign experience will serve as a valuable methodological guide. These scientific proposals are aimed at optimizing public administration and the formation of a “compact government”. Their implementation is aimed at achieving efficiency and effectiveness in public management, reducing public spending in this area.

2181-1415/© 2021 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol2-iss11/S-pp260-267>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Ijro hokimiyati organlarini optimallashtirish: xorijiy tajriba, O'zbekiston Respublikasida qo'llash

ANNOTATSIYA

Kalit so'zlar:

optimallashtirish,
transformatsiyalar,
davlat xizmatchilari apparati
(xodimlari),
boshqaruv tuzilishi.

Ushbu ilmiy maqolada xorijiy amaliyot, xususan, ayrim xorijiy davlatlar (AQSh, Buyuk Britaniya, Finlandiya) misolida davlat organlarining faoliyati metodlari tahlil qilinadi. Ilmiy tahlil jarayonida davlat boshqaruvidagi ayrim muammolar, ularni hal etishning istiqbollari aniqlandi. Muallif O'zbekiston Respublikasi davlat ijro organlari faoliyatidagi turli xil muammolarni hal qilish bo'yicha takliflar ishlab chiqdi, bunda xorijiy tajribani o'rganish natijalari qimmatli uslubiy qo'llanma bo'lib xizmat qildi. Ushbu ilmiy takliflar davlat boshqaruvi organlarini optimallashtirish va “ixcham hukumat”ni shakllantirishga qaratilgan amaliyotga yo'naltirilgan. Ularning hayotga tatbiq etilishi hukumat faoliyatida samaradorlikka va natijadorlikka erishish, ushbu sohadagi davlat iqtisodiy xarajatlarini qisqartirishga qaratilgan.

¹ Lecturer, Tashkent State University of Law. Tashkent, Uzbekistan. E-mail: ap.s.mirzokarimov@gmail.com.

Оптимизация органов исполнительной власти: зарубежная практика, применение в Республике Узбекистан

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

оптимизация,
преобразования,
аппарат (персонал)
государственных
служащих,
структура управления.

В данной научной статье анализируется зарубежная практика, а также методы работы государственных органов на примере некоторых зарубежных стран (США, Великобритания, Финляндия). В процессе научного анализа были выявлены некоторые проблемы государственного управления и перспективы их решения. Автором разработаны предложения по решению различных вопросов в деятельности государственных органов Республики Узбекистан, результаты изучения зарубежного опыта послужат ценным методическим пособием. Эти научные предложения направлены на оптимизацию органов государственного управления и формирование «компактного правительства». Их реализация направлена на достижение эффективности и результативности в государственном управлении, сокращение государственных расходов в этой сфере.

Изучение опыта зарубежных стран, исходя из которого очевидны тенденции оптимизации органов государственного управления Республики Узбекистан – перспективное направление научных исследований, которое во многом может оказать содействие проводимым в стране правовым реформам.

В свою очередь, практические проблемы, существующие на данный момент в государственном управлении, указывают на необходимость их критического анализа. Зачастую их трудно оценить без изучения положительной практики их решения в иностранных государствах. Причем, практика функционирования государственных органов не всегда позволяет выработать критерии совершенствования их работы без учета зарубежного опыта. По верному замечанию специалистов, в условиях возрастающей взаимозависимости государств, совершенствование деятельности органов государственного управления с учетом позитивного зарубежного опыта неизбежно [1]. Но любые преобразования, особенно в сфере оптимизации деятельности государственных органов, нужно проводить поэтапно, с изучением результатов начальных этапов реформ.

Мировая практика богата опытом применения управленческой модели организации государственного управления. Наглядным примером работы данной модели является практика деятельности государственных органов **США и Великобритании**.

В США и Англии активно происходила перестройка работы органов государственного управления, с целью активного привлечения определенной части государственных служащих к участию в подготовке и принятии политических решений. Именно путем прививания «политической культуры», а также на основе традиций, в Англии организационно совершенствовалась деятельность государственных органов. Деятельность последних была направлена на результат и долгосрочные последствия.

В министерствах США были созданы отделы в сфере планирования политики. Министерства вправе нанимать столько экспертов, сколько они считают необходимым, что во многом повысило эффективность их работы. Также в США, как и во Великобритании, происходит активное взаимодействие государственных органов с частным сектором в части делегирования полномочий (например, в сфере государственных услуг субъектам предпринимательства), что оставляет за государством необходимость решения иных, более глобальных юридических вопросов.

В целом, в США и в Великобритании уже долгое время оптимизация аппарата государственных служащих происходит путем снижения роли государства в экономике и существенное сужение выполняемых им функций.

Изучение как положительного, так и отрицательного зарубежного опыта применения управленческого подхода к государственному управлению может во многом способствовать повышению эффективности работы системы государственного управления в Узбекистане [2].

Финляндия пришла к реформам с начала 2000-х годов, когда власти начали принимать решения о сокращении расходов в государственном секторе, наряду с оптимизацией численности персонала в государственных органах.

В Финляндии уже на протяжении 20 лет действует результатноориентированная система управления, которая включает следующие этапы: определение результатов, ситуационное управление ради достижения этих результатов и мониторинг результативности [3]. Следовательно, результатноориентированная деятельность государственных служащих была бы очень полезной и в Республике Узбекистан.

В рамках реформы, проводимой в Финляндии, все государственные организации получали средства бюджета на определенные виды оперативной деятельности в размере однократно предоставляемой суммы с правом распределения указанных средств [4].

Наряду с этим в практику их деятельности были введены контракты, которые заключали министерства и агентства, исходя из которых к деятельности первых были предъявлены требования и показатели эффективности деятельности. Таким образом, была создана система «оценки эффективности» в виде показателей и отслеживания результатов деятельности организаций. Порядок работы данной системы состоит в том, что министерства отчитываются о достигнутых результатах перед правительством, а последний – перед парламентом. Государственное аудиторское управление осуществляет проверку качества информации [5].

В ходе проведения реформ стала очевидной необходимость проведения структурных преобразований в системе государственного управления. Процессы реструктуризации сократили размеры центрального аппарата административного управления. Почти все министерства и другие центральные органы государственной власти подверглись различным реформам. Традиционные полуавтономные ведомства были реорганизованы в «центры развития», а их функции переданы новым государственным органам, а также региональным и местным властным органам. Неизбежными стали и тенденции делегирования большей части директивных полномочий, от уровня правительства к местному.

Согласно исследованиям, 90% всех ведомств предоставляют свои услуги через Интернет. 52% всех ведомств дают своим клиентам возможность заполнения бланков заявлений и других формуляров через Интернет [6].

Как итог, в Финляндии оптимизация деятельности государственных органов основана на таких критериях, как обеспечение экономии, эффективность и результативность.

Определенным образом от вышеуказанного опыта оптимизации деятельности государственных органов отличается опыт Швейцарии, где стала очевидна проблема излишней децентрализованности в системе власти, при которой функционируют суверенные кантоны, не желающие даже минимального усиления федеральной власти [7]. Все это иногда оборачивается дороговизной услуг государственных органов.

В Швейцарии крупные кантоны имеют развитую административную систему, достаточные средства для решения многих проблем современности, а маленькие кантоны, которых, как уже отмечалось, больше половины, с этими задачами объективно не справляются. Но непременно, с учетом современных тенденций деятельности государственных органов, приоритетом реформаторов стало управление человеческими ресурсами [8]. Следовательно, как мы видим, перед властями стал очень принципиальным «кадровый вопрос», из которого следует качество государственного управления. Преобразования в этой сфере во многом исходят из успешной практики бизнес-сферы (примеры оплаты по результатам, тренингов по формированию командного духа, менеджмент-контроль и пр.).

С целью наиболее точного раскрытия перспектив оптимизации деятельности государственных органов, очень полезно будет обратить внимание на **некоторые проблемы**, существующие в данной сфере в практике не только Республики Узбекистан, но и других стран (отчасти в США, Швейцарии, а также в РФ, Казахстане и некоторых других странах СНГ).

В числе проблем в деятельности органов государственного следует назвать следующие:

- недооценка последствий экономического и социального характера, которые следуют за проведением реформ;
- отсутствие стимулов социальной ответственности [9] у государственных служащих;
- отсутствие предусмотренных в юридических документах долгосрочных целей развития именно на местном уровне;
- слабая информационная обеспеченность государственных органов местного уровня, т.к. именно на исполнителях лежит большинство сложных задач подведомственной им территории.
- слабый технологический охват государственных органов.

Также необходимо отметить, что на данный момент в деятельности государственных органов состав и структура аппарата государственных органов не соответствуют запросам развития государства. На такие проблемы указывают многие специалисты. Последние подчеркивают, что ведущие частные компании опережают органы государственного управления по качеству управления. Затянутость процедур подготовки, согласования и принятия решений, размытость ответственности и полномочий, отсутствие действенной системы контроля делает их неконкурентоспособными по сравнению с менеджерами частных компаний [10].

И с этой позицией есть основания согласиться, потому что в систему государственного управления необходимо внедрять «экономические» методы государственного регулирования, с наиболее активным вовлечением частного сектора в порядке аутсорсинга.

В Республике Узбекистан с 1 мая 2021 г. проходит оптимизация аппарата государственных органов до 15 % численности управленческого персонала и определение обновленной предельной численности органов государственной власти и управления, сокращение должностей заместителей руководителей министерств и ведомств [11].

По верному замечанию Президента Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева, большое значение будет иметь «точное определение правового статуса государственных органов в рамках реализации программы административных реформ, **формирование компактного управленческого аппарата и цифровизация делопроизводства**» [12]. Таким образом, можно сказать, что тенденции превращения государственного аппарата в «компактную» слаженную систему государственного управления очевидны.

На данный момент в государственном аппарате, в том числе и в Кабинете Министров Республики Узбекистан происходит очень много преобразований, направленных на выработку социально-ориентированной модели государственного управления, работу государственных органов в соответствии с KPI-стандартами, а также имплементацию прогрессивного зарубежного опыта в государственном управлении. В целом, можно с уверенностью утверждать, что Республика Узбекистан идет по правильному пути развития, а проводимые правовые реформы нацелены на долгосрочные перспективы.

В целом, выделенные проблемы, а также изученная зарубежная практика по оптимизации деятельности государственных органов, текущее положение в Республике Узбекистан, позволили нам разработать следующие **предложения**:

- в первую очередь, считаем нужным исходить из мнения специалистов, которые считают, что сохранение монополии на оказываемые услуги государственными органами – дополнительный стимул к политизации экономических процессов, ввиду чего необходимо использование в органах государственной власти принципов и подходов менеджмента бизнес-организаций [13];

- далее, отметим о необходимости разработки новых механизмов целеполагания, обратной связи, контроля и мотивации. Например, механизм «цель – результат – повышение по политической карьере». Данный механизм может работать в любом государственном органе, и может быть официально закреплён в этических документах, а также в правилах внутреннего трудового распорядка;

- в практике деятельности государственных органов очень необходимо прививать культуру политической карьеры (на примере опыта США и Великобритании). Реализовать это можно путем создания перечня должностей государственных служащих, которые должны занимать государственные служащие с безупречной репутацией без системы ротации. Отчасти данная практика в Республике Узбекистан реализуется, но только пока что в судебной системе;

- оптимальным представляется объединение или реорганизация следующих ведомств согласно Таблице №1.

Таблица 1.

Оптимизация органов исполнительной власти Республики Узбекистан

№	Название государственных органов, подлежащих объединению	Название ново-образуемых государственных органов на базе объединенных в одно ведомство
1.	– Министерство дошкольного образования Республики Узбекистан – Министерство народного образования Республики Узбекистан – Министерство высшего среднего специального образования Республики Узбекистан	Министерство образования Республики Узбекистан
2.	– Министерство по развитию информационных технологий, и коммуникаций Республики Узбекистан – Министерство инновационного развития Республики Узбекистан	Министерство по развитию информационно-цифровых технологий
3.	– Министерство транспорта Республики Узбекистан – Министерство энергетики Республики Узбекистан; – Министерство строительства Республики Узбекистан	Министерство по развитию инфраструктуры Республики Узбекистан
4.	– Министерство жилищно-коммунального обслуживания Республики Узбекистан – Министерство экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан	– Министерство стратегического развития Республики Узбекистан.
5.	– Министерство сельского хозяйства Республики Узбекистан – Министерство водного хозяйства Республики Узбекистан	– Министерство сельского хозяйства и продовольственной безопасности
6.	– Министерство по поддержке махалли и семьи – Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан	Министерство по делам махалли, труда и социального обеспечения
7.	– Министерство туризма и спорта с Министерством культуры	Министерство туризма, культуры и спорта
8.	– Государственный комитет Республики Узбекистан по экологии и охране окружающей среды – Государственный комитет по геологии и минеральным ресурсам.	Министерство по экологии и охране окружающей среды
9.	– Государственный комитет ветеринарии, развития животноводства Республики Узбекистан – Государственный комитет лесного хозяйства	Государственный комитет по развитию ветеринарии и лесного хозяйства
10.	– Агентство по управлению государственными активами Республики Узбекистан – Комитет по управлению государственными резервами при Кабинете Министров Республики Узбекистан.	Государственный комитет по управлению государственными активами и резервами при Кабинете Министров Республики Узбекистан

11.	– Инспекция по контролю за использованием питьевой воды при министерстве жилищно-коммунального обслуживания Республики Узбекистан – Научно-исследовательский центр водных проблем при Кабинете Министров Республики Узбекистан	Инспекция по контролю за использованием питьевой воды и решению водных проблем при Кабинете Министров Республики Узбекистан

В результате этих мер количество министерств Республики Узбекистан сократятся с 24 до 15, что способствуют экономии государственных средств и достижению эффективности и результативности в работе правительства.

Таблица 2.

Сравнительная таблица по количествам министерств

№	Страны	Количество министерств
1.	Швейцария	7
2.	Япония	14-17
3.	ФРГ	15
4.	Финляндия	13
5.	Узбекистан	24

Также считаем нужным **перевести:**

Агентство по развитию фармосевтической отрасли и медико-социальных услуг в структуру Министерства здравоохранения Республики Узбекистан.

Агентство по развитию Президентских, творческих и специализированных школ при Кабинете Министров Республики Узбекистан в структуру предполагаемого Министерства образования Республики Узбекистан.

К вышеперечисленным выводам мы пришли в результате изучения опыта ФРГ, Финляндии, а также многих других стран ЕС, по оптимизации органов государственной власти.

На наш взгляд данные ведомства во многом дублируют властные полномочия в соответствующих отраслях. Комплексные вопросы образования разной возрастной группы людей должны регулироваться унифицированными методами одного государственного органа.

– представляется необходимым ввиду того, что предмет их деятельности совпадает, и предполагает деятельность для одного государственного органа. Следовательно, в дальнейшем следует провести оптимизацию аппарата численности нового государственного органа в данной сфере.

– в систему назначения некоторых государственных служащих (инспектора, сотрудники ГНК и др.) необходимо постепенно внедрять «электоральный» статус к характеристикам государственного служащего, что также послужит важным индикатором, исходя из которого будет решаться вопрос о назначении государственного служащего на вакантную должность.

Мы видим, что путем оптимизации мы выбираем наиболее подходящие решения проблем, которые существуют в практике работы государственных органов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Шарипов Ш.Ш. Важность опыта иностранных государств в оптимизации системы государственных органов. Текст научной статьи по специальности «Политологические науки». Журнал «Science and Education». 2021 г. // Источник: <https://cyberleninka.ru/article/n/vazhnost-opyta-inostrannyh-gosudarstv-v-optimizatsii-sistemy-gosudarstvennyh-organov>.
2. Корпоративная социальная ответственность: общественные ожидания / Под ред. С.Е. Литовченко, М.И. Корсакова. М.: Ассоциация менеджеров, 2003.
3. Санталайнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П., Ниссинен Й. Управление по результатам. – М., 2003. – С. 5.
4. Дубровин Ю.И. Административно-государственные реформы в Финляндии. Текст научной статьи по специальности «Экономика и бизнес». Журнал «Власть». 2009 г. // Источник: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-gosudarstvennye-reformy-v-finlyandii>.
5. Мониторинг оценки финских реформ на вебсайте: www.vm.fi
6. Дубровин Ю.И. Указ. соч.
7. Schnedler K., Schmicki L. The Political Rationale of Administrative Reforms: Parliamentary Support of Output Control in Switzerland // Swiss Political Science Review. 2009. Vol. 15. – № 1.
8. Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: опыт Швейцарии. Текст научной статьи по специальности «Политологические науки». Журнал «Государственное управление. Электронный вестник». 2010 г. // Источник: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-reformy-v-sovremennyh-gosudarstvah-opyt-shveytsarii>.
9. Панина О.В. Современные методы государственного управления: менеджеральный подход и политическое управление. Текст научной статьи по специальности «Экономика и бизнес». Журнал «Финансы: теория и практика». 2006 г. Публикации в «Scopus», «BAK», «RSCI» // Источник: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-metody-gosudarstvennogo-upravleniya-menedzheralnyy-podhod-i-politicheskoe-upravlenie>.
10. Панина О.В. Указ. соч.
11. Постановление Президента Республики Узбекистан «Об оптимизации структуры и сокращении численности штатных единиц органов государственной власти и управления», № ПП–5053 от 03.04.2021 г. // Источник: <https://lex.uz/docs/5352541>.
12. Президент Узбекистана объявил о расширении полномочий парламента. Дата: 08.12.2021 г. // Источник: <https://uz.sputniknews.ru/20211208/prezident-uzbekistana-obyavil-o-rasshirenii-polnomochiy-parlamenta-21698669.html>.
13. Панина О.В. Указ. соч.