



Dura lex, sed lex or improvement of the public administration system in the Republic of Uzbekistan

Gulchekhra MALIKOVA¹

Institute of Legislation and Legal Policy under the President of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received October 2023

Received in revised form

15 November 2023

Accepted 25 November 2023

Available online

25 January 2024

Keywords:

administrative reform,
public administration,
decentralization,
autonomy,
focus on results.

ABSTRACT

This publication has been prepared in the context of administrative reforms carried out in the Republic of Uzbekistan. Since administrative reform is a complex process of legal implementation of management decisions and is designed for a long-term perspective, from today's perspective it needs deep monitoring. The study of the existing regulatory framework (international doctrines, constitutional provisions, laws, decrees, judicial decisions, acts of the supreme executive authorities) on administrative reform issues shows that some decisions "do not work". The purpose of the publication is to analyze the causes of this phenomenon.

In the publication, the author uses the method of sociological survey, comparative legal analysis, synthesis, and study of statistical data.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss6-pp55-70>

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>)

Dura lex, sed lex ёки Ўзбекистон Республикасида давлат бошқаруви тизимини такомиллаштириш масалалари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

маъмурий ислохотлар,
давлат бошқаруви,
номарказлаштириш,
автономлик,
натижага
йўналтирилганлик.

Мазкур мақола Ўзбекистонда амалга оширилаётган маъмурий ислохотлар доирасида тайёрланган. Маъмурий ислохотлар бошқарув қарорларини ҳуқуқий амалга оширишнинг мураккаб жараёни бўлиб, узоқ муддатли истиқболга мўлжалланганлиги сабабли, бугунги кун нуқтаи назардан у чуқур мониторингни талаб қилади. Маъмурий ислохотлар масалалари бўйича мавжуд меъерий-ҳуқуқий базани (халқаро доктриналар, конституциявий қоидалар,

¹ Doctor of Law, Professor, Chief Researcher Institute of Legislation and Legal Policy under the President of the Republic of Uzbekistan.

қонунлар, фармонлар, суд қарорлари, олий ижро этувчи ҳокимият органларининг ҳужжатлари) ўрганиш баъзи қарорларнинг “ишламаётганлигини” кўрсатди. Мақсадимиз унинг сабабларини таҳлил қилишдир.

Мақолада муаллиф ижтимоий сўров, қиёсий ҳуқуқий таҳлил, синтез ва статистик маълумотларни ўрганиш усулидан фойдаланади.

Dura lex sed lex или вопросы совершенствования системы государственного управления в Республике Узбекистан

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:
административная реформа,
государственное управление,
децентрализация,
автономность,
нацеленность на результат.

Данная публикация подготовлена в контексте административных реформ, проводимых в Республике Узбекистан. Административная реформа является комплексным процессом реализации управленческих решений и рассчитана на долгосрочную перспективу, что делает её актуальной для глубокого мониторинга на сегодняшний день. Изучение существующей нормативной базы, включающей международные доктрины, конституционные положения, законы, указы, судебные решения, акты высших органов исполнительной власти, показывает, что некоторые из принятых решений не приносят ожидаемых результатов. Цель публикации – анализ причин такого явления.

Автором использованы методы социологического опроса, сравнительно-правового анализа, синтеза и изучения статистических данных.

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление – это вид деятельности по реализации законодательных, судебных, исполнительных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций.

Наука государственного управления разделяет его изучение в широком и узком смысле [1]. В широком смысле государственное управление – упорядочивающая деятельность всех органов государства, в узком смысле – организующая деятельность специальной группы органов – *органов исполнительной власти*.

Понятием «система» обозначается всякая сложно организованная целостность, состоящая из множества взаимосвязанных и взаимозависимых элементов и отношений между ними, способных переходить из одного состояния в другое. Это некий «ансамбль» элементов, изменение одного из которых в обязательном порядке влечет изменение всех остальных, а значит, соответствующим образом трансформирует весь «ансамбль» [2].

Каждая система может рассматриваться и как подсистема, то есть как составной элемент системы более высокого уровня. Например, государственный орган является частью аппарата государственного управления. В этом контексте предметом исследования определена система органов исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти утверждена в Указе Президента РУз «О первоочередных организационных мерах по эффективному налаживанию деятельности республиканских органов исполнительной власти» №УП-14 от 23 января 2023 года. (Далее – **УП-14**). Это – *министерства, комитеты, агентства и инспекции*.

ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

1. С одной стороны, множество правовых актов затрагивает сферу государственного управления, с другой – регулирование это носит точечный характер и многие системообразующие понятия и механизмы остаются до сих пор необъясненными, порождая неоднозначную практику применения.

Государственному управлению как целостному процессу не посвящен ни один нормативный правовой акт. Также отсутствует законодательный акт, устанавливающий согласованные между собой требования к разнообразным инструментам и механизмам государственного управления.

Ещё в Указе Президента «О Стратегии действий по дальнейшему развитию РУз» №УП-4947 от 08.02.2017 года (далее – **УП-4947**) планировалась разработка проекта закона «Об основах государственного управления». Позже эта задача отразилась в Указе Президента РУз «Об утверждении концепции административной реформы РУз» №УП-5185 от 09.09.2017 года (далее – **УП-5185**). Согласно документу, до 30 сентября 2017 года Законодательная палата Олий Мажлиса была ответственна за разработку проекта закона «Об основах государственного управления», который был разработан, но не был принят.

Поэтому в данном вопросе до сих пор преобладает ведомственное нормотворчество.

2. УП-5185 поставил задачу «внедрения четких критериев и процедур создания и упразднения органов исполнительной власти», включая их структурные и территориальные подразделения. Ст.8 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» определила, что Правительство «разрабатывает предложения ... об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов, ведомств и других органов государственного управления». Однако, *порядок*, регулирующий эту сферу деятельности не разработан. Отсутствуют четко прописанные цели, планы (стратегические, тактические и оперативные) реорганизации, вопросы их опубликования и обсуждения, не проведен комплексный анализ: неизрасходованных ассигнований, влияния реорганизации на другие законы, незавершенных судебных тяжб, имеющих влияние на реорганизацию и т.д.

3. Конституция РУз в п.7 ст.109 установила, что Президент РУз «образует и упраздняет министерства и другие республиканские органы исполнительной власти с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение Сената Олий Мажлиса». К исключительным полномочиям Сената Конституция РУз отнесено утверждение этих указов (п.6 ст.95).

Здесь открытым остаётся вопрос о судьбе документа, в случае не утверждения его палатой. Поскольку система государственного управления ориентирована на *систему целей*, следует четко обозначить цель утверждения этого документа верхней палатой парламента. Полагаем, что нет необходимости в утверждении указа президента после его вступления в силу. Считаем, что роль Сената Олий Мажлиса в этом вопросе должна быть основана на принципе сдержек и балансов, следовательно, *Сенат должен вступить в этот процесс задолго до его подписания и опубликования главой государства*. Подобная практика существует в США. Согласно акту «О реорганизации исполнительной власти», Президент США должен предоставить *план* о реорганизации исполнительной власти для рассмотрения обеим палатам Конгресса США одновременно [3].

4. УП-5185 обозначил задачу *определить конкретные функции (полномочия)* и сферу ответственности органов исполнительной власти, а также внедрение четкой системы координации и контроля за деятельностью вверенных структур. Предпосылкой этому послужило:

- аккумуляция в одном органе исполнительной власти регулятивных, правоприменительных, нередко надзорных функций, а также функций, граничащих с хозяйственной деятельностью. Подобное совмещение привело к выработке правил, удобных ведомству, а в некоторых случаях облегчало коррупционные проявления.

Справочно. Согласно утверждённой структуре, свыше 10 контролирующих органов находились в подчинении министерств – контролируемых органов. При подобном подчинении функции контроля малоэффективны. Это открывает дверь различным коррупционным схемам.

- утрата многими министерствами роли «штабов» в соответствующей сфере управления;

- появление большого числа межведомственных органов, которые еще больше запутывали схему управления и распределение зон ответственности.

5. По итогам реализации Концепции административной реформы, вместо оптимальной системы управления с чётко определёнными зонами компетенции, мы имели вдвое возросшее количество органов государственного управления (96), причём с серьёзными структурно-функциональными недостатками. Анализ действующей системы выявил проблемы конфликта интересов, раздробления функций управления, не адресность возложения некоторых государственных функций на ведомства, по-прежнему, были распространены параллелизм и дублирование функций, множились, несмотря на меры по их упразднению межведомственные коллегиальные органы.

Справочно. Министерство юстиции (далее – Минюст) при анализе 95 госорганов выявило 168 дублирующих задач и 301 функцию (из них 50 задач и 13 функций дублируют задачи и функции местных органов власти). Кроме того, обнаружено 35 задач и 229 функций, у которых отсутствуют механизмы реализации и которые не возложены ни на одну структуру.

На одного исполнителя приходится два руководителя.

СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

1. Разработка проекта закона с определением основ и критериев организации и прекращения деятельности *республиканских органов исполнительной власти с уточнением их полномочий* и сфер ответственности вновь стала актуальна с Указом

Президента РУз «О государственной программе по реализации стратегии развития нового Узбекистана на 2022–2026 годы в «год заботы о человеке и качественного образования». (Далее – **УП-60**).

Минюстом был разработан законопроект «О республиканских органах исполнительной власти», но так и не был внесен в Законодательную палату.

Стратегия развития нового Узбекистана на 2022-2026 годы в цели 4 вновь обозначила «Разработку правовых механизмов, предусматривающих конкретный порядок создания и упразднения министерств и ведомств, критерии их разграничения, пересмотр действующей системы государственного управления. Однако единый правовой продукт так и не получен.

2. В связи с отсутствием закона «О республиканских органах исполнительной власти» открытым остаётся вопрос о принципах регулирования государственного управления. В то время как многие страны переходят от традиционного к новому публичному управлению или good governance, изменяя принципы деятельности и методы регулирования государственного управления, в нашем государстве, наряду с фрагментарными положениями о новом государственном управлении сохраняется традиционный подход к этому вопросу. Такие принципы как: нацеленность на результат, ориентированность на клиента, децентрализация, повышение квалификации, гибкость, мотивация пока сложно гармонируются с системой отечественного госуправления. Больше преобладают нацеленность на процесс и ручное управление (система исключений из правил).

Даже самый поверхностный анализ показывает, что 97% поступивших обращений в виртуальную приемную Президента РУз за 2022 год [4] относятся к компетенции центральных и региональных органов государственного управления (социальные вопросы – 18%, экономические – 33%, судебно-правовые – 33%,) и должны были разрешиться на уровне хокимов области, района и города (15%). Не получив отклика на свои просьбы со стороны центрально-региональной власти, граждане вынуждены обращаться напрямую к главе государства, имеющему личный рейтинг доверия среди всех государственных и общественных институтов.

При этом нельзя однозначно утверждать, что отсутствие реакции на обращения населения всегда связано с недостатком ресурсов. Пример «мгновенного» реагирования руководителей на проблемы, озвученные Президентом Республики Узбекистан, свидетельствует о наличии необходимых ресурсов. Скорее, вопрос заключается в приоритетах их использования.

С принятием закона «О республиканских органах исполнительной власти» разрешилась бы проблема порядка создания и упразднения министерств и ведомств. Его отсутствие перерастает в системный характер. Из-за не проработанности порядка нет четкого разделения функций, из-за отсутствия четкого разделения функций усложняется процесс рассмотрения вопроса, из-за усложненного процесса рассмотрения принятие управленческих решений страдает мобильностью, отсутствие мобильности сказывается на результативности.

УП-269

24 декабря 2022 года был принят Указ Президента «О мерах по реализации административных реформ нового Узбекистана» (далее – **УП-269**). Вследствие реформы, число министерств и ведомств сокращено с 61 до 28, при этом общий штат госорганов уменьшен на 30 процентов, количество министерств уменьшилось

с 25 до 21, а 20 ведомств полностью упразднены. Вместо должностей 8 вице-премьеров и 3 советников премьер-министра осталось всего 4 должности вице-преьера. В системе министерств и ведомств сокращены 17447 штатных единиц. На реализации административной реформы планировалось сэкономить 2,8 трлн. сумов.

1. Следует констатировать, что уровень осмысления административных реформ неоднозначен. Это проявляется в следующих аспектах:

а) административные реформы оцениваются как простое сокращение кадров, хотя опыт зарубежных стран свидетельствует, что деятельность по принципу «сокращение ради сокращения» не приводит к формированию эффективной управленческой структуры;

б) стремление сэкономить больше средств за счет сокращения административного персонала.

Может в сбережении средств и есть определенные позитивные моменты, но сегодня управленческий персонал – один из основных «капиталов» страны. Сколько в него вложишь, столько дивидендов и получишь [5].

Справочно. Нежелание большинства работодателей отправлять ценных кадров на повышение квалификации (и в перспективе на повышение по карьерной лестнице) не дает сдвига в государственном управлении в целом, что, в сущности, является катализатором «кадрового голода» в государственной службе. Существует риск остаться без грамотного сотрудника, а также нанести урон всей системе, куда приходят «полузнайки».

В повышении квалификации нуждаются и руководители нижнего, среднего и высшего звена организаций. Практика свидетельствует, что большинству из них необходимы знания по принятию управленческих решений, стратегическому планированию, командообразованию, тайм менеджменту и риторике.

Мы полагаем, что дефекты в осознании административных реформ в Узбекистане связаны с отсутствием адекватного мониторинга – независимых консалтинговых фирм и исследовательских центров, способных объективно оценить ход данных реформ.

2. УП-269 целью реформирования обозначил:

- 1) формирование компактной системы государственного управления;
- 2) повышение ответственности руководителей государственных органов путем упрощения процессов рассмотрения вопросов и принятия решений;
- 3) ориентация на результативность.

Слово «компактный» по толковому словарю русского языка определяется как «расположенный тесно» и «без промежутков». Однако правоприменительная практика показывает, что компактность в нашем случае осуществлена посредством укрупнения нескольких министерств и ведомств.

Справочно. Согласно УП-14 в систему Министерства экономики и финансов изначально вошли 7 (семь) организационных структур, подчиненных министру экономики и финансов.

Многоступенчатость системы государственного управления порождает проблемы управления внутри системы, размывает ответственность за возложенный функционал и снижает качество контроля за использованием бюджетных ресурсов и оценкой результативности управленческих решений. Это

приводит к тому, что ведомство теряет свою мобильность, гибкость и становится неповоротливым.

Справочно. Нами был проведен онлайн анонимный опрос (далее – «опрос») среди сотрудников Министерства занятости и сокращения бедности (51 респондент) по вопросам совершенствования системы государственного управления в РУз (ниже представляем обобщение).

На вопрос «Насколько обновилась выполняемая Вашим министерством/комитетом/ агентством функции после оптимизации госуправления?» 63% респондентов ответили «не обновилась» и 37% ответили «обновилась полностью».

*На вопрос «Перечислите ряд функций Вашего министерства/комитета/ агентства **нуждающихся** в совершенствовании» были получены следующие ответы:*

- системная работа со средним и нижним звеном;
- мониторинг выполнения поставленных задач;
- определение конкретных функций;
- объединение схожих структурных подразделений;
- внедрение цифровых технологий и создание цифровой технологии для улучшения рабочей деятельности;
- своевременное выполнение всеми подразделениями своих функциональных обязанностей;
- пересмотр вопросов, связанных с менеджментом;
- создание условий для выполнения функциональных задач;
- организацию учебных курсов, в т.ч. по компьютерной грамотности.

*На вопрос «перечислите ряд функций Вашего министерства / комитета / агентства **нуждающихся** в упразднении» ответили:*

- подлежат упразднению функции, которые не относятся к специфике;
- мы против привлечения к несвойственным нам функциям.

На вопрос «удалось ли после оптимизации ликвидировать дублирование полномочий с другими государственными органами?» 46% респондентов ответили «да», 54% ответили «нет».

Выводы: большинство функций так и не обновилась; дублирование функций присутствует; функции все еще нуждаются в точном определении; наличие внутренних проблем с организацией управления.

Организационная структура и функции государственного управления «оптимально выстроенных» после недавней административной реформы (УП-269) не увенчались большим успехом, эксперты считают, что структура исполнительных органов была оптимизирована под актуальный вызов текущей ситуации [6] и без комплексного планирования. Об этом свидетельствуют судебные тяжбы между физическими лицами и министерствами (ведомствами) после их реорганизации.

Справочно. ИЗПП запрошена информация из Верховного суда РУз [7] касательно судебных тяжб между физическими лицами и министерствами (ведомствами) за 2022–2023 гг. (ответ от 24.11.2023 г. N07/12-18022-435). Ниже приведены две диаграммы.

Из первой диаграммы видно, что проблемы, связанные с незаконным увольнением сотрудников, существовали до реорганизации органов госуправления.

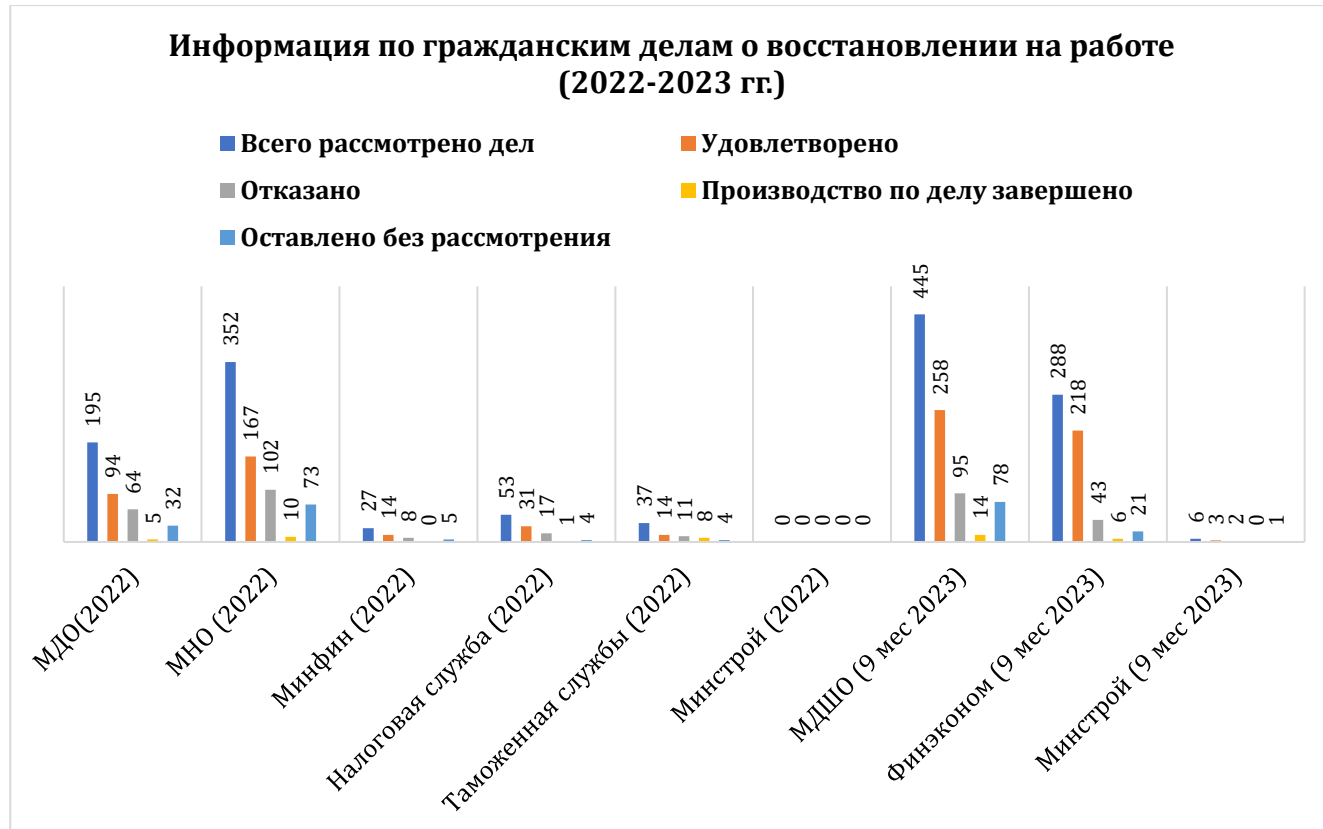
В 2022 году количество гражданских дел по вопросам восстановления на работе составило: в отношении финансовых органов – 27, налогового ведомства – 53, таможенной службы – 37, **всего 117**. После реорганизации (слияния) общая цифра заметно выросла. За 9 месяцев 2023 года судами по гражданским делам по вопросам восстановления на работе в отношении Министерства экономики и финансов было рассмотрено **288 дел**, из них удовлетворены – 218, отказано – 43, прекращены производства – 6, оставлено без рассмотрения – 21.

В ведомствах министерства народного образования в 2022 году количество гражданских дел по вопросам восстановления на работе составило 352, из них удовлетворены – 167, отказано – 102, прекращены производства – 10, оставлено без рассмотрения – 73. После реорганизации (слияния) общая цифра заметно выросла. За 9 месяцев 2023 года в отношении Министерства дошкольного и школьного образования было рассмотрено 445 гражданских дел. Из них удовлетворены – 258, отказано – 95, прекращены производства – 14, оставлено без рассмотрения – 78.

Данные цифры свидетельствуют о наличии проблем до оптимизации. В процессе реорганизации они не были учтены. В определенной степени это усугубило положение некоторых наших сограждан в вопросах обеспечения норм трудового законодательства.

Отдельного исследования требуют вопросы обеспечения судебных решений по вышеуказанным аспектам.

Диаграмма – 1.



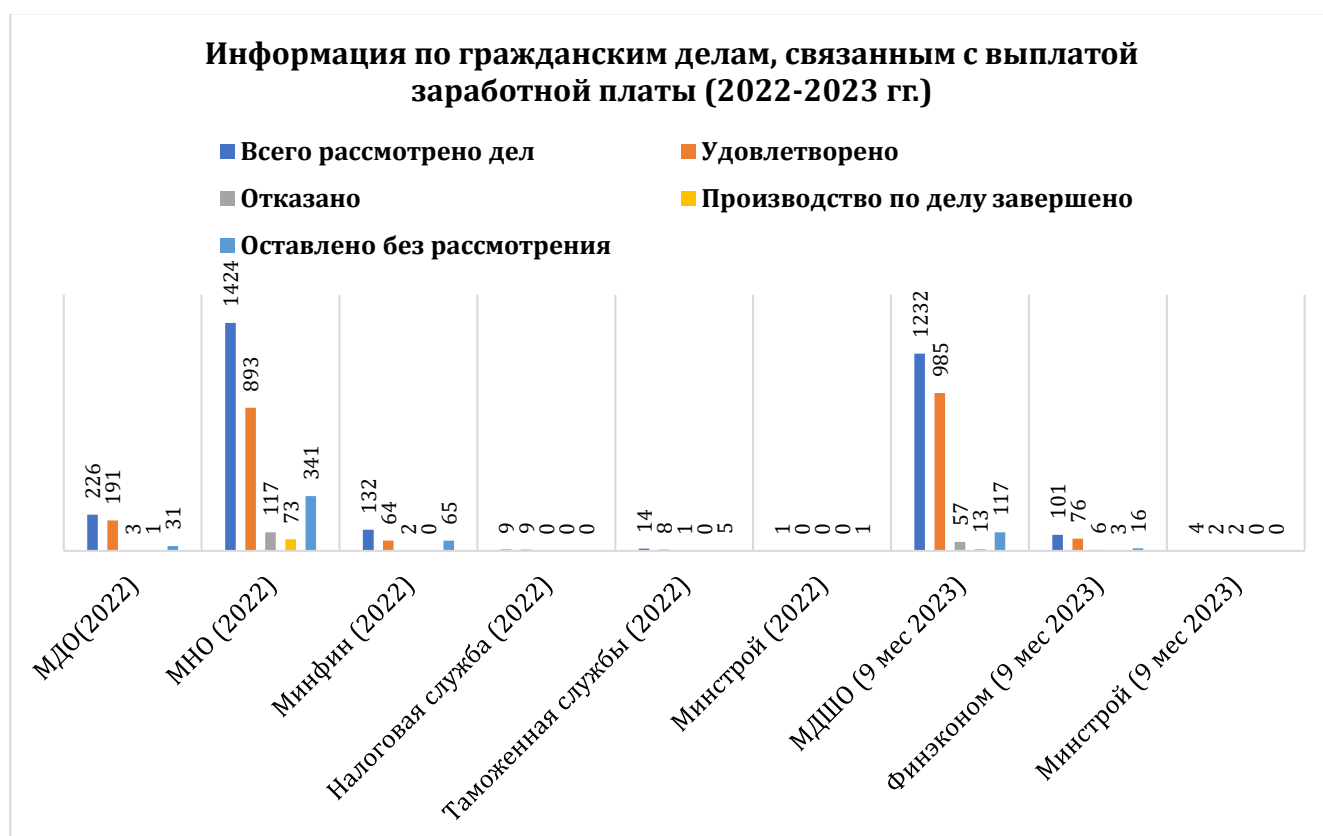
Ниже приводим вторую диаграмму на основе полученной статистики. Она свидетельствует о наличии проблем, связанных с выплатой заработной платы

органами госуправления до реорганизации. За 2022 год судами по гражданским делам по вопросам выплаты заработной платы в отношении ведомств Министерства дошкольного образования было рассмотрено 226 дел, из них удовлетворены – 191, отказано – 3, прекращены производства – 73, оставлено без рассмотрения – 1. В отношении ведомств Министерства народного образования было рассмотрено 1424 дел, из них удовлетворены – 893, отказано – 117, прекращены производства – 6, оставлено без рассмотрения – 341. Всего **1650**.

За 9 месяцев 2023 года (после реорганизации) судами по гражданским делам в отношении ведомств Министерства дошкольного и школьного образования было рассмотрено **1232** дела, из них удовлетворены – 985, отказано – 57, прекращены производства – 13, оставлено без рассмотрения – 177.

Цифры свидетельствуют о наличии проблем по принятию управленческих решений внутри институциональной структуры.

Диаграмма - 2.



Считаем, что нынешняя система подлежит совершенствованию через предоставление максимальной автономии тем структурам, которые функционируют при министерствах. Речь идет о комитетах и агентствах. Так, министерства будут делегировать обязанности по реализации нормативной деятельности, хотя формально прямая ответственность будет лежать на министре. Министерства предоставят своим комитетам и агентствам управленческую автономию, в частности, свободу в распределении ресурсов для достижения поставленных целей и принятии решений в конкретных секторах.

Справочно. Правительства некоторых стран Юго-Восточной Азии делегировали функции по формированию политики на макроэкономическом и

стратегическом уровне таким агентствам, как Совет по экономическому планированию в Корее, а в Таиланде – Бюро бюджета, Национальный совет по экономике и социальному развитию. Эти агентства, укомплектованные специалистами обладают относительной автономией [8].

По сути, для Республики Узбекистан это будет продолжением административной реформы. УП-5185 одним из первых поставил на повестку дня вопрос о «совершенствовании механизмов вертикальной системы управления и взаимодействия органов исполнительной власти, предусматривающий поэтапную децентрализацию государственного управления».

Дорожная карта (ч.4) в качестве задачи определила четкое разграничение функций и полномочий между различными уровнями государственного управления, посредством сохранения за республиканскими органами исполнительной власти стратегических вопросов общегосударственного уровня и контроля за их осуществлением.

3. УП-14 не смог решить проблему соподчинения контролирующего и контролируемого органов. Так, при 9 министерствах до сих пор присутствуют инспекции по вопросам контроля своей же деятельности.

Справочно. В ходе проверок, проведенных органами инспекции государственного финансового контроля в 2023 году, в системе государственных учреждений было выявлено финансовых нарушений и хищений путем присвоения и растраты на 637 млрд. сумов. Правоохранительным органам было представлено 3183 материала. Такие финансовые правонарушения произошли в основном в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства (27 млрд.), Водного хозяйства (47), Здравоохранения (51), Транспорта (64), Дошкольного и школьного образования (80).

За указанный период органами внутреннего контроля этих организаций было предоставлено следующее количество материалов: Инспекцией по безопасности объектов водного хозяйства – 10, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства – 4, а министерствами транспорта и здравоохранения – по два (2).

При выявлении правонарушений на «миллиарды» со стороны независимой структуры и пассивная деятельность внутреннего контроля требует передачу этих функций Счетной палате. Это позволит сэкономить бюджетные деньги, выделяемые Генеральной прокуратуре с целью открытия специальных управлений и отделов по вопросам общего надзора.

КРИТИКА МЕЖДУНАРОДНЫХ И ИНОСТРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В ходе исследования были проанализированы наиболее актуальные отчеты международных организаций, как Всемирный Банк [9], Human Rights Watch [10], Fitch Ratings [11], а также отчет Конгресса США [12] и множество других публикаций независимых авторитетных изданий.

Несмотря на общепризнанные успехи в государственных реформах вплоть до 2023 года, международные и иностранные эксперты отмечают следующие проблемы в государственном управлении Узбекистана:

1. Чрезмерная централизованность властных полномочий у исполнительной ветви, что воспринимается как теневой контроль за судебной и законодательной ветвями власти;

2. Институциональная раздробленность и отсутствие системного подхода к разработке политики, которые ослабляют эффективность реформ;

3. Дублирующиеся роли государственных органов и несопоставимые линии подотчетности;

4. Абстрактное определение приоритетов политики, межведомственная мискоммуникация и пробелы в использовании данных, которые препятствуют эффективному внедрению государственной политики.

Необходимо отметить, что широкомасштабная административная реформа прошла бесследно в отчетах мировых изданий, и вся вышеупомянутая критика в общем и целом дублирует оценки мировых экспертов за прошлые годы. По нашему мнению, причиной размытых оценок проводимых в стране реформ международным сообществом являются:

- проделана некачественная работа по донесению внутригосударственных реформ экспертному сообществу на международной арене;

- чрезмерная раздробленность принимаемых нормативных актов, т.е. осуществляемые реформы носят хаотичный характер и часто пробелы в законодательстве или неясности в правоприменительной практике устраняются посредством принятия постановлений Президента или Кабинета Министров РУз*.

Отсутствие ссылок на актуальные административные реформы, проведенных в 2022-2023 годах, не позволяет в полной мере оценивать необходимость реформ, предлагаемых международными и иностранными экспертами.

ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

24 декабря 2022 года было принято Постановление Президента РУз №ПП-447 «О мерах по эффективной организации деятельности республиканских органов исполнительной власти в рамках административных реформ нового Узбекистана» (далее – **ПП-447**).

ПП-447 установило функциональное разграничение между республиканским и местными звеньями органов исполнительной власти.

Учитывая вопросы делегирования, некоторые из этих полномочий нуждаются в пересмотре.

Справочно. Центральные органы исполнительной власти сегодня перегружены решением текущих проблем в отраслях и ведомствах, что не способствует качественной выработке стратегических управленческих решений.

Мы считаем, что организационная структура, процедуры и распределение персонала министерств должны гарантировать, что разработанные политика и законодательство реализуемы и отвечают целям правительства на основе следующих принципов:

1. Соответствующие нормативные акты должны устанавливать структуры, роли и обязанности министерств и департаментов, ответственных за разработку политики.

* Всемирный банк, например, отмечает, что хаотично принимаемые нормативные акты, принимаемые различными государственными органами, зачастую связаны с «материнскими» и «вспомогательными» документами, что требует от Минюста тщательного и постоянного курирования вспомогательных нормативных актов при изменении основного законодательства, что, в свою очередь, создает риски возникновения лазеек в законодательстве и усложняет гармонизацию новых реформ с существующим законодательством.

2. Как правило, ключевые функции по выработке политики должны остаться в министерствах и не должны передаваться подчиненным органам.

3. Необходимость обозначения четких границ между министерствами и внутри организационными подразделениями отдельных министерств в отношении ответственности за *разработку политики, разработку законопроектов и обязанностей по их реализации.*

4. Наличие *четких правил или процедур*, которые определяют роли и ответственность министерств за среднесрочное планирование политики и законодательства, включая финансовые аспекты и аспекты реализации.

5. Процедуры разработки внутренней политики и разработки законопроектов должны устанавливаться в министерствах в соответствии со стандартами и требованиями правительства в области разработки политики и законодательства.

6. Следует четко определить управление разработкой политики и законопроектов в министерствах, управленческие уровни, ответственные за эти функции, *и порядок делегирования* ответственности.

7. Институциональная структура и распределение кадровых ресурсов в рамках различных департаментов и подразделений позволят министерствам выполнять обязательства правительства.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Он должен создаваться на качественных оценках, основанных на анализе законодательства и других документах, дополненных опросом с должностными лицами:

- провести качественную оценку соответствующих правительственных решений, чтобы определить, существует ли требуемая организационная структура.

- Проанализировать уставы министерств (с отраслевой ответственностью), чтобы определить, распределяются ли ответственность за разработку политики и ответственность за разработку законопроектов. Каким образом это осуществляется?

- Проанализировать ежегодные отчеты министерств (или их эквивалентов), чтобы убедиться, что по сквозным вопросам политики другие соответствующие министерства участвуют в разработке и согласовании политической позиции.

- Проанализировать годовые планы или стратегические документы, в которых излагается запланированная работа в сопоставлении с ее выполнением, и сравнить с общей численностью персонала в министерствах, чтобы установить сравнительную рабочую нагрузку и определить несоответствия между рабочей нагрузкой и возможностями.

- Проанализировать кадровые потребности с точки зрения количества и распределения персонала в каждом министерстве (например, в департаментах и по таким функциям, как разработка политики, координация и административная поддержка) и степени удовлетворения этих требований.

- Периодически проводить опросы с сотрудниками, чтобы предоставить дополнительную информацию о том, в какой степени фактически соблюдаются согласованные методы работы.

Справочно. Настоящий функциональный анализ проводится посредством «полевых» обследований реальной функциональной нагрузки на аппарат и его кадры для адекватного представления о последствиях структурных изменений, а не

кабинетным путём на основе изучения документов или методом экспертных оценок. Эти последствия познаются только на практике.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Новая управленческая ситуация обуславливает необходимость разработки новых организационных принципов структурирования, таких как *децентрализация* и *автономизация* функциональных структур, а также возложение на эти структуры социальной и юридической ответственности за самостоятельность действий. Именно такой подход позволит исключить или минимизировать дефекты государственного управления, в том числе дефекты правового обеспечения государственного управления.

УП-60 (цель 6) обозначил:

«увеличение в три раза количества отдельных государственных функций, передаваемых частному сектору, расширение государственно-частного партнерства и широкое внедрение цифровых технологий.

Ускорение работ по децентрализации государственного управления и обеспечение открытости деятельности государственных органов».

По сути, эти цели являются признаком «новой» модели публичного управления, которая предусматривает делегирование отдельных публично-властных и сопряжённых с ними полномочий автономным и квазиавтономным государственным (в том числе – государственно-частным) организациям, а также автономным организациям частного сектора.

2. Государственная программа (п.20) определила задачу по «Разработке **порядка** передачи функций и полномочий республиканских органов государственного управления территориальным органам государственного управления и местным органам государственной власти» (далее – **Порядок**).

УП-158 (пункт 78) предусматривает в рамках политики децентрализации государственного управления передачу не менее 30 процентов задач и функций республиканских органов исполнительной власти местным исполнительным органам. Однако при отсутствии порядка и поэтапной процедуры передачи полномочий невозможно грамотно планировать этот процесс. Это связано с определением конкретных предметов ведения и объема полномочий, критерии оценки которых часто бывают субъективными и ситуационными. Несомненно, существуют дела центрального и регионального значения, а также дела, находящиеся в пределах совместной компетенции, которые могут перемещаться на другой уровень. Но для этого необходимо учитывать характер и виды публичных интересов, готовность к принятию новых дел и умение предвидеть риски. Поэтому передача полномочий должна осуществляться на основе закона, а не порядка.

Справочно. В проведенном нами опросе на вопрос «Обеспечены ли функции финансовыми ресурсами?» 51% респондентов ответили «да», и 49% ответили «нет».

Всякая передача полномочий в отношениях между центральными и территориальными органами государственной власти сопровождается выделением им ресурсов, эквивалентных тем ресурсам, которые предназначались для исполнения этих полномочий. Всякое создание либо расширение полномочий, которое ведет к повышению расходов, сопровождается обеспечением ресурсами.

Процесс реализации механизма децентрализации в зарубежных странах состоит из нескольких этапов: составление перечня децентрализуемых полномочий; определение объема материальных и финансовых средств, которые будут направлены

на их реализацию; оформление передачи уже осуществляемых полномочий в соответствии с порядком о распределении средств по формам делегирования; определение качества и эффективности механизма передачи полномочий.

Справочно. Зарубежные страны, осуществляющие политику децентрализации, приняли нормативно-правовые акты, регулирующие данную сферу. Например, Закон Молдовы «Об административной децентрализации», Закон Франции «О развитии децентрализации», Закон Кыргызской Республики «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий»; ч.2-3 ст.78, ст.132 Конституции РФ и т.д.

Поэтому следует сформулировать задачу так, чтобы исключить необоснованную передачу функций из «центра» на места [13]. Произвольный сброс 30% функций может обернуться *некачественным исполнением*. К примеру, соответствующим комитетом Сената Олий Мажлиса РУз в порядке контрольно-аналитической деятельности был изучен вопрос касательно элитного семеноводства. Элитные семеноводческие хозяйства в системе Центров развития семеноводства передаются частному сектору путем массовых продаж. Это чревато тем, что в ближайшем будущем выращивание первичных семян сельскохозяйственных культур выйдет из-под контроля государства, и не сможет сохранить сортовую чистоту своих семян. Государство рискует спадом экономической эффективности в сфере сельского хозяйства.

Справочно. В России, Пакистане и других странах первичный посев сельскохозяйственных культур осуществляется в государственном секторе.

ВЫВОДЫ

1. При разработке планов реорганизации государственного управления следует тщательно прорабатывать процесс стратегического, тактического и оперативного планирования.

Каждая организационная структура в соответствии с планами реорганизации и функциональными задачами должна разработать собственный алгоритм (стратегический, тактический и оперативный) управления этим процессом.

2. Актуальным остаётся вопрос по принятию закона «О республиканских органах исполнительной власти», отсутствие которого порождает системные проблемы.

3. Принципы государственного управления подлежат пересмотру. В правоприменительную практику необходимо внедрять такие принципы, как нацеленность на результат, ориентированность на клиента, децентрализация, повышение квалификации сотрудников, гибкость и мотивация.

4. В целях объективной оценки административных реформ необходимо проводить мониторинг с привлечением независимых консалтинговых фирм и исследовательских центров.

5. Для обеспечения принципа сдержек и противовесов между органами государственной власти следует установить порядок административной процедуры, при которой предложения Президента РУз в области административного реформирования предлагаются на обсуждение и разработку в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

6. В целях перехода на следующий этап административной реформы система государственного управления подлежит совершенствованию посредством *поэтапной децентрализации* государственного управления:

- децентрализация государственного управления должна осуществляться на основе комплексного *структурно-функционального анализа* республиканских органов исполнительной власти и единой методологии.

- продолжением поэтапной децентрализации является предоставление максимальной *автономии* комитетам и агентствам, функционирующим при министерствах. При этом, следует помнить, что организационная структура, процедуры и распределение персонала этих структур должны гарантировать, что разработанные политика и законодательство *реализуемы* и отвечают четко установленным целям;

- делегированию подлежат функции инспекций по контролю, функционирующих при министерствах. Во избежание различных коррупционных схем данные полномочия следует передать Счетной палате;

- в рамках осуществления политики децентрализации необходимо разработать закон «О децентрализации государственного управления».

7. Следует проводить качественную работу по донесению внутригосударственных реформ экспертному сообществу на международной арене.

8. Требуется разработка отдельных программ для повышения квалификации сотрудников, а также руководителей нижнего, среднего и высшего звена органов государственного управления на основе *востребованных компетенций*.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Е.В. Охотский. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Юрайт. 2013. С. 423.

2. Е.В. Охотский. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Юрайт. 2013. С. 130.

3. <https://www.congress.gov/95/statute/STATUTE-91/STATUTE-91-Pg29.pdf>

4. <https://pm.gov.uz/ru/lists/news?sort=classificationTitle>

5. А. Абдухалилов. Республика Узбекистан: этапы и особенности административных реформ. // Центральная Азия и Кавказ. №6, 2007. С.22.

6. И.А. Хамедов. Что нужно, чтобы административная реформа была успешной? Колонка // <https://www.gazeta.uz/ru/2023/07/31/admin-reform/>

7. Официальный ответ Верховного суда Республики Узбекистан от 24.11.2023 г. N07/12-18022-435, на запрос Института Законодательства и правовой политики при Президенте Республики Узбекистан от 20.11.2023 г № 11-07/2-322/8.

8. Глобальные и региональные тренды развития государственной службы. Астана. 2018. С.23.

9. Отчет Всемирного Банка от апреля 2022 года “Toward a prosperous and Inclusive Future” может быть найден <https://documents1.worldbank.org/curated/en/933471650320792872/pdf/Toward-a-Prosperous-and-Inclusive-Future-The-Second-Systematic-Country-Diagnostic-for-Uzbekistan.pdf>

10. Отчет Human Rights Watch “World Report 2023” может быть найден. <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/uzbekistan>

11. Отчет международного рейтингового агентства Fitch Ratings от 19 июля 2023 года может быть найден.

<https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/governance-economic-reform-key-for-uzbekistan-after-mirziyoyev-re-election-19-07-2023>

12. Отчет для Конгресса США “Uzbekistan: Background and Issues for Congress” от 18 октября 2023.

13. И.А. Хамедов. Что нужно, чтобы административная реформа была успешной? Колонка // <https://www.gazeta.uz/ru/2023/07/31/admin-reform/>