



ГОСУДАРСТВЕННОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

На правах рукописи

УДК 35

Хамедов Иса Ахлимапович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

Специальность - 12.00.02. - государственное право и управление;
административное право; финансовое право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Ташкент 2004

Работа выполнена на кафедре «Государственное строительство и право»
Университета мировой экономики и дипломатии
Министерства иностранных дел Республики Узбекистан.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор Туляганов А. Т.
доктор юридических наук, профессор Хусанов О.Т.
доктор юридических наук, профессор Файзиев М.М.

Ведущая организация:

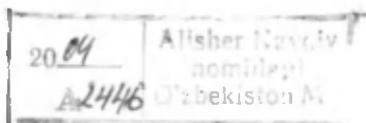
Министерство юстиции Республики Узбекистан

Защита состоится «21» апреля 2004 г. в 14.00 час

на заседании Специализированного совета Д. 005.10.01. по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук в Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан (700003, г. Ташкент, Узбекистанский проспект, 45).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан (700003, г. Ташкент, Узбекистанский проспект, 45).

Автореферат разослан «21» апреля 2004 г.



Ученый секретарь
Специализированного совета Д. 005.10.01.
Доктор социологических наук

А. Д. Холбсков

А. Д. Холбсков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

В в е д е н и е. Обретение Республикой Узбекистан независимости, создание новой государственности, основанной на принципах демократии и разделения властей, строительства демократического правового государства и гражданского общества, предопределили необходимость формирования качественно новой системы государственного управления, исполнительной власти. «В условиях проведения социально-экономических реформ, противоборства старого и нового нам необходима сильная власть, это на каждом шагу подтверждает сама жизнь»¹. «Без сильной исполнительной власти под угрозой могут оказаться решения, принятые даже самым демократическим путем», «...нам необходим хорошо подготовленный управленческий аппарат, желающий и способный проводить преобразования»².

Поскольку одним из приоритетных направлений признана сфера государственного управления, поставлены задачи коренного совершенствования всей системы управления страной, начиная с ее верхних эшелонов до местных органов самоуправления, пересмотра методов государственного участия в экономике, превращения государства в полноценного гаранта законности, правил хозяйствования. В числе основных задач, которые необходимо было решить в ходе реформирования системы государственного управления; усиление всех ветвей власти, оптимальное перераспределение их полномочий; создание хорошо подготовленного управленческого аппарата; передача некоторых функций управления общественным организациям и органам самоуправления. Эти задачи переплетены, взаимосвязаны, взаимообусловлены. Их необходимо решать в комплексе, решение одной проблемы при игнорировании другой лишает преобразование всякого смысла.

В связи с тем, что основным комплексом задач в развитии государственного и общественного строительства является совершенствование, гармонизация системы управления, определение преемственности политико-правовых традиций, выявление соответствия системы государственного управления требованиям демократизации, повышение эффективности государственного управления в осуществлении основных функций и другие сходные задачи приобретают особую значимость и актуальность.

Перемены, которые произошли в последнее десятилетие в Узбекистане, потребовали создания новой системы государственного управления, адекватной обновляющимся экономическим отношениям. Этот процесс идет постоянно: разработаны и приняты законы, регулирующие основные направления модернизации системы государственного управления по многим аспектам. Как показывает мировая практика, перспективы социально-экономического развития любой страны зависят от эффективности работы управленческого, административного аппарата. Громоздкий бюрократический

¹ См.: Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана. Родина священная для каждого. –Т.: Узбекистан. 1995. –С.12-13.

² См.: Каримов И.А. Узбекистан, свой путь обновления и прогресса. –Т.: Узбекистан. 1992. –С.15.

аппарат становится тормозом и сводит на нет усилия государства по рыночным реформам, выполнению социальных функций. Чтобы этого не произошло, государство вынуждено реформировать административную систему, приспособлявая ее к происходящим изменениям. Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов неоднократно подчеркивал, что реформы в управленческой, административной системе давно назрели и их надо проводить не откладывая¹. Без этого проводить в жизнь глубокие экономические преобразования не только трудно, но и вообще невозможно. На основе глубокого изучения мирового опыта и проведения системного критического анализа деятельности органов управления всех уровней главой нашего государства были выработаны основные подходы и направления дальнейшего углубления административной реформы.

Указы Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» от 9 декабря 2003 года и «О совершенствовании системы органов хозяйственного управления» от 22 декабря 2003 года дали начало принципиально новому этапу административной реформы в Узбекистане

Система государственного управления должна адекватно отражать потребности общества, национальные интересы и в основе организации процесса государственного управления, безусловно, должны лежать научные знания. Основными программными документами по разработке дальнейшего развития системы государственного управления в Республике Узбекистан являются доклады и речи Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова на сессиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан². В них Президент Республики Узбекистан неоднократно указывал на основные направления этой деятельности, которые непосредственным образом связаны с дальнейшим углублением реформы системы государственного управления. Наиболее конкретно эта проблематика была обозначена Президентом Республики Узбекистан И.А. Каримовым в произведениях посвященных прикладным вопросам развития системы национальной государственности. «...У республики, - заявил Президент, - что нет готовых рецептов и готовых моделей государственности...», вследствие чего им был поставлен вполне закономерный вопрос: «Какое государство мы строим и каким оно должно быть?»³. В такой постановке проблема стояла и ранее. Уже не раз, по различному поводу и на различных уровнях определялись контуры и основополагающие принципы государственного строительства. При этом не секрет, что большинство законодательных инициатив по законам о государственных органах исходили от Президента, и не без его участия законопроекты доводились до совершенства. В этой связи работы Президента И.А. Каримова носят не только программный характер, но и представляют чисто научный интерес.

¹См.: Каримов И.А. Наша основная задача – укрепление достигнутых рубежей, последовательное продолжение реформ. –Т.: Узбекистон.-2004.-С.55

²См.: Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана.-Т.: Узбекистон.-1995.-С.70. Каримов И.А. Узбекистан устремленный в XXI век. -Т.: Узбекистон.-1999.-С.15

³См.: там же, -С.13

Проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти, совершенствования системы государственного управления привлекают к себе внимание многих ученых, специалистов, историков, политологов, экономистов, и особенно юристов. Отдельные аспекты этой проблематики или отдельные звенья системы государственного управления и этапы ее становления затрагивались в трудах таких ученых-юристов как А.А.Агзамходжаев, А.А.Азизходжаев, С.К.Абдуразаков, М.А.Ахмедшаева, Л.Ахунджанов, Х.Р.Алимов, М.Бойдадаев, Ф.Бакаева, З.Х.Гулямов, М.У.Гулямов, Ш.И.Джалилов, Б.Жураев, З.М.Исламов, Х.С.Исламходжаев, Б.Э.Касымов, Е.Д.Кутыбаева, А.А.Ли, Б.Ш.Мирбабаев, М.М.Мирхамидов, Б.А.Миренский, К.Н.Назаров, С.Д.Ниетуллаев, А.Раджабов, Х.И.Рузметов, С.А.Султанов, В.Н.Стасько, У.Таджиханов, А.Т.Туляганов, М.М.Файзиев, О.Т.Хусанов, Л.Б.Хван, У.Чарьяров, К.И.Чернов и др.¹.

Однако, к сожалению, до настоящего времени нет монографических исследований, где бы комплексно, анализируя систему в целом, в должной мере были изучены организационно-правовые проблемы совершенствования национальной системы государственного управления.

Между тем, изучение теоретических и практических вопросов развития системы государственного управления, организации и деятельности органов исполнительной власти, правовых основ функционирования, анализ их структуры, направлений деятельности, особенностей, условий и факторов, повлиявших на их формирование и развитие, представляют значительный научно-прикладной интерес. Это особенно актуально сегодня в новых условиях, в свете необходимости решения комплекса задач по дальнейшему углублению демократизации и адекватному совершенствованию системы государственного управления в Республике Узбекистан.

Организационно-правовое обеспечение управленческой деятельности государственного аппарата, его структур, должностных лиц становясь в ряд наиболее приоритетных задач общественного, государственного строительства, в условиях смены общественно-политического строя и социально-экономического уклада, внедрения рыночных отношений построение гражданского общества и в связи с этим координальным изменением принципов, функций, форм, методов и средств государственного строительства приобретает особо важные значение как для юридической науки в целом и административного права в частности, а также

¹ См.: Агзамходжаев А.А. Правовые основы государственной независимости Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 1993; Мирхамидов М.М. Органы государственного управления Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 1992; Ахунджанов Л. Становление и развитие национальной государственности в Республике Каракалпакстан. – Нукус, 1992; Хусанов О.Т. Конституция Республики Узбекистан и основы государственной власти на местах: правовые организационные вопросы и проблемы. Автореф. на соис.уч.ст.дисс.д.ю.н. – Т., 1994; Узбекистон республикасининг давлат хокимияти вакиллари ва ижроия хокимияти органлари, –Т: Университет, 1994; Рузметов Х.И. Организация деятельности аппарата хокимията. Автореф. дисс.канд.юр.наук. –Т., 2000; Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан. Автореф. на соис.уч.ст.дисс.д.ю.н. –Т., 1999; Таджиханов У. Государственная служба: истоки, проблемы, решения. –Т., 1996; некоторые работы в определенной степени охватывали предыдущие этапы развития государственного управления Республики Узбекистан (Чарьяров У. Бошқарув органлари ташкил этилиши ва фаолиятининг демократик қондалари. Демократик давлат сари. –Т., 1993; Ражабов А. Создание и деятельность Совета Министров ККАССР. Автореф. дисс на соис.уч.ст.к.ю.н.–Т., 1965; Ниетуллаев С.Д. Государственное строительство в Республике Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан, 1993; Назаров К.Н. Организационно-правовые вопросы управления промышленностью в Узбекской ССР. –Т.: Фан, 1976.).

правоприменительной практики, неразрывно связанной с управленческой деятельностью государства

Изучение правового регулирования государственного управления представляет общетеоретическое значение с точки зрения анализа тенденции становления и развития государственного аппарата управления. Кроме того, за годы независимости произошел пересмотр получивших ранее известное распространение упрощенных представлений о перспективах развития госаппарата, когда считалось, что предстоит постоянное сокращение этого аппарата с передачей его функций общественным организациям, когда недооценивались начала профессионализма в управлении, необходимость его совершенствования на основе использования достижений науки и техники. Задача сокращения аппарата управления, разумеется, не была при этом снята с повестки дня. Но изменился подход к ней. Ее решение стало подчиняться не целям ликвидации госаппарата и передачи его функций общественным организациям, а интересам рационализации, совершенствования, уменьшения расходов на его содержание. Иначе говоря, теоретические представления в этой области отразили те реальные процессы, которые происходили в развитии госаппарата.

На практике реформирование системы государственной власти сопровождается не сокращением, а ростом госаппарата, особенно в сфере управления. Аппарат становится все более разветвленным, увеличивается количество его звеньев, численность работников. И успехи, и недостатки во все большей мере зависят сейчас от того, как организован и работает управленческий аппарат. В этих условиях первостепенное общественно-политическое значение приобретают задачи не только совершенствования организации и деятельности аппарата госуправления, но и обеспечения эффективного контроля над ним. Требуются как рационализация, так и демократизация государственного управления.

В связи с возрастанием значения проблем госуправления, естественно, возникают вопросы: каковы пути его дальнейшего развития, по каким направлениям следует вести его совершенствование, каковы, наконец, его принципиальные возможности? В работах по проблемам социального, государственного управления, формирования гражданского общества эти общие проблемы, так или иначе подвергаются обсуждению. Но в их трактовке нередко наблюдается не только разнობой, но и прямо противоположный подход¹.

Само по себе существование различных подходов к такого рода вопросам — явление положительное. Оно помогает всестороннему их рассмотрению, позволяет сопоставлять различные варианты их решения,

¹ По мнению одних, следует развивать и усиливать самостоятельность хозяйствующих субъектов, органов хозяйственного управления в организации экономики, с точки зрения других — укреплять, полнее использовать механизм рыночных отношений; одни ратуют за дальнейшее усиление централизации, другие — за устранение чрезмерной централизации; на взгляд одних, следует обеспечить более детальную регламентацию деятельности предприятий, объединений, различных звеньев аппарата управления, по мнению других — необходимо избегать ее; одни считают, что в целом государственное управление обладает почти безграничными возможностями, поэтому должно происходить дальнейшее расширение его сферы, повышение степени, меры управляемости, по мнению других — целесообразно более широкое использование начал самоуправления т.д. и т.п.

видеть преимущества и недостатки каждого из них. Однако в данном случае оно обнаруживает не только поиски наилучших вариантов решения задач дальнейшего развития и совершенствования, но и неопределенность, недостаточную разработанность некоторых общих вопросов, исходных позиций в этой области.

В то же время существование прямо противоположных подходов к подобным вопросам общего характера с достаточно очевидностью отражает тот факт, что их решение допускает альтернативный подход. Мы находимся перед необходимостью определенного выбора, который должен быть сделан. И от правильности этого выбора будет в огромной степени зависеть наше будущее, успехи нашего движения вперед. Таким образом, решение перечисленных выше и некоторых других общих вопросов, связанных с выбором путей дальнейшего развития системы государственного управления, приобрело сейчас особое научно-теоретическое и практическое значение.

У государства всегда сохраняются возможности поиска и выбора более эффективных форм, что возлагает на него огромную ответственность за ведение таких поисков и за правильность производимого выбора. Здесь особенно опасны и недопустимы, проявления субъективизма. Необходим научный подход. Правильное определение путей дальнейшего развития и совершенствования системы госуправления предполагает уяснение целого ряда теоретических вопросов. Работа содержит посильную попытку рассмотрения некоторых из них. При этом основное внимание сосредоточивается на вопросах, которые представляются сейчас наиболее актуальными и для анализа которых есть необходимые предпосылки.

Решение большинства проблем в сфере государственного управления должно основываться на углубленном анализе, систематической проработке и применении всех юридических средств, в том числе административно-правовых. Однако, к сожалению, последние не нашли еще должного применения в практике организации системы государственного управления в Республике Узбекистан.

Государственное управление в Республике Узбекистан отличается динамичностью, оно не приняло окончательных форм, и поэтому даже в процессе подготовки настоящей работы отдельные положения приходилось перерабатывать и существенно дополнять.

Таким образом, значительный научно-теоретический и практический интерес к рассматриваемой проблематике, отсутствие комплексного правового исследования системы государственного управления в Республике Узбекистан предопределили выбор диссертантом данной темы.

Предметом исследования послужили организационно-правовые, административно-правовые вопросы и проблемы функционирования национальной системы государственного управления в Республике Узбекистан. В связи с этим в качестве объекта исследования была избрана вся система государственного управления, совокупность норм регулирующих взаимоотношения, взаимосвязи органов исполнительной власти, их правовой статус, компетенцию, структуру, аппарат, организационно-правовые формы и методы деятельности.

Целью диссертационного исследования является комплексное изучение наиболее значимых вопросов государственного управления, имеющейся правовой базы, обобщение опыта, выявление проблем теории практики организации и деятельности органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления Республики Узбекистан, *определение направлений и путей совершенствования административно-правовой организации системы государственного управления.*

Исходя из этой цели в исследовании были поставлены следующие задачи:

- проанализировать основные принципы государственного строительства и управления в Республике Узбекистан, выявить и показать, особенности и проблемы становления и развития системы госуправления в стране;

- определить и рассмотреть направления, проблемы, пути совершенствования административно-правовых основ организации государственного управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами в Республике Узбекистан;

- изучить и проработать проблемы совершенствования и правового регулирования структуры организации и деятельности, кадровое обеспечение аппарата органов государственного управления и проблемы повышения эффективности государственной службы в Республике Узбекистан;

- выработать научно обоснованные рекомендации и предложения по повышению эффективности функционирования всей системы органов государственного управления республики, каждого его звена, оптимального перераспределения компетенции, полномочий, совершенствованию взаимоотношений, форм и методов их деятельности.

Новизна работы заключается в том что:

в ней впервые в правовой науке республики комплексно исследованы организационно-правовые вопросы, проблемы, направления, пути дальнейшего совершенствования системы государственного управления в Республике Узбекистан во взаимосвязи, взаимозависимости составляющих ее звеньев, органов, нормативно-правового регулирования, обеспечения. При этом диссертантом проявлен новый подход к рассматриваемым вопросам, обусловленный изменениями целей и задач государственного строительства, характера и содержания государственного управления в связи с переходом к рыночным отношениям, формированием гражданского общества;

научно обоснованы необходимость углубления административной реформы, предложены ее основные параметры, приоритетные направления, элементы, звенья;

исходя из новых задач системы органов государственного управления в современных условиях впервые с позиции науки административного права выработаны ряд положений, выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование организации и деятельности органов исполнительной власти и всей системы государственного управления Республики Узбекистан, повышение эффективности аппарата государственного управления, развитие нормативно-правовой базы.

Научная и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что они могут быть использованы в практической деятельности, в организации деятельности органов государственного управления Республики Узбекистан, в законодательной практике, при совершенствовании законодательства, при разработке новых законов, регламентирующих деятельность органов государственной власти и управления, в научной работе, в качестве материала по исследуемой проблеме. Она может способствовать углубленной научной разработке других проблем государственного управления и административного права, может найти применение в учебном процессе. Научно-методическим советом УМЭД утверждены, разработанные диссертантом, программы по учебным курсам «Административное право», «Таможенное право», «Методология системного исследования в области права и государственного управления», «Государственная служба». Положения диссертации могут быть использованы при подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию государственного управления и административному реформированию, а также при подготовке учебников, учебных пособий, монографий.

Реализация результатов. Результаты научного исследования соискателя использованы при реформировании системы органов государственного управления республики. Диссертант принимал непосредственное участие при подготовке основных нормативно-правовых актов, касающихся организации и деятельности органов государственного управления, органов исполнительной власти Республики Узбекистан (Кабинета Министров, министерств, госкомитетов и др. ведомств и органов хозяйственного управления), в качестве одного из авторов, экспертов, рецензентов, будучи ответственным работником аппарата правительства.

Ряд предложений диссертанта нашли отражение в ряде законов («О Кабинете Министров Республики Узбекистан, «О государственной власти на местах» и др.) и других нормативно-правовых актах, документах правительства (Регламенте Кабинета Министров и положениях о структурных подразделениях его аппарата, положениях о министерствах, госкомитетах и др. ведомствах, центральных органах хозяйственного управления, объединениях. Некоторые его предложения и рекомендации учтены в практике организации и деятельности министерств, ведомств, контролирующих, правоохранительных органов республики.

Апробация работы. Основные положения диссертации отражены автором в публикациях, монографиях, научных статьях, учебных пособиях, методических разработках, тезисах, выступлениях, научно-практических конференциях и семинарах в Ташкенте, Москве, Лондоне, Атланта (США), Женеве, Минске, Алма-Ата, Ашхабаде и Бишкеке. Основные положения диссертационного исследования обсуждены на научных семинарах в Университете мировой экономики и дипломатии, Академии государственного и общественного строительства при Президенте РУз, Ташкентском государственном юридическом институте, Национальном университете РУз, в Институте мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе и в Республиканском центре повышения квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан.

О п у б л и к о в а н н о с т ь р е з у л ь т а т о в. Основные научные результаты соискателя опубликованы после защиты кандидатской диссертации и составляют около 40 работ, в том числе 12 журнальных статей без соавторства.

Структура и объем диссертации определяется характером исследуемых в ней вопросов и проблем и состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы, источников. Диссертационная работа выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК при Кабинете Министров Республики Узбекистан. Общее число машинописных страниц диссертации – 320, использованных источников – 326.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во в в е д е н и и диссертации обоснована актуальность темы, показан уровень ее научной разработанности, описаны цели, задачи, предмет и объект исследования, его научно-практическая значимость и новизна, теоретические, методологические и источниковедческие основы, приведены основные положения, выносимые на защиту, показана апробация и опубликованность полученных результатов.

В первой главе диссертации – «Политико-правовые основы становления и развития системы государственного управления в Республике Узбекистан», состоящей из двух параграфов, анализируются основные принципы государственного строительства и управления в Республике Узбекистан, особенности и проблемы становления и развития системы государственного управления, исполнительной власти в Республике Узбекистан¹.

Рассмотрение нормативно-правового закрепления принципов и практики государственного строительства в условиях демократии в п е р в о м п а р а г р а ф е первой главы работы показывает, что сильная власть проявляет свои позитивные качества и свойства не через формирование многочисленной и многозвенной системы госструктур, а более всего за счет повышения мобильности и гибкости аппарата государственной власти и управления.

Задачей современного этапа является развитие институтов государственного управления, соответствующих требованиям демократии. Становление системы, национальных институтов государственного управления началось в условиях коренной ломки всех остальных сфер

¹ Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Наряду с ним в законодательстве и литературе используется термин «исполнительная власть». Исполнительная власть – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая. Право на существование имеют обе эти государственно-правовые категории. Соответственно государственное управление – реальность, без которой государственно-властный механизм практически не функционирует. По назначению он представляет собой государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющихся органами государственного управления. Следовательно, государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов власти.

общественных отношений. Переосмысление роли институтов государственного управления должно было отражаться в практике их реформирования, причем опережающими темпами по отношению к другим сферам реформирования. В этом заключалась одна из сторон стратегического планирования реформ: приоритет организационно-правовых преобразований. Однако политическое руководство республики с самого начала обретения независимости выступило против революционного переустройства общества. Приемлемым методом был объявлен путь постепенных и поэтапных реформ, направленных на эволюционное изменение (модернизацию) общественных отношений.

Несомненно, без активных усилий Президента в вопросах реформирования политической, экономической, социальной, культурной и других общественно-государственных систем динамика развития была бы другой. Данный вывод обусловлен анализом специфики посттоталитарного состояния этих систем, где главным строжим торможения выступали неразвитость и односторонность структурно-функциональных связей, зависимость от Центра, слабозрительность и отсталость в технико-экономическом отношении, а также гипертрофированное восприятие народными массами проблем политических реформ, уровней и степени демократии, методов и способов осуществления власти. В основе действий тогда лежало понимание того, что демократия должна быть привязана к компетенции развития, эффективности и стабильности политической системы в целом, следовательно, решающее значение в постановке проблемы становления независимого государства приобрело не столько то, какие конкретно формы правления будут установлены, а сколько то, как это скажется на условиях, призванных обеспечить национальное развитие. К этому подводились правовая база и основная работа по институтированию новых форм государственного управления.

Проявлением процесса реформирования правовой системы стала гибкость законодательства. Относительно правового обеспечения реформирования системы, аппарата государственного управления можно сделать выводы, что была решена главная задача: отделить законотворчество от управления. Именно права и обязанности всей системы, аппарата государственного управления оказались в центре внимания в процессе демократизации и реформирования государственной власти. Был сделан упор на организационно-правовые преобразования, что позволило достичь определенной стабилизации политической, социально-экономической систем.

Характеризуя эволюцию государственно-правовых институтов, нельзя не сказать об усилении исполнительной власти, которая выражается в возрастании роли, как ее главы, так и всей системы государственного управления. Задачи этой стороны преобразований заключались в отходе от некомпетентности и неэффективности бюрократического аппарата.

Концепцией развития системы управления выступает предложенная Президентом программа по реализации основных принципов общественно-политического и экономического развития Узбекистана, предусматривающая: обеспечение регламентации функциональных полномочий центральных, областных, городских, районных органов государственной власти и

управления с постепенным переходом управленческих функций от центральных – областным, от областных – городским, районным органам государственной власти и управления, и далее – органам самоуправления граждан.

Вскрытые проблемы и специфика процесса становления и развития институтов системы государственного управления нуждаются в подробном исследовании. Анализ особенностей и проблем становления и развития системы государственного управления в Республике Узбекистан, направленности и специфики развития функций, форм и методов всей системы управления во втором параграфе первой главы диссертации показывает, что дальнейшее углубление политико-правового реформирования и укрепление государственной независимости Республики Узбекистан, демократизация, построение гражданского общества предполагают решение комплекса теоретических и практических задач. К ним относятся: разработка научных основ организации системы государственного управления, развитие функций органов исполнительной власти, передача некоторых функций государственного управления общественным организациям; обеспечение реального участия населения в управлении; упорядочение функций как аппарата в целом, так и его структурных подразделений посредством передачи многих оперативных функций вышестоящих органов нижестоящим; устранение дублирования различными структурными подразделениями, децентрализация функций и коренной пересмотр их содержания; сочетание функциональной перестройки со структурной перестройкой органов управления путем отказа от лишних звеньев, объединения тех из них, которые имеют близкие функции; совершенствование форм и методов деятельности органов исполнительной власти. Большинство этих вопросов непосредственно связано с функциями органов государственного управления.

Проблемы и достижения общественного развития напрямую взаимосвязаны с системой, аппаратом государственного управления и не могут рассматриваться как самостоятельно существующие структуры. Связь национальной системы государственного управления с обществом прослеживается и через историческую преемственность принципов и подходов к сущности управления.

Анализ подтвердил, что наиболее эффективным направлением совершенствования системы государственного управления является правовое разделение функций и полномочий, а также координация отраслевых и территориальных, центральных и местных органов исполнительной власти для обеспечения оптимального сочетания компетентного руководства и самоуправления. Для этих целей создается действенный механизм, включающий в себя целостную систему политических, экономических и правовых гарантий.

В целом по системе, как показало исследование, наметилась тенденция к централизации функций, связанных с принятием решений стратегического характера, при одновременном рассредоточении функций оперативного управления, которые происходят на общем фоне укрепления и развития демократических основ и самоуправленческих начал в деятельности государственного аппарата. Особое значение приобретает оптимизация в

соотношении госуправления и самоуправления. Роль государства в этом процессе, вне всякого сомнения, должна быть ведущей.

Анализ законодательства, закрепляющего правовой статус органов самоуправления, позволяет говорить о нем как о весьма своеобразном формировании, которому присущи признаки как негосударственной, так и государственной организации. Присутствие государственных начал в принципах построения самоуправления в республике объясняется реальным его развитием на местах. Государственное начало выражается в компетенции, в частичной экономической привязанности, подотчетности органам государственной власти и, самое главное, в наделении органов самоуправления соответствующим комплексом полномочий властно-распорядительного характера для решения вопросов, имеющих местное значение.

Единая система образуемая центральными и местными органами исполнительной власти, о которой говорится в Конституции Республики Узбекистан, безусловно, заслуживает, как указывает диссертант, пристального внимания ученых-административистов. Однако Конституция, провозглашая единство системы исполнительной власти Узбекистана, дает некоторые основания для полемики по данному вопросу. Хотя, с одной стороны, для сомнений по поводу такого единства нет ни методологических, ни юридических оснований, а с другой – из этого еще не вытекает жесткое организационное «сцепление» органов исполнительной власти. Единство системы исполнительной власти может достигаться с помощью правовых норм, общностью характера функций органов разных уровней. Закрепленный конституционными нормами принцип разделения властей нуждается в определенном корректировании, что позволило бы рассматривать государственную власть как единое целое, а не в качестве суммы разных властей.

По мнению диссертанта, создание жестких границ между государственно-властной системой управления и местным самоуправлением, при трактовке ее (последней) как самостоятельной системы общественного управления ставит под сомнение единство системы исполнительной власти.

В т о р а я г л а в а д и с с е р т а ц и и - «Направления совершенствования организации государственного управления в Республике Узбекистан» - состоит из трех параграфов. В п е р в о м п а р а г р а ф е исследованы административно-правовые основы организации государственного управления в Республике Узбекистан. Рассматривая административно-правовую организацию управления¹, диссертант включает в ее содержание: определение принципов и формы их юридического закрепления; формы органов управления в зависимости от их функционального назначения; разграничение между ними компетенции, в том числе формирование задач, функций, установление прав и обязанностей;

¹ Непосредственным выражением административно-правовой организации государственно-управленческой деятельности является традиционно выделяемые три блока – экономический, социально-культурный и административно-политический. Несмотря на известную условность представленной «триады», так как официально она ни в одном нормативно-правовом акте не зафиксирована, наличие постоянного присутствия ее в том или ином выражении в нормативно-правовых документах общего характера.

правовые формы взаимодействия между ниже- и вышестоящими звеньями управления; методы управленческой деятельности и формы их реализации. Таковы исходные начала административно-правовой организации государственного управления в современных условиях. В соответствии с ними должна строиться действующая система управления.

Она закрепляет правильный выбор субъектов управленческой деятельности, определяет место и роль каждого из них и четкое взаимодействие между ними с тем, чтобы исключить в системе управления параллелизм и дублирование в осуществлении одних и тех же функций.

Особенности административно-правового регулирования во многом определяются специфическим характером методов, используемых в его процессе. Для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. В правовых актах управления можно обнаружить органичное сочетание экономического содержания того или иного решения и его административно-правовой формы. Экономические рычаги, следовательно, приобретают жизненность не сами по себе, а с помощью административно-правовых средств. Конкретное содержание административно-правовых методов управления достаточно разнообразно.

Административно-правовые нормы, считает диссертант, не претерпели в современных условиях сколь-нибудь конструктивных изменений. По своей юридической сути они обнаруживаются, как прежде, в сфере государственного управления, государственно-управленческой деятельности исполнительной власти. Однако условия общественного развития в переходный период, конечно, не могли не оказать влияния на сам характер регулируемых административно-правовыми нормами общественных отношений. Происходит известное уменьшение удельного веса непосредственного госуправления некоторыми областями жизни, прежде всего экономическими процессами. Экономические реформы, ориентация на развитие рыночных отношений требуют изменения самих форм регуляции управленческих общественных связей. Однако разгосударствление и приватизация, акционирование, становление институтов частной собственности, развитие местного самоуправления и аналогичные им общественные явления не проявляются стихийно, они требуют не только государственной поддержки и защиты, но и государственного регулирования.

Служебная роль административно-правовых норм, в период реформирования государственных институтов, естественно, сохраняется. В целом не сократилась и его масштабность. Более того, проявляется тенденция расширения массива подзаконных административно-правовых норм преимущественно президентского и правительственного уровня. Резкое сокращение государственного сектора (особенно в области экономики) вовсе не означает в принципе отказа от административно-правового регулирования. Меняются лишь его содержание, методы, что, однако, не лишает административно-правовые нормы роли одного из необходимых юридических регуляторов общественных отношений. Свидетельство тому - усиление значимости целевых республиканских программ, приоритет позиции административно-правовых средств контрольно-надзорного и правоохранительного характера и т.п. Особо в связи с этим необходимо

подчеркнуть активную роль административно-правовых норм в укреплении механизма защиты от посягательств на правовой режим осуществления исполнительной власти, для чего развиваются, совершенствуются институты административной ответственности и административного процесса. При этом важнейшее значение имеет то, что административная ответственность все в большей степени становится средством обеспечения защиты многих общественных отношений, не являющихся по своей природе управленческими¹.

В связи с этим диссертант выделяет проблему, интерес к которой в литературе по административному праву (после 80-х годов) заметно снизился, но которая продолжает оставаться актуальной как с теоретической, так и с практической точки зрения. Это проблема общественного порядка, порядка в сфере государственного управления, требующая в условиях функционирования всех форм собственности более глубокого понимания.

Административно-правовые нормы все в большей степени регламентируют в законодательном или в подзаконном (в основном, президентском и правительственном) вариантах все более широкий объем общественных отношений в сфере государственного управления с тем, чтобы привести его систему, структуру, формы и методы в полное соответствие с современными требованиями. Это далеко не простой процесс; не все происходит с должной обоснованностью и последовательностью; не во всех случаях организационно-правовые реформации охватывают все звенья (элементы) единой системы реализации исполнительной власти в масштабе республики.

Тем не менее, то, что делается в данной области, имеет четко выраженную цель – построить эффективную систему взаимодействия всех элементов системы государственного управления (экономической, социально-культурной и административно-политической сферами), т.е., иначе говоря, должную административную организацию, закрепляемую системой указов Президента Республики Узбекистан и постановлений Кабинета Министров, принятых специально по рассматриваемой проблеме в аспекте организационно-правовых реформ государственного управления.

Важнейшие аспекты государственного регулирования в сфере реализации исполнительной власти отнесены к компетенции органов законодательной власти. Фактически же традиционными правовыми формами именно регулирования в его четком юридическом смысле являются все нормативно-правовые акты.

Административно-правовое регулирование юридически выражает государственное регулирование как ведущую функцию госуправления. На основе анализа функциональной структуры управления невозможно противопоставлять государственное регулирование и государственное

¹ Особенно заметен этот процесс применительно к тем называемым новым правовым (налоговому, таможенному и т.д.) отраслям. Следует при этом обратить внимание на тот факт, что все более широкое распространение получают такие средства укрепления правопорядка, как лицензирование, регистрационно-разрешительные полномочия исполнительных органов (должностных лиц) и т.п.

управление, несмотря на попытки разграничить их уже в чисто административно-правовом смысле.

По вопросу о методах государственного регулирования нормативно-правовой материал содержит определенные положения, однако при этом четкие границы между государственным управлением и государственным регулированием не обнаруживаются. Основная причина подобной ситуации - отсутствие квалифицированного законодательства об организации исполнительной власти.

Каждый орган исполнительной власти осуществляет государственное управление, в механизме которого в большем или меньшем объеме представлены элементы государственного регулирования. В подобном смысле государственное управление шире по своему объему, чем государственное регулирование. Государственное регулирование не может противопоставляться государственному управлению в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки. Термин «регулирование» уже закреплен в научном обороте и трактуется в широком смысле как: установление нормами административного права определенного, отвечающего интересам общественного развития режима различного рода деятельности в сфере государственного управления (управленческой, экономической, социально-культурной и т.п.); обеспечение его строгого соблюдения административно-правовыми средствами; защита прав и интересов участников регулируемых общественных отношений; использование преимущественно экономических рычагов управляющего воздействия при отсутствии вмешательства в оперативную деятельность регулируемых объектов¹. В узком смысле регулирование, сохраняя названные черты, чаще всего проявляется в качестве средства управляющего воздействия на организационно не подчиненные регулирующему исполнительному органу объекты, включая и иные исполнительные органы. В подобном понимании государственное регулирование как неперенный элемент государственно-управленческой деятельности находит свое непосредственное выражение прежде всего в нормотворческой компетенции органов исполнительной власти. Но, как показал проведенный анализ административно-правового статуса различных видов таких органов, в «чистом» виде государственное регулирование практически отсутствует. Иного и не может быть, ибо наряду с изданием нормативно-правовых актов, имеющих тот или иной масштаб своей юридической обязательности, эти органы осуществляют комплекс распорядительных действий.

Дальнейшее развитие механизма государственно-управленческой деятельности вносит существенные изменения в характер управленческих отношений, которые под воздействием перехода к рыночным категориям в известной мере эволюционируют с учетом расширения оперативной самостоятельности управляемых объектов².

¹ Такая трактовка принята большинством административистов.

² Все чаще для характеристики взаимоотношений между самими субъектами управления, т.е. исполнительными органами, используется термин «соглашение». Однако в буквальном смысле в подобных случаях еще не достигается то юридическое равенство сторон, которое характерно для гражданско-правовых отношений. Характер соглашений (договоров), которые могут заключаться в сфере госуправления, настолько различен, что не дает оснований для их единообразного истолкования. Отдельные элементы соглашений могут

Однако договорные связи, даже если они развиваются в сфере госуправления, не приобретают автоматически характер административно-правовых¹. Тем более они не выступают в качестве самостоятельных форм управленческой деятельности. Под этим углом зрения прежде всего заслуживают внимания отдельные аспекты взаимоотношений между органами исполнительной власти, органами хозяйственного управления Республики Узбекистан.

Ни одна организационная система не может функционировать нормально и эффективно, если между составляющими ее компонентами не установлены планомерные, четко отрегулированные управленческие отношения. В установлении такого рода связей значительна роль действующего законодательства, регламентирующая соотношение компетенции республиканских и местных органов исполнительной власти в организации государственного управления. Система государственного управления составляет базу для постоянного организующего воздействия, осуществляемого всем государственно-властным механизмом. Важное значение при этом приобретают как законодательные, так и подзаконные акты, формы правового регулирования функционирования данной системы.

За последнее десятилетие система органов, выражающих республиканскую исполнительную власть, подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни. Значительную роль при этом сыграли указы Президента, который, согласно статье 93 Конституции Республики Узбекистан, образует и упраздняет министерства, госкомитеты, другие органы исполнительной власти, с последующим внесением на утверждение Олий Мажлиса и принятием в соответствии с ними постановлений Кабинета Министров.

Система центральных, республиканских органов госуправления Республики Узбекистан в действительности представлена достаточно разнообразно, поскольку Конституция не затрагивает вопрос о системе и структуре республиканских органов исполнительно-распорядительных органов, фактически предоставляя его на решение Президента. Кроме министерств, госкомитетов к системе центральных, республиканских органов исполнительной власти относятся комитеты, агентства, а также образуемые при них и Кабинете Министров Республики Узбекистан структуры государственного управления: комиссии и иные органы государственного управления, различные службы, надзоры, и каждый вид характеризуется определенными особенностями.

находиться в отношениях между соподчиненными сторонами процессов управления, а другие — между несоподчиненными и т.д. Поэтому требуется не просто констатация реальности административно-правовых договоров, а установление их подлинного места либо в системе административно-правовых отношений, либо в системе форм реализации исполнительной власти. Иначе любые рассуждения на тему административно-правовых договоров становятся беспредметными, т.е. не имеющими никакого отношения к административно-правовым реалиям.

¹ Такого рода договоры носят, как правило, комплексный характер, регулируются в межотраслевом масштабе, а потому и не могут выражать задачи и функции исполнительной власти, органов госуправления отождествляться по своей юридической роли с правовыми (двусторонними) актами управления. Тем не менее некоторые свидетельства, пока еще недостаточно категоричные, в пользу развития реальных договорных элементов административного типа найти можно.

Вопрос о системе республиканских органов исполнительной власти нельзя считать полностью решенным без учета некоторых особенностей отмеченных управленческих формирований, без четкого определения их административно-правового статуса. На республиканском уровне, нередко действуют государственные органы и даже учреждения, организации, которым в некоторых случаях предоставляются полномочия, характерные для министерств, госкомитетов.

Поиск наиболее рациональной и отвечающей всем современным требованиям системы республиканских органов исполнительной власти продолжается¹.

Административно-территориальный принцип, положенный в основу организации госуправления сферами экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, предполагает соответствующее разграничение предметов ведения и полномочий между республиканскими и местными органами исполнительной власти. Это - проблема принципиального характера, требующая многих организационных усилий, а также административно-правового оформления. По существу, при этом речь идет о том, какая доля ответственности за общее состояние системы государственного управления, его отраслевых и межотраслевых элементов падает на республиканские, областные, городские и другие исполнительные органы.

До сих пор отсутствует закон, специально посвященный организации исполнительной власти на республиканском уровне. В Конституции содержатся нормы, относящиеся только к определению статуса и организации правительства страны, что, естественно, не тождественно правовым основам организации государственного управления в республике в целом. Определенные выводы такого характера можно сделать на основе анализа Конституции Республики Узбекистан. Однако они также не относятся непосредственно к организации государственного управления, так как трактуют соответствующие вопросы применительно ко всему механизму государственной власти.

Говоря о соотношении компетенции Республики Узбекистан и ее административно-территориальных единиц в области организации государственного управления, можно сделать следующие выводы: к ведению Республики Узбекистан отнесено решение основных вопросов организации государственного управления на республиканском уровне; к ведению местных органов исполнительной власти отнесено решение вопросов организации государственного управления на местном уровне; общие принципы организации государственного управления не разработаны, а потому и не действуют.

¹ В настоящее время, в соответствии с решением правительства, коренным образом преобразуется или ликвидируется более 20 структур республиканского уровня, осуществляющих функции государственного и хозяйственного управления в сфере машиностроения, агропромышленного комплекса, производства товаров народного потребления, строительства, транспорта и торговли. Так, в рамках оптимизации структуры управления как излишние, ненужные звенья управления ликвидированы ряд ассоциации, при этом функции определения стратегии развития этих отраслей переданы на местный уровень. Аналогичная работа по ликвидации и преобразованию дублирующих и неэффективных структур проводится и на территориальном уровне.

Очевидно, что без теснейшего взаимодействия центральных и местных исполнительных органов, а также без строгого оптимального разграничения их функций, полномочий и ответственности невозможно эффективное решение всех проблем, возникающих в процессе государственного управленческой деятельности. Но такое взаимодействие, как показал проведенный анализ, пока еще не организовано должным образом¹. В конечном счете, сложившаяся ситуация связана с отсутствием специального акта, закона об общих принципах организации системы государственного управления, о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий.

Бесспорно и то, что решать все вопросы на республиканском уровне невозможно как практически, так и юридически. Основные функции и полномочия в области государственного управления на местном уровне осуществляют не республиканские органы исполнительной власти и не образуемые ими территориальные органы. Действующее законодательство Республики Узбекистан в его современном виде не содержит каких-либо упоминаний об обратном. Основные функции госуправления практически реализуются в административно-территориальных единицах (областях) местными органами исполнительной власти². В этом суть территориальной основы организации государственного управления. Компетенция органов исполнительной власти ограничена территориальными пределами данного органа. Поэтому здесь было бы правомерным говорить о территориальных органах исполнительной власти, ибо в них выражены все необходимые для этого признаки. Представляется возможным под территориальным управлением в данном контексте понимать административно-правовую организацию системы государственного управления на местах.

Оптимальная система государственного управления предполагает необходимость учета того важного обстоятельства, что основная масса предприятий, учреждений и организаций различных отраслей и сфер государственного управления функционирует на соответствующей территории, что, соответственно, местные органы исполнительной власти «ближе» всех к этим объектам. Конечно, соответствующее распределение таких объектов осуществлено либо осуществляется. Как результат, на территории параллельно действуют объекты местного (областного, городского и т.п.) и республиканского подчинения. Исполнительные органы на местах ведают многими отраслями экономической и социально-культурной сфер

¹ Фактически как и на республиканском, так и на местном уровне проблема организации государственного управления сведена лишь к определению отраслевых и межотраслевых сфер, подведомственных соответственно органам исполнительной власти Республики Узбекистан и органам исполнительной власти на местах, т.е. вне организационно-правового регулирования остался основной элемент административно-правовой организации государственного управления, а именно - управленческие отношения между республиканскими, центральными и местными органами исполнительной власти. Тем самым не получили должного административно-правового урегулирования взаимоотношения между названными органами по предмету организации управления отраслями, руководство которыми одновременно входит в компетенцию республиканских и местных исполнительных органов. Имеется в виду известное игнорирование свойственной механизму государственного управления «вертикали», хотя и значительно ограниченной, но все еще сохраняющей свое значение.

² Это делает актуальным оптимизацию структуры управления административными районами, объединение, упразднение излишних структур территориального управления и соответственно подведомственных им организаций.

деятельности, а республиканские органы часто не имеют прямых связей с объектами их профиля. Значит, они должны действовать в подобных ситуациях через местные исполнительные органы. Однако по этому поводу законодательство четких установлений не содержит. Следовательно, в современном виде налицо две системы управления, действующие на совершенно аналогичной основе. А реально должна быть одна отраслевая система, построенная с учетом самостоятельности территорий.

Республиканский орган должен быть нацелен на совершение тех или иных действий по согласованию с местными властями или во взаимодействии с ними. Эта позиция может стать реальной, если не будет каждый раз забываться тот факт, что объекты управления находятся в основном на территории, в административно-территориальных единицах. Между тем процедуры подобных согласований фактически не разработаны, а потому многочисленные отсылки к ним звучат чисто формально. И, конечно, совершенно недопустимо формальное расширение на уровне республиканского центра звеньев отраслевого и межотраслевого управления, часто недостаточно продуманного, поскольку оно осуществляется без должного учета реального наличия соответствующих объектов в ведении органов местного управления.

Эффективному развитию системы местного территориального управления могло бы реально способствовать сосредоточение в республиканских органах исполнительной власти, независимо от их нынешних разнообразных наименований, функций двух типов: координационных - в отношении управления объектами местного подчинения и управляющих - в отношении объектов, непосредственно им подчиненных. Тем самым было бы создано необходимое условие для эффективных взаимоотношений центральных, республиканских и местных органов исполнительной власти.

В связи с этим, в диссертации обосновывается целесообразность, принятия закона о министерствах и госкомитетах, в котором предлагается уточнить полномочия органов исполнительной власти на всех уровнях, в особенности в области законодательства, формирования политики, стратегии и управления; делегировать полномочия и функции нижестоящим исполнительным органам; передать часть полномочий и функций негосударственным органам; определить направление перехода от отраслевого к функциональному принципу управления.

Во в т о р о м п а р а г р а ф е второй главы работы анализируются вопросы совершенствования организации государственного управления экономической и социальной сферами в Республике Узбекистан.

Рассматриваемая в диссертации проблема госуправления экономикой является весьма актуальной и сложной для науки административного права. При ее анализе возникает ряд существенных вопросов, в том числе вопрос о пересмотре понятия «государственное управление экономикой». В современных условиях с переходом к многоукладной экономике и ограничением вмешательства государственных, контролирующих органов в хозяйственную деятельность предприятий понятие государственное управление экономикой, базировавшееся на едином производственно-хозяйственном комплексе, в определенной степени устарело и должна быть коренным образом пересмотрена.

Развитие рыночной экономики потребовало создания соответствующей правовой базы. За последние годы в Республике Узбекистан изданы важнейшие законы, по-новому определяющие условия хозяйственной деятельности. Анализ административно-правовых норм, содержащихся в этих актах, позволяет выявить два характерных для них положения: не все проблемы управления экономикой могут быть решены на основе гражданского законодательства, как известно, новый ГК подчеркивает роль государственного управления экономикой. При этом нужно учитывать, что госуправление экономикой в Республике Узбекистан и ранее в советский периоды развивалось в русле европейской континентальной управленческой системы, (в частности германской и французской), в которых роль исполнительной власти в деле управления экономикой всегда была велика.

Действующее законодательство Республики Узбекистан закрепило основы административно-правового положения предприятий и учреждений. Определилась главная тенденция: переход от прямого, административного управления экономикой к ее регулированию правовыми, финансовыми и договорными методами, которые все же нуждаются в корректировке со стороны органов общей компетенции.

С обретением государственной независимости стали возможными, как показано в диссертации, принятие соответствующих законодательных актов и на их основе, практическая реорганизация институтов государственного управления, изменение содержания и формы исполнительной власти, преобразование Совет Министров в Кабинет Министров, пересмотр целей и задач министерств, ведомств, местных, территориальных органов исполнительной власти, принятие долговременной программы совершенствования методов управления, главным в которой было внедрение экономических методов регулирования, ограничение администрирования в управлении, повышение самостоятельности низовых хозяйственных объектов до их разгосударствления и передачи в частные руки или в коллективную собственность через акционирование. Все эти меры значительно видоизменили характер взаимоотношений, взаимосвязей территориальных, функциональных и отраслевых органов управления, трансформировали их соотношение.

Кроме того, как показано в диссертации, нужно продолжить совершенствование законодательства по проблемам регулирования организации и деятельности центральных отраслевых и функциональных органов управления. При этом представляется целесообразным совершенствование механизма управления хозяйством, механизма стимулирования инициативы и предпринимательства, поиск критериев экономической ответственности предприятий и их руководителей. Необходимо также усиление органов общей компетенции в области изучения механизмов вновь создаваемых хозяйств на предмет их соответствия законам и условия рынка. Важно также изучать ситуацию по реализации в жизни принятых законов и документов, требований рынка, степень исполнения постановлений правительства. Для активного внедрения рыночных отношений принято достаточное количество нормативно-правовых актов, законов. За Кабинетом Министров должна закрепиться практика мониторинга на предмет их исполнения.

По мнению диссертанта, в республике складываются благоприятные правовые условия для оптимального сочетания, взаимодействия, взаимозависимости и взаимообусловленности всех уровней власти, включая центральные и местные органы управления. Закрепление координационных и контрольных функций хокимов в Конституции Республики Узбекистан станет основой для дальнейшего совершенствования взаимоотношений с неподчиненными им организациями.

Важнейшей функцией в условиях рыночного хозяйствования объективно становится, как убедительно показано в диссертации, не централизованное непосредственное управление, а государственное регулирование. Регулирование экономики является важнейшей функцией государства в условиях рыночного хозяйствования. Государство обеспечивает правовую основу экономических решений, защищает национальные экономические интересы, формирует инфраструктуру, контролирует базовые параметры денежного обращения, развивает секторы, которые обществу выгодно иметь в государственной собственности или которые не затрагивают частный бизнес. Государственное регулирование используется как для активизации нужных обществу форм деятельности, так и для ограничения и подавления нежелательных форм хозяйствования. Оно гарантирует равные условия хозяйствования, стабильность поведения, способствует проявлению эффективных сторон рыночных отношений и нейтрализует их негативные последствия. Без государственного регулирования снижается эффективность производства, невостребованной оказывается фундаментальная наука, сокращается из-за удорожания социальная инфраструктура, движение к цивилизованным формам жизни осуществляется стихийно, с издержками и потерями.

Компетенция республиканских органов управления в сфере регулирования экономики сводится к следующим направлениям: формирование и преобразование, экономических служб и институтов, замена устаревших новыми и их совершенствование; правовые основы единого рынка; республиканские энергетические системы, транспорт, связь; республиканский бюджет; финансовое, кредитное, валютное, таможенное регулирование; ценовая политика; денежная эмиссия.

Совершенствование системы управления развитием экономики в республике осуществляется: на макроуровне - по народному хозяйству в целом; на микроуровне - по отдельным отраслям, предприятиям и организациям. Главная цель преобразования - замена административно-командной, бюрократической системы гибкой системой управления, адекватной требованиям рыночных отношений. Коренным образом преобразовывана и система управления непосредственно предприятиями и организациями. В целях углубления административного реформирования и совершенствования структуры управления экономикой осуществляется сокращение излишних управленческих звеньев, оптимизация численности управленческого персонала территориальных органов управления и ограничение функций администрирования в системе управления¹. Вопросы

¹ Постановление Кабинета Министров РУз. № 2, от 05.01.2004 г.

социально-экономического развития территорий возложены на премьер-министра¹. Установлено, что соответствующий заместитель хокима области курирует вопросы экономики и социального развития и утверждается в должности хокимом области по представлению министра экономики². Задача заключается не только в преобразовании органов управления на макро - микроуровне народного хозяйства, но и в существенном изменении стиля их работы с тем, чтобы она отвечала требованиям формирования и развития рыночных отношений. Совершенствование системы управления развитием народного хозяйства способствует переходу к экономическим методам, формированию экономической политики государства - налоговой, ценовой и банковской.

Новая концепция управления экономикой предполагает сбалансированное сочетание вертикальных административных структур с горизонтальной сетью автономных организаций, выполняющих конкретные задачи, создание таких механизмов, как контрактное управление, внутренний и внешний аудит, все более широкое внедрение в работу государственного сектора методов государственного менеджмента. При этом особое внимание должно акцентироваться на развитии аналитических, прогнозных и оценочных функций государственных структур, а главное - на повышении качества и подготовки принятия решений, прежде всего в центральных органах управления.

В 2003 - начале 2004 года правительством пересматривается структура и уточнены задачи практически всех министерств и ведомств республики с исключением из них функций, противоречащих принципам управления рыночной экономики. В министерствах и госкомитетах все больше концентрируются вопросы формирования государственной политики, а функции по исполнению и контролю возлагаются на такие органы государственного управления, как агентства, комитеты, инспекции.

Компании должны заниматься хозяйственными вопросами в соответствии с принципами корпоративного управления, а ассоциации - оказывать содействие своим учредителям в соответствии с возложенными на них функциями.

Организация управления экономикой республики обеспечена законами в меньшей мере, чем в других областях. Во многих случаях она регламентируется указами Президента и другими подзаконными актами. Основные причины, объясняющие, но не оправдывающие ситуацию - многогранность экономики, незавершенность и противоречивость процесса реформ. В этих условиях обеспечение законом организации управления экономикой, притом, что необходимость в нем часто отрицается, является маловероятным, поскольку он будет подвержен постоянным корректировкам. Там не менее, принято немало специальных, в том числе отраслевых законов, в которых закрепляются основы организации управления в соответствующих областях уже применительно к современным условиям.

В ходе реформирования системы государственного управления (в том числе экономикой) важное место отводится реформе внешнеэкономической

¹ Указ Президента РУз. УП3362 от 10.12.2003г.

² Постановление Кабинета Министров РУз. № 574, от 27.12.2003г.

деятельности (далее-ВЭД). Однако принимаемые меры по либерализации системы госуправления ВЭД, проведенные важнейшие структурные изменения - лишь первые шаги по реформированию данной сферы, и пока еще они не приобрели системного, глубинного, содержательного характера. К сожалению, реформы в сфере ВЭД затронули преимущественно форму выражения. Требуется истинная либерализация, нужны содержательные, сущностные изменения в системе госуправления ВЭД, в характере взаимоотношений ее звеньев. Агентство (АВЭС) должно стать открытой, прозрачной системой, а местные ее звенья - реально приобрести самостоятельность в решении оперативных вопросов.

Несмотря на принимаемые меры, сегодня в сфере ВЭД еще остаются определенные проблемы. Необходима предсказуемость и ясность ситуации для населения, инвесторов и доноров. Неопределенность рождает опасения, а опасения - главный фактор оттока капитала, в т.ч. и интеллектуального, из страны. Необходимы стратегические решения руководства страны в этой сфере.

При либерализации ВЭС бесспорно одно - важнейшим условием этого процесса, определяющим темпы, этапы, стадии, формы, перехода к рыночным отношениям и его правового обеспечения, должен быть прагматический подход в контексте макро- микроэкономической стратегии развития народного хозяйства с учетом его реальной структуры. При этом административные меры, как свидетельствует анализ, могут использоваться во ВЭС только в том случае, если с помощью иных (т.е. экономических) методов невозможно достигнуть поставленных целей, поскольку рыночной системе хозяйства в принципе больше соответствуют экономические инструменты регулирования ВЭД.

В связи с развитием ВЭД особую актуальность приобрели вопросы таможенного дела. Либерализация этой деятельности объективно привела к разработке обширной системы нормативных актов, создающих необходимую правовую базу таможенной системы. Однако таможенное дело не является неизменным, новые задачи таможенной политики могут потребовать новых средств ее осуществления, их изменения и дополнения, что должно получить адекватное отражение в содержании и организации таможенной деятельности.

В условиях рыночных отношений важнейшим рычагом государственного воздействия на развитие экономики является налоговая политика. Налоговая система - надежный инструмент госуправления экономикой, цивилизованное средство воздействия госструктур на активно развивающиеся в республике рыночные отношения. Анализ практики, законодательных и иных нормативно-правовых актов, посвященных налоговой системе, свидетельствует о необходимости перераспределения функций между звеньями системы государственных налоговых органов. При этом на ГНК, являющийся центральным межотраслевым координационно-контрольным органом исполнительной власти, целесообразно возложить решение проблем, имеющих методологическое регулятивное значение, а основной объем текущей контрольной работы перенести на низовой уровень налоговых органов республики.

Многоплановое государственное регулирование во всех сферах, приходит к выводу диссертант, - это юридическая реальность. Государственное регулирование должно быть направлено на создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, предпринимательства. Оно не предполагает вмешательства госорганов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность кроме случаев, когда его возможность прямо предусмотрена правовыми актами. Отношения предприятий и учреждений с органами госуправления, в том числе с вышестоящими отраслевыми, не являются теперь приоритетным направлением государственного регулирования. Такое регулирование заключается преимущественно в установлении и корректировке общего правового режима их деятельности, прежде всего экономические и социально-культурные процессы в целом.

Функция государственного регулирования реализуется различными методами и в различных формах¹. Многие из них являются традиционными, органично присущими государственному управлению. В современном механизме государственного регулирования своеобразными и получающими более широкое использование становятся метод госзаказа, а формами - программы, государственный контракт (договор), государственная регистрация, лицензирование. Одна из своеобразных правовых форм регулирования, реализации госзаказов, применяемых в различных отраслях и сферах, - государственный контракт (договор).

В практической деятельности органов государственной власти в экономической и социально-культурной сферах стали чаще использоваться такие приемы, как одобрение решений, инициатив, программ, сопровождаемые иногда конкретными рекомендациями и предписаниями органам исполнительной власти в обеспечении их реализации. Вместе с тем наряду с рекомендациями, советами и т.п. в организациях государственного управления должны использоваться методы непосредственных императивных предписаний и государственного принуждения в пределах предоставленной им компетенции. Более широко они применяются, во-первых, в отношении госорганизаций, во-вторых, в сфере административно-политической деятельности. При умелом их использовании программы могут быть эффективной формой государственного управления и местного самоуправления. Программное управление позволяет обеспечить согласование республиканских, региональных и местных интересов, а также способствует развитию отраслей и сфер, имеющих приоритетное значение. Оно усиливает его вневедомственный характер, ибо часто заказчиками одной и той же государственной программы выступает не один, а несколько органов исполнительной власти.

В управлении различными процессами, как показывает исследование, активнее начали использоваться концепции, доктрины.

¹ В юридической литературе не всегда четко проводится разграничение между формами и методами государственно-управленческой деятельности. См.: монографии, учебники ученых-административистов Козлова Ю.М., Алексина А.П., Алимова А., Овсянко Д.Н., Петрова С.Н., Манохина В.М., Попова Л.Л. и др.

В новых условиях обозначились дифференциация в представлениях об отраслевом управлении¹.

В системе органов отраслевого управления появилось два блока органов: органы специализированных отраслей и органы управления укрупненными отраслями, комплексами специализированных отраслей. По общему правилу, функции и полномочия органов отраслевого управления ориентируются на общепромышленные проблемы, на создание благоприятных условий для функционирования предприятий, учреждений, организаций, развития профильных отраслей.

Местные (территориальные) органы министерств, госкомитетов, ведомств являются звеньями их единых систем. Следует иметь в виду, что отраслевое управление не изолировано от территориального. Эти формы управления взаимодействуют, призваны во многих случаях дополнять друг друга. С организационно-правовой точки зрения их взаимодействие может осуществляться по разным каналам и в различных формах: в разработке и реализации региональных, местных и отраслевых программ, согласовании вопросов территориального размещения объектов отрасли и т.д. В последние годы все чаще используется договорная форма обеспечения их взаимных интересов. Следовательно, формы центральных органов управления и области их функционирования будут корректироваться эволюцией рыночных отношений. При этом, различные территориальные, межотраслевые и отраслевые аспекты управления должны быть тесно связаны с финансово-промышленными группами.

В третьем параграфе второй главы диссертации рассматривая становление, организацию, организационно-правовой аспект управления административно-политическим строительством в Республике Узбекистан, в частности: управление внешнеполитическими связями, управление юстицией, управление внутренними делами, управление деятельностью по обеспечению государственной безопасности, управление предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, управление обороной и управление охраной Государственной границы автор приходит к выводу о целесообразности дальнейшего совершенствования административно-политической системы, углубления административного реформирования, принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

Реформирование, совершенствование административно-политического строительства связано с развитием государственной концепции о правоохранительной системе, предполагает систематизацию законодательных, нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность правоохранительных органов республики. Это не является мировой новацией².

¹ Оно коренным образом изменилось применительно к экономической и социально-культурной сферам, но сохранились по отношению к отдельным отраслям административно-политической деятельности. В административно-политической сфере имеются строго централизованные системы управления. В единую систему некоторых центральных отраслевых органов входят все нижестоящие органы в качестве организационных звеньев на основе жесткой иерархии управления (управление обороной, государственной безопасностью и др.).

² Все законодательство современного Китая основано на ряде таких государственных концепций. В КНР они носят название «органических законов» - «цзучимси фа», и определяют принципы организации и деятельности государственных, в том числе и административных, органов. Любые государственные органы, принимая на их основе собственные нормативные акты, обязаны соблюдать заложенные в органических законах принципы.

Третья глава диссертации – «Аппарат государственного управления Республики Узбекистан» - включает два параграфа. В первом параграфе работы, рассматривая проблемы совершенствования и правового регулирования структуры, организации и деятельности аппарата органов государственного управления Республики Узбекистан, диссертант показывает, что за последнее десятилетие система органов государственного управления, выражающая исполнительную власть в Республике Узбекистан, в том числе правительство, подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли. Значительную роль в этом сыграли указы Президента и принятые во их исполнение и в соответствии с ними постановления Кабинета Министров. Действующая Конституция не затрагивает вопрос о системе и структуре исполнительных органов власти, фактически предоставляя его решение Президенту и Кабинету Министров, который, возглавляя систему органов государственного управления, должен обеспечивать согласованную деятельность их и создаваемых им органов хозяйственного управления.

В целях повышения эффективности организации деятельности Кабинета Министров, всей системы госуправления, ограничения функций администрирования, последовательного внедрения рыночных методов регулирования экономики, сокращения излишних подразделений, звеньев структура его аппарата планомерно, последовательно переводилась с отраслевой на функциональную систему управления. С 1992 года были изданы десятки постановлений, вносящих изменения в структуру аппарата Кабинета Министров. Наиболее активные преобразования происходили в 1997-1998 и 2000 годах, причем направлены они были преимущественно на совершенствование комплексов, входящих в его состав, усиление функциональных начал в госуправлении. Кроме того, в 1999-2003 годах, в соответствии с указами Президента, активно проводились сокращения кадров административно-управленческого аппарата, в том числе и в Кабинете Министров, что также влияло на структуру и формы организации его деятельности.

Любой управленческий орган, как показывает практика, созданный в центре, как правило, имеет на местах свою подотчетную структуру. Это влечет за собой обрастание громоздким управленческим аппаратом и техническим персоналом и создает предпосылки к образованию дополнительных контролирующих органов. Как следствие, растут расходы на содержание, многократно увеличивается объем всякого рода согласований и ненужного документооборота. В результате такого «обрастания» эффективность отдельных органов государственного управления резко снижается.

Безусловно, в рамках реформы должна активно проводиться работа по пересмотру функций и структур органов государственного и хозяйственного управления, в ходе которой особое место занимает целенаправленная деятельность по существенному повышению эффективности управленческой

системы, повышению качества принимаемых решений и снижению неоправданных затрат на содержание аппарата.

Сокращение раздутого бюрократического аппарата (что актуально и для стран с развитой рыночной экономикой), оптимизация и сокращение численности управленческого персонала республиканского органа государственного и хозяйственного управления, структуры территориальных органов государственного управления в целях сокращения излишних управленческих звеньев и ограничения функций администрирования в системе государственного управления являются одним из аспектов административной реформы в Узбекистане. Однако административная реформа - это не только сокращение чиновников, но и сокращение присутствия государства в хозяйственном управлении. Государство должно сохранить за собой неотъемлемые государственные функции, связанные со стратегическими вопросами. При этом должен быть создан компактный управленческий аппарат, использующий новые информационные и коммуникационные технологии.

Конституционная реформа, развитие парламентаризма, предстоящая децентрализация президентской власти путем передачи части полномочий Парламенту, Кабинету Министров в интересах обеспечения принципа разделения властей, снятие с Президента функции Председателя Кабинета Министров, повышение самостоятельности, ответственности правительства как ветви власти в исполнении своих функций, в осуществлении исполнительной власти привели к принятию новой редакции Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров», необходимость которой обосновывал диссертант, предлагая соответствующие формулировки, дополнения, изменения, уточнения. Целесообразно принять и новый Регламент Кабинета Министров.

Изучение и анализ практики, правовой базы организации и деятельности аппарата органов госуправления Республики Узбекистан показал, что создание должной организационной системы, структуры управления серьезно затрудняется отсутствием стабильной, внутренне непротиворечивой системы законодательства, необходимой для недвусмысленного определения организации, функций, полномочий органов управления как одного из условий самостоятельности в работе. Именно качественное законодательство призвано предупредить дезорганизацию госуправления, поспешность, импровизации, субъективизм и волюнтаризм в создании управленческих систем. Многие решения, касающиеся формирования системы, аппарат управления, прямо зависят от законодательной базы, от принятия должных нормативно-правовых актов.

Отсутствие общего правового акта о государственном управлении в Республике Узбекистан предопределило многообразие правовых актов по данной проблеме. Необходимость в подобном акте очевидна, несмотря на то (а, быть может, именно потому), что регламентация организации управления должна неизбежно учитывать особенности задач, к решению которых она должна быть приспособлена.

Вопросы внутренней организации решаются с помощью правовых актов соответствующих органов и их должностных лиц. Система правовых актов,

регламентирующих организацию управления, должна формироваться на основе разграничения компетенции центральных и местных органов исполнительной власти в области организации управления в целом и в конкретных сферах и отраслях.

Массив принятых в республике нормативно-правовых актов, относящихся к организации управления значителен. Однако, речь при этом не идет о полноте и качестве регламентации связанных с этим вопросов.

В основе задач по совершенствованию государственного управления, его аппарата в современных условиях лежат не только вопросы его функционального и структурного обновления, но и глубокой организационно-технической перестройки. Под этим подразумевается разработка новых моделей систем, организационных структур управления, внедрение научной организации управленческого труда, сокращение неоправданных и необоснованных форм и видов отчетности, широкое использование современных технических средств, автоматизированных систем, совершенствование системы изучения общественного мнения.

Во в т о р о м п а р а г р а ф е третьей главы диссертации показано, что одной из ключевых приоритетных задач, определяющих судьбу, исход проводимых реформ в условиях смены модели общественного развития, становления новых экономических, социально-политических отношений является кадровое обеспечение аппарата государственного управления, повышение эффективности государственной службы. Действительно, государственная служба неотделима от государственного аппарата. Налаживанием государственной службы продолжается и завершается организация госаппарата, начинается его нормальное функционирование. И пока не налажена государственная служба, государственный аппарат представляет собой всего лишь схему управления и схему определенных организационных форм.

Обновившаяся и расширившаяся в последние годы нормативная база государственной службы позволяет поставить вопрос о сведении всех норм в один акт. В связи с этим чрезвычайно актуален вопрос о научной разработке такого нормативного акта, обосновании его формы, структуры, содержания. Словом, назрела необходимость принятия закона о государственной службе, о статусе государственных служащих. В этом законодательном акте, нормативных актах, принятых на его основе, следует определить систему отбора государственных служащих, условия их роста, ответственности, поощрения, социальной защиты. Реформирование государственной службы, кадровая политика, воспитание кадров, обучение их и подготовка к новым социально-экономическим условиям – задача архисложная, но необходимая.

Предстоит разработать адекватную современным и прогнозируемым потребностям модель демократической государственной службы на основе профессионального юридического и политологического анализа отечественного и зарубежного опыта ее организации и реформ, а также обращенных к ней общественных ожиданий и государственных интересов. Такой анализ должен сочетать теоретические и эмпирические исследования с последующим мониторингом динамики развития ситуации. Как подтверждает исследование, необходимость использования новых подходов в процессе

формирования персонала госслужбы, ее организации обусловлена объективными причинами, коренными изменениями, происшедшими в обществе и государстве. В условиях перехода к новой модели госуправления изменились требования к ценностной ориентации, к практическим навыкам и умениям, нормам поведения госслужащего, изменились критерии эффективности.

Изменившиеся критерии эффективности заключаются: в степени соответствия направлений, содержания и результатов деятельности управленческих структур и работников тем ее параметрам, которые определены функциями и статусом управленческого работника (каждая должность создается для реализации определенных целей и функций, которым необходимо строго следовать); в законности решений и действий соответствующих управленческих структур и работников, ибо соблюдение правовых и иных установленных норм является элементарной предпосылкой эффективности управления; в реальности влияния управленческой деятельности на состояние и развитие управленческих объектов (дело в том, что любые управленческие решения и действия теряют всякий смысл, если не направлены на управленческие объекты и в конечном счете не обеспечивают их реального функционирования и развития); в глубине учета и выражения в управленческих решениях и действиях коренных и комплексных потребностей, интересов и целей людей (важно учитывать не один, а многие параметры человеческой жизнедеятельности в их сложной взаимосвязи); в характере и объеме взаимосвязей с трудовыми коллективами, широким кругом людей, так сказать, в демократизме деятельности (при любых издержках демократизм деятельности всегда повышает ее обоснованность и результативность); в мере авторитетности решений и действий управленческих структур и работников; в правдивости и целесообразности управленческой информации, выдаваемой управленческими структурами и работниками (интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, самых неблагоприятных для органа или должностного лица, в систему управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, деформируются); в нравственном влиянии управленческой деятельности на «внешнюю» среду, поскольку управление обладает большими как позитивными, так и негативными возможностями, формирующими людей.

Кадровая ситуация в структурах госслужбы нуждается в улучшении. Деятельность государственного аппарата как на республиканском, так и на местном уровне не соответствовало задачам реформирования страны. Как показывает исследование, хотя принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих порядок формирования кадрового состава в государственной службе, кадровая ситуация в структурах государственной службы оставляет желать лучшего, требует радикальных мер, сокращения численности аппарата, соблюдения нормативно установленных правил и процедур назначения на должность, демократических принципов открытости, гласности и т.д., разработки и внедрения системы мер последовательного привлечения на государственную службу молодежи. Еще не сложилась единая система отбора, оценки, выдвижения специалистов в госаппарат. Разумной реорганизации

госуправления серьезно мешает и отсутствие обоснованных норм управляемости.

Совершенствование правового обеспечения государственной службы предполагает целесообразность скорейшего принятия недостающих нормативно-правовых актов, в том числе дисциплинарного кодекса, закона о борьбе с коррупцией, а также выработку организационных механизмов реализации этих актов.

Реформа госслужбы и развитие служебного права актуализируют вопрос и инициируют разработку и принятие законодательных актов об административной юстиции, об административном судопроизводстве, что может способствовать развитию законодательства в области государственной службы. Подобная реформа готовится сейчас в республике: выделение административного судопроизводства в самостоятельную отрасль, и отделение его из системы материального административного права, в связи с чем начата работа по подготовке нового варианта Кодекса об административной ответственности и принятию Административно-процессуального кодекса (АПК) Республики Узбекистан.

Совершенствование административного процесса – одно из ключевых направлений административной реформы. Если организационные структуры – это статика управления, то процесс выражает его динамику. Административный процесс – это юридический порядок осуществления государственно-управленческой деятельности. Качество государственного управления зависит не только от совершенства организационных структур и распределения компетенции и полномочий между ними, но и, в не меньшей мере, от четкости правовой регламентации порядка их функционирования.

На сегодняшний день административный процесс как правовой и управленческий институт нуждается в совершенствовании и развитии. Норм раздела IV Кодекса об административной ответственности, а также Законов “Об обращениях граждан” и “Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” явно недостаточно, чтобы урегулировать многообразные административно-процессуальные отношения, даже если исходить из узкого юрисдикционного понимания административного процесса. Что же касается позитивной управленческой деятельности, т.е. не связанной с рассмотрением административно-правовых споров, то она сегодня регламентирована чрезвычайно слабо и бессистемно, причем не законами, а подзаконными нормативно-правовыми актами преимущественно ведомственного характера, что отнюдь не способствует обеспечению эффективности и прозрачности государственного управления.

В настоящее время разрабатываются методологические основания и концепция нового административного процесса для Республики Узбекистан. Возможны два подхода к разработке АПК: узкий (юрисдикционный)¹ и

¹ При этом в АПК войдут только нормы, регулирующие юрисдикционное производство – прежде всего, а может и исключительно, Производство по делам об административных правонарушениях. Преимущество этого подхода в традиционности и по этой причине относительной простоте. Недостаток – большинство административно-процессуальных отношений остаются неохваченными. В этом случае все позитивное управление, по-видимому, придется регламентировать другими законами;

широкий (процедурный)¹. Однако какой бы подход ни был выбран, государственно-управленческая, административная деятельность должна быть урегулирована комплексно и в соответствии с требованиями времени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования соискатель формулирует следующие основные выводы, предложения, рекомендации, направленные на совершенствование системы государственного управления, организационно-правовое обеспечение повышения эффективности аппарата государственного управления Республики Узбекистан:

1. В настоящее время система государственного управления Республики Узбекистан претерпевает значительные изменения. Важно, чтобы эти изменения носили целенаправленный системный характер и отвечали требованиям развития демократического государства и формирования гражданского общества в условиях рыночной экономики в свете либерализации и углубления экономических реформ в Узбекистане.

В свою очередь, это требует системного подхода к анализу проблем всей системы государственного управления на современном этапе (экономической, административно-политической и других областей и сфер управления). Адекватное представление о положении дел в государственном управлении страны позволит правильно, объективно оценить ситуацию и важность проблем, определить приоритеты.

Комплексный анализ проблем системы государственного управления, возможностей и перспектив ее реформирования в современных условиях позволяет разработать научно-обоснованные, оптимальные предложения касательно правового обеспечения стратегии и политики дальнейшего совершенствования государственного управления и административного реформирования, исходя из пяти принципов «узбекской» модели развития, шесть приоритетных направлений либерализации всех сфер общества и семь целей-задач углубления процессов демократических преобразований, формирования основ гражданского общества.

2. Одним из основных направлений совершенствования государственного управления в Узбекистане является демократизация, разработка концепции и программы демократизации государственного управления. Необходимость демократизации диктуется стратегической целью развития, поставленной руководством страны в самом начале реформ, - построение правового демократического государства. Повышением демократичности управления достигается решение трех основных задач: обеспечение участия общественности в принятии управленческих решений,

¹ При этом АПК будет регламентировать все административные процедуры, выражающиеся в принятии юридических решений, независимо от их характера. Преимущество такого подхода – единообразие и охват всего предмета регулирования. Основной недостаток – громоздкость и сложность разработки. Возможно, целесообразно включить в Административно-процессуальный кодекс только основополагающие нормы, т.е. те, которые зложат основы и тем самым определяют дальнейшее развитие административного процесса как правового института. В РФ, например, административно-процессуального кодекса вообще нет. Основы административного процесса установлены там Законом об административных процедурах.

обеспечение действия системы управления в интересах всего общества, и передача функций управления общественным организациям.

Государственное управление на современном этапе претерпевает значительные изменения. Новое время предъявляет новые требования. Республика Узбекистан сегодня строит рыночную экономику и гражданское общество. А ведь в предшествующий период государственному управлению не приходилось решать подобных задач. Поэтому коренным образом должно измениться как содержание управления, так и организационные формы его осуществления. К сожалению, до сих пор система государственного управления изменялась как бы вслед реформаторским инициативам руководства страны в отдельных областях. Однако такой способ развития неизбежно приводит к многочисленным диспропорциям и временной аморфности системы, что становится тормозом на пути реформ. Часто бывает так: организационная форма уже преобразована, а содержание управления осталось старым. Или предпринимается реформа в одной сфере, а в смежной все остается по-прежнему. В результате организационный эффект значительно ослабляется из-за нарушения межсферных управленческих связей. Поэтому необходимо придать процессу дальнейшего совершенствования государственного управления и административного реформирования должную системность и последовательность.

Локальные фрагментарные воздействия на госаппарат управления малоэффективны. Необходим фундаментальный комплексный подход к реформированию. Административная реформа не должна ограничиваться лишь сокращением численности служащих аппарата или укрупнением отдельных его структурных единиц. Иначе она не принесет ощутимых результатов. Более того, реформа государственного управления не может быть осуществлена в рамках одной лишь "административной реформы". Необходимы координация и системное взаимодействие реформ всех ветвей власти: законодательной, судебной и исполнительной. Только при наличии единого комплексного подхода, стратегии и политики реформирования можно надеяться на позитивные результаты.

Управленческие решения необходимо принимать с должной аналитической проработкой. Решение должно быть обосновано: каковы его последствия для отдельных лиц, групп и общества в целом, какие существуют альтернативы и как планируется оценивать эффект. Лишь в этих условиях административная реформа приведет к существенным изменениям. Узкоситуативные конъюнктурные соображения, могут иметь пагубные для общества последствия и дискредитировать саму идею реформы.

3. В Республике Узбекистан происходит становление системы государственного регулирования, непосредственно вытекающей из самостоятельности тех или иных структур, из их известной обособленности. Административно-правовые нормы последних лет все в большей степени регламентируют в законодательном или в подзаконном вариантах широкий объем общественных отношений в сфере государственного управления с целью приведения его системы, структуры, форм и методов в полное соответствие с современными требованиями. Это – далеко не легкий процесс; не все происходит с должной обоснованностью и последовательностью; не во

во всех случаях соответствующие организационно-правовые реформации охватывают все звенья единой системы реализации исполнительной власти. Тем не менее то, что делается в данной области, преследует отчетливо выраженную цель – построить эффективную систему, должную административно-правовую организацию управления.

Однако меняющиеся социально-экономические, политические и другие общественные условия породили принципиально новые вызовы для государственного управления. Сегодня уже очевидно, что в своем нынешнем состоянии система государственного управления не справляется с новыми задачами, что становится тормозом общественных преобразований, проводимых в республике. Необходима последовательная работа над реформированием всей системы государственной власти и управления страны. Первые шаги в этом направлении уже сделаны: введение двухпалатного парламента ознаменовало начало масштабных структурных реформ всего государственного механизма, цель которых – эффективное, отвечающее требованиям времени государственное управление.

С введением двухпалатного парламента Узбекистан вступил на путь трансформации всей системы государственной власти и управления. Двухпалатный парламента и новый порядок формирования правительства заложили конституционно-правовую основу принципиально нового устройства государственного механизма. Появились предпосылки для развития института ответственности правительства. В связи с этим чрезвычайно важно разработать новые механизмы взаимодействия правительства и парламента, правительства и местных органов исполнительной власти. Все эти механизмы должны отвечать требованиям времени и работать на стратегические цели развития страны. Несомненно, это открывает большие перспективы в строительстве демократического правового государства и гражданского общества.

В качестве рамок административной реформы диссертантом предлагается взять стратегические цели, определенные руководством страны: создание развитой рыночной экономики; формирование сильного гражданского общества; построение правового демократического государства. При этом административно-правовая организация государственного управления, безусловно, должна учитывать особенности структуры экономики, социальной и административно-политической сфер и роль исполнительной власти в обществе. Формирование, развитие современной системы управления в Республике Узбекистан предполагает преодоление ряда организационных стереотипов, вобравших в себя некоторые идеологические, политические взгляды прошлого.

4. Административно-правовая организация государственного управления призвана обеспечить создание условий для действенного функционирования исполнительной власти, всей системы государственного управления соответствующего интересам граждан, общества и государства. Одним из важнейших условий упорядочения, экономичности, эффективности системы государственного управления, исполнительной власти является ее рациональная организация.

Исходя из этого, необходимо пересмотреть сам принцип организации системы государственного управления в республике. Многоступенчатая иерархия в современных условиях оказывается слишком громоздкой. Она лишена способности адекватно реагировать на динамично меняющуюся ситуацию и потому затрудняет товарно-денежный обмен, что ведет к росту транзакционных издержек и оттоку капитала. Очень важно четко распределить компетенцию между различными уровнями и звеньями государственного управления. Компетенция каждого органа должна быть четко определена, и в ее пределах он должен иметь полноценную управленческую свободу и нести всю полноту ответственности. Это необходимо как с точки зрения оперативности, так и либерализации управления.

Механизмы государственного управления должны быть выстроены так, чтобы максимально способствовать полноценной реализации законов. Анализ показывает, что ныне действующая многоступенчатая иерархия, в которой компетенция нижестоящего звена как бы вложена в компетенцию вышестоящего (т.е. является ее частью), способна работать только по принципу конкретизации и командного администрирования. В системе управления, построенной по такому принципу, никто кроме высшего звена, не обладает подлинной управленческой свободой и, следовательно, по большому счету не может нести ответственность за принимаемые решения. С другой стороны, на каждом уровне иерархии указание вышестоящего звена подвергается конкретизации посредством издания нового указания, так что на низовом уровне в жизнь проводится совсем не то, что замышлялось на вершине структуры управления, и далеко не то, что содержалось в актах законодательной власти. Компетенции органов управления должны быть четко разграничены, и в пределах собственной компетенции орган вправе действовать по собственному усмотрению, соблюдая лишь нормы закона. В этом случае органы государственного управления не только получают управленческую свободу, но и несут всю полноту ответственности за свою деятельность.

Предоставление каждому органу управления свободы в рамках его компетенции создает предпосылки для развития института управленческой ответственности, механизма ответственности должностных лиц за принимаемые ими решения, что, несомненно, благоприятствует работе по повышению правовой защищенности человека и гражданина.

В связи с этим ключевым звеном в административной реформе должно стать изменение порядка и способов принятия решений в органах государственного управления в сторону повышения технологичности и большего участия общественности в этом процессе. Управленческие решения должны разрабатываться с учетом мнения тех, на чьи интересы эти решения могут повлиять, и с должным аналитическим обоснованием.

5. Одним из важнейших направлений углубления административной реформы в республике должно быть: изменение роли государственного аппарата в управлении экономикой, четкое разграничение функций государственного и хозяйственного управления, пересмотр структур и уточнение задач министерств, ведомств республики с исключением функций,

противоречащих принципам управления рыночной экономикой, сокращение государственных управленческих функций, децентрализация функций государственного управления по вертикали и горизонтали, что позволит правительству сосредоточиться на решении главных стратегических задач.

В связи с этим необходимо обеспечить: уменьшение роли государственных структур в управлении экономикой, исключение неоправданного вмешательства их в дела хозяйствующих субъектов, ликвидацию избыточного государственного регулирования, организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставление государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Государственный аппарат должен оставлять себе функции, которые не могут быть реализованы без активного его участия, прежде всего по стратегическим вопросам государственного значения, таким, как: макроэкономическая сбалансированность и стабильность, реализация программ реформ и структурной перестройки экономики, осуществление приоритетных программ в социальной сфере, системе коммуникации и т.п.

Сокращение роли государственного аппарата в хозяйственном управлении должно быть выражено в уменьшении вмешательства административных и контролирующих органов в деятельность хозяйствующих субъектов, и это необходимо обеспечить принятием законодательных актов, гарантирующих большую правовую защищенность предпринимателей.

Органы хозяйственного управления, хозяйственные объединения, должны быть лишены функций государственного управления, в том числе распределительных, а также административного вмешательства в деятельность предприятий входящих в их состав. В целях широкого внедрения норм и принципов корпоративного управления, унификации и повышения эффективности организации и деятельности органов хозяйственного управления, хозяйственных объединений предлагается обеспечить совершенствование организационных структур управления акционерных компаний и ассоциаций.

Следует обеспечить также разграничение полномочий между республиканскими и местными органами исполнительной власти, оптимизацию структуры и деятельности территориальных органов исполнительной власти, передачу части функции от структур республиканского уровня органам местного самоуправления (такая децентрализация делает их реализацию более эффективной, так как учитывает специфические особенности территорий), оптимизацию самих систем управления, ликвидацию дублирования управленческих функций, снятие неоправданного контроля за деятельностью предприятий, устранение административных барьеров, препятствующих развитию рыночных механизмов, частной инициативы и предпринимательства, отказ от лимитно-распределительной системы.

В министерствах и госкомитетах должны быть сконцентрированы вопросы формирования государственной политики, а в агентствах, комитетах, инспекциях - функции по исполнению и контролю.

Необходимо провести поэтапную модернизацию и повышение эффективности работы всей системы государственного управления на основе внедрения информационных и коммуникационных технологий.

6. Резкое сокращение госсектора (особенно в области экономики) вовсе не означает снижения роли или отказа от административно-правового регулирования. Меняются лишь его содержание, методы, что, однако, не лишает административное право роли одного из необходимых юридических регуляторов общественных отношений. Свидетельство тому – усиление значимости целевых республиканских программ, приоритет позиции административно-правовых средств контрольно-надзорного и правоохранительного характера и т.п. Особо в связи с этим следует подчеркнуть активную роль административно-правовых норм в укреплении механизма защиты от посягательств на правовой режим осуществления исполнительной власти, для чего развиваются, совершенствуются институты административной ответственности и административного процесса. При этом важнейшее значение имеет то, что административная ответственность все в большей степени становится средством обеспечения защиты многих общественных отношений, не являющихся по своей природе управленческими.

7. Изменение содержания, направленности государственного управления в рыночных условиях неизбежно отражаются на административно-правовых нормах. Однако они не претерпели сколь-нибудь конструктивных изменений. Нормы административного права сохранили в период реформирования государственного управления свою служебную роль. Не утратили своего исходного назначения такие атрибуты административно-правового регулирования, как юридически властная компетенция субъектов исполнительной власти, государственный контроль и надзор, оптимальное сочетание административных и экономических рычагов управления. Более того, возросла роль административного законодательства, ибо в каждом принимаемом законе содержатся административно-правовые нормы. Значительно расширилась практика законодательного установления административно-правовых норм, проявляется тенденция расширения массива подзаконных административно-правовых норм преимущественно президентского и правительственного уровня. Соответственно должны сокращаться сфера ведомственного нормотворчества, усиливаться средства, обеспечивающие соблюдение в сфере государственного управления законности и дисциплины, расширяться и усиливаться административный контроль и надзор.

8. Изменение системы государственного управления должно максимально способствовать развитию института частной собственности, стабильности конкурентной среды и интенсификации товарно-денежного обмена. На сегодняшний день решающим фактором развития частной собственности в Узбекистане является усиление судебной власти. Однако усиление судебной власти нельзя считать предметом исключительно судебно-правовой реформы. Решение этой задачи потребует соответствующих комплексных преобразований и в системе государственного управления, в правоохранительной, административной структурах. Речь идет не только о

пересмотре полномочий Минюста, но и об изменении норм административной ответственности и административного процесса, а также решении многих других вопросов перестройки структуры взаимодействия судебной и управленческой систем государственной машины. Именно поэтому проблема административной юстиции (а она является важнейшим элементом механизма разрешения публичных споров) должна рассматриваться в рамках административной реформы.

Важно, чтобы разработки по административному процессу велись параллельно и в тесной соорганизации с работой по реформированию организационных структур государственного управления. Они должны рассматриваться как направления единой реформы системы государственного управления, которая, в свою очередь, должна быть вписана в контекст реформы всего государственного механизма страны. Только в этом случае можно рассчитывать на устойчивый позитивный эффект. Поэтому при разработке АПК должны одновременно изучаться возможности и перспективы создания в Республике Узбекистан системы административной юстиции, ибо совершенно очевидно, что развитие административного процесса потребует соответствующих организационных условий.

9. В связи с углублением административной реформы нуждается в серьезном государственном регулировании крупный и разветвленный аппарат правоохранительной системы Республики Узбекистан. Основу такого регулирования должны составлять законодательные и нормативные акты, соответствующие высоким требованиям современности. Только учитывающие международные стандарты и национальные особенности, правовые документы могут обеспечить соблюдения интересов граждан, которые и призваны защищать правоохранительные органы, и которые этими органами зачастую бывают ущемлены и нарушены. При этом систематизация уже принятых законодательных, нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность правоохранительных органов, стала бы не менее важным результатом, чем появление новых правовых документов, и существенно облегчила бы и правоприменительную и законотворческую деятельность. Для такой систематизации весьма серьезным подспорьем могла бы стать государственная концепция развития и деятельности правоохранительных органов. Таким образом, управление любыми государственными, тем более правоохранительными органами – сложный и разноплановый процесс, затрагивающий как отдельных граждан, так и все общество в целом и нуждается в солидной, основанной на национальном и мировом опыте, корректно оформленной и четко структурированной правовой базе, которая должна непрерывно развиваться и совершенствоваться.

10. Чрезвычайно важной проблемой остаются вопросы кадров, государственной службы, несмотря на то, что они неоднократно поднимались на самых высоких уровнях государственного управления и были приняты соответствующие документы. Диссертационное исследование государственной службы как правового института показало, что ситуация в этом вопросе оставляет желать лучшего. Нормы, регламентирующие государственно-служебные отношения, содержатся лишь в отраслевом законодательстве, в отдельных положениях о министерствах и госкомитетах,

ведомственных нормативных актах и представляют собой сложное разношерстное месиво, в котором едва ли можно усмотреть системность подхода. Нет системы правовых норм, которая бы обеспечивала комплексное, последовательное регулирование государственно-служебных отношений с учетом всех важнейших целей госуправления. Таким образом, как правовой институт государственная служба нуждается в серьезной разработке и реформировании. Есть вопросы, на которые необходимы внятные ответы. Какое место должна занимать государственная служба в современном динамично меняющемся обществе Узбекистана? Какой должна быть государственно-служебная политика в свете целей реформирования, каким должно быть управление государственной службой? Какие требования должны предъявляться государственной службой к человеческим ресурсам? За счет каких законных средств можно повысить социальный престиж госслужбы? Как реформировать госслужбу в соответствии с поставленными целями? Все это - предмет исследования.

Рассматривая эти вопросы, диссертантом обосновывается необходимость пересмотра систем обучения, методов подбора и найма кадров, формы их аттестаций и оценки выполнения возложенных обязанностей с учетом прогрессивного зарубежного опыта, сокращения до оптимального уровня управленческого персонала органов государственного и хозяйственного управления, создания компактного управленческого аппарата, реформирования государственной службы путем создания современной нормативно-правовой базы.

Проблема организационно-правового обеспечения государственной службы в стране в контексте дальнейшего совершенствования государственного управления и административного реформирования стоит остро, поскольку без формирования комплекса правовых норм, регламентирующих госслужбу, создающих условия надлежащего исполнения государственными служащими должностных обязанностей, определяющих ответственность, одновременно гарантирующих их достойное существование в обществе, невозможно создать систему госслужбы, способную обеспечивать эффективное госуправление. Следовательно, разработка и нормативно-правовое, законодательное закрепление статуса госслужащего как отмечается в диссертации, выступает одним из перспективных направлений институционализации госслужбы в процессе реформирования в части правового обеспечения. В связи с этим диссертантом обосновывается целесообразность, более того, необходимость скорейшего принятия недостающих нормативно-правовых актов, а также выработки организационных механизмов реализации этих актов.

11. По рассмотренным соискателем вопросам, проблемам совершенствования государственного управления в Республике Узбекистан, исходя из административно-правовой позиции, в диссертации сформулирован ряд положений, выводов, предложений и рекомендаций, направленных на организационно-правовое обеспечение эффективности организации и деятельности органов исполнительной власти и всей системы государственного управления и ее аппарата, улучшение, уточнение

действующих и подготовку новых нормативно-правовых актов, в том числе законодательных.

Исходя из целей создания нового механизма государственного строительства и управления, отвечающего требованиям времени и стратегическим задачам развития страны, учитывающего трудности практики государственного управления, существующий механизм принятия управленческих решений, адекватность действующей системы государственного управления стратегическим целям развития страны, действующее законодательство (на предмет его полноты, системности, непротиворечивости и соответствия стратегии развития), опыт продвинутых зарубежных стран, тенденции естественной динамики ситуации взаимодействие науки, образования и практики в области государственного строительства и управления, в соответствии с концепцией реформирования системы государственного строительства и управления, диссертантом предлагается разработать комплексную программу конкретных решений, организационных и законодательных мер, необходимых для полной реализации новых положений Конституции Республики Узбекистан в сфере государственного строительства, закладывающих нормативно-правовые основы новой системы государственного управления в стране.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

I. Монографии и статьи, опубликованные в научных журналах

- 1.Хамедов И.А. Становление таможенного права Республики Узбекистан.// Международные отношения. 2001 № 1.
- 2.Хамедов И.А. Правовая база внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан.// Международные отношения. 2001 № 3.
3. Хамедов И.А. Проблемы становления и развития таможенного права в Республике Узбекистан.// Общественное мнение. Права человека. 2001.
4. Хамедов И.А. Правовое регулирование валютных отношений в Республики Узбекистан. // Хўжалик ва ҳуқуқ, 2001.№2.
- 5.Хамедов И.А. О некоторых аспектах правового режима экспорта товаров в Республику Узбекистан. // Международные отношения. 2002.№ 2.
- 6.Хамедов И.А. Развитие законодательства в сфере привлечения и защиты иностранных инвестиций. // Международные отношения. 2002.№ 3.
- 7.Хамедов И.А. Правовые вопросы страхования внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан. // Davlat va huquq. 2002. № 3.
- 8.Хамедов И.А. Международный арбитражный суд. // Хўжалик ва ҳуқуқ. 2002.№ 4.
- 9.Хамедов И.А. Ўзбекистон Республикасида давлат бошқарувини ташкил этишининг маъмурий-ҳуқуқий асослари. // Халқаро муносабатлар. 2003.№ 1.
- 10.Хамедов И.А. Административно-правовая организация государственного управления в Республике Узбекистан // Демократизация и права человека. 2003. №4. С. 80-84.
11. Хамедов И.А. Организация государственного управления в Республике Узбекистан. -Т., 2003. 24 п.л.

12. Khamedov I.A. The development of institute of public service in CIS countries // Democratization and human rights. 2004. N1
13. Khamedov I.A. Reforming of public service in CIS countries // International Relations. 2004. N1.
14. Хамедов И.А. Кадровое обеспечение аппарата государственного управления и проблемы повышения эффективности государственной службы в Республике Узбекистан // Демократизация и права человека. 2004. №1.

II. Тезисы выступлений, статьи, научные сообщения

15. Хамедов И.А. Проблемы миграции и организационно-правового регулирования вопросов гражданства в странах СНГ. Опыт и пути совершенствования. // Материалы научно-практического семинара. - Т., 1999.
16. Хамедов И.А. Участие национальных меньшинств в строительстве демократического гражданского общества в Узбекистане. // Материалы семинара. -Т., 1999.
17. Хамедов И.А. Правовые основы взаимоотношений правительства и Олий Мажлиса Республики Узбекистан. // Материалы международной конференции. – Бишкек, 1999.
18. Хамедов И.А. Правовая база внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан. // В кн.: Независимое государство Узбекистан – историческая победа нашего народа. -Т., 2001.
19. Хамедов И.А. Проблемы глобализации и интеграции Республики Узбекистан в мировое сообщество. -Т., 2002.

III. Учебно-методические пособия, учебники, словари

20. Хамедов И.А. Имплементация норм международного права в законодательстве Республики Узбекистан. Учебное пособие. -Т., 1999. 10 п.л.
21. Хамедов И.А., Абдусаламов М.Э. Законы Республики Узбекистан в вопросах и ответах. -Т., 2000. 20 п.л.
22. Хамедов И.А. Административная ответственность в Республике Узбекистан. Тезисы лекций. -Т.: УМЭД. 2000. 5 п.л.
23. Хамедов И.А. Административная ответственность по законодательству Республики Узбекистан. Учебное пособие. -Т., 2001. 5,6 п.л..
24. Хамедов И.А. Ўзбекистон Республикаси конунчилиги асосан маъмурий жавобгарлик. Ўқув кулланма. -Т., 2001. 5,6 п.л.
25. Хамедов И.А. Таможенное дело и таможенная служба в Республике Узбекистан. - Учебное пособие. -Т., 2001. 6,5 п.л.
26. Хамедов И.А. Ўзбекистон Республикасида бошхона иши ва бошхона хизмати. Ўқув кўлланмаси. -Т., 2001. 6,5 п.л.
27. Хамедов И.А., Алимов А. Основы внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан. Учебник. -Т., 2001. 20 п.л.
28. Хамедов И.А. Административно-правовые основы государственного управления в Республике Узбекистан. Учебное пособие. -Т.: УМЭД, 2002. 5 п.л..

- 29.Хамедов И.А. Государственное управление и административное право. Тезисы лекций. -Т.: УМЭД, 2002. 5 п.л.
- 30.Хамедов И.А. Сущность и основные институты административного права. Тезисы лекций. -Т.: УМЭД, 2002.5 п.л.
- 31.Хамедов И.А. Административное право Республики Узбекистан. Учебник. - Т., 2003. 20 п.л.
- 32.Хамедов И.А. Таможенное право Республики Узбекистан. Учебник. -Т., 2003. 25 п.л.
- 33.Хамедов И.А. и др. Основы миграционного права. Учебное пособие. -Т., 2003. 25 п.л..
- 34.Хамедов И.А. Сотрудничество Республики Узбекистан с международными организациями. Учебное пособие (в печати). 5п.л.
- 35.Хамедов И.А ННО - основа гражданского общества в Республике Узбекистан. Учебное пособие (в печати).5 п.л.
- 36.Хамедов И.А. Терминологический словарь Конституции Республики Узбекистан. Учебное пособие (в печати). 5 п.л.
- 37.Хамедов И.А. Развитие парламентаризма в Республике Узбекистан. Учебное пособие. -Т.: УМЭД, 2003. 2 п.л.
- 38.Хамедов И.А. и др. Международно-правовые отношения Республики Узбекистан. Учебное пособие. -Т.,2003. 25 п.л.
- 39.Хамедов И.А., Хакимов М.М. Парламентское право. Учебное пособие. -Т., 2003. 20 п.л.
- 40.Хамедов И.А., Хакимов М.М. Становление и развитие парламентаризма и парламентского права в Республике Узбекистан. Учебное пособие. -Т., 2003.10 п.л.



СОИСКАТЕЛЬ

РЕЗЮМЕ

диссертации Хамедова И.А. на тему: «Организационно-правовые проблемы совершенствования системы государственного управления в Республике Узбекистан» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности – 12.00.02 – государственное право и управление; административное право; финансовое право.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, управленческие отношения, органы исполнительной власти, система государственного управления, государственная служба, государственный аппарат, государственное строительство, центральные и местные органы управления, административная реформа, административно-правовые институты и нормы, административно-правовое регулирование, компетенция, государственное регулирование, государственный контроль и надзор.

Объект исследования: вся система государственного управления, совокупность норм регулирующих взаимоотношения, взаимосвязи органов исполнительной власти, их правовой статус, компетенцию, структуру, аппарат, организационно-правовые формы и методы деятельности.

Цель работы: комплексное изучение наиболее значимых вопросов государственного управления, имеющейся правовой базы, обобщение опыта, выявление проблем практики организации и деятельности органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления Республики Узбекистан, определение направлений и путей совершенствования административно-правовой организации системы государственного управления.

Метод исследования: методологическую и источниковедческую основу диссертации составили диалектический метод познания, основополагающие идеи, нашедшие свое общенаучное выражение в трудах Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова, труды видных ученых-юристов государствоведов, документы Олий Мажлиса, Кабинета Министров. Исходными позициями для соискателя послужили также основные принципы общественно-политического и экономического развития республики, демократического гражданского общества.

Диссертация основывается на формально-юридическом (специально-юридическом), сравнительно-правовом и сравнительно-историческом методах исследования деятельности органов государственного управления.

Полученные результаты и их новизна: в ней в впервые в правовой науке республики комплексно исследованы организационно-правовые вопросы, проблемы направления, пути совершенствования системы государственного управления в Республике Узбекистан во взаимосвязи, взаимозависимости составляющих ее звеньев, органов и ее нормативно-правового обеспечения; научно обоснованы необходимость административной реформы, освещены ее основные параметры, приоритетные направления, элементы. При этом диссертантом проявлен новый подход к рассматриваемым

вопросам, обусловленный координальным изменением целей и задач государственного строительства, характера и содержания государственного управления в связи с переходом к рыночным отношениям, построением гражданского общества. Исходя из новых задач системы государственного управления в современных условиях соискателем впервые с позиции науки административного права обоснованы ряд положений, выводов, предложений и рекомендаций, по совершенствованию организации и деятельности органов исполнительной власти, всей системы государственного управления Республики Узбекистан, повышению эффективности аппарата государственного управления, развитию нормативно-правовой базы.

Практическая значимость исследования определяется выводами, предложениями соискателя по развитию научно-теоретической базы, нормативно-правового регулирования государственного управления и их значением в деле совершенствования системы государственного управления в современных условиях.

Степень внедрения: результаты исследования использованы при реформировании системы органов государственного управления республики. Ряд предложений диссертанта нашли отражение в ряде законов («О Кабинете Министров Республики Узбекистан», «О государственной власти на местах» и др.) и других нормативно-правовых актах, документах правительства (Регламенте Кабинета Министров и положениях о структурных подразделениях его аппарата, положениях о министерствах, госкомитетах и др. ведомствах, центральных органах хозяйственного управления, объединениях). Научно-методическим советом УМЭД утверждены разработанные соискателем программы по предметам «Административное право», «Таможенное право», «Методология системного исследования в области права и государственного управления», «Государственная служба». Некоторые его предложения и рекомендации учтены в практике организации и деятельности министерств, ведомств, хозяйственных объединений, контролирующих, правоохранительных органов республики.

Область применения: научные исследования, законотворческая деятельность, правоприменительная практика и учебный процесс.

Положения, выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для разработки соответствующих научных направлений административного права, государственного права и управления, развития административного законодательства, дальнейшего совершенствования государственного управления и административного реформирования, при подготовке монографий, учебников, учебных пособий, при чтении учебных курсов «Административное право», «Таможенное право» и других правовых дисциплин.

КИСКАЧА МАЗМУНИ

Хамедов И.А.нинг «Ўзбекистон Республикасида давлат бошқаруви тизими такомиллашувининг ташкилий-ҳуқуқий муаммолари» диссертацияси - 12.00.02- давлат ҳуқуқи ва бошқарув; маъмурий ҳуқуқ; молия ҳуқуқи мутахассислиги бўйича юридик фанлари доктори илмий унвонини олиш тўғрисида

Калитли иборалар: маъмурий ҳуқуқ, давлат бошқаруви, бошқарув муносабатлари, ижроия ҳокимияти органлари, давлат бошқаруви тизими, давлат хизмати, давлат аппарати, давлат қурилиши, марказий ва маҳаллий бошқарув органлари, маъмурий ислохот, маъмурий-ҳуқуқий институтлар ва нормалар, маъмурий-ҳуқуқий тартибга солиниши, компетенция, давлат томонидан тартибга солиши, давлат назорати.

Тадқиқот объекти: давлат бошқарувининг барча тизими, ўзаро муносабатларни тартибга солувчи нормалар мажмуи, ижроия ҳокимияти органларининг узаро боғлиқлиги, уларнинг ҳуқуқий мақоми, фаолият доираси, тузилиши, аппарати, фаолиятининг ташкилий-ҳуқуқий шакли ва усули.

Ишнинг мақсади: давлат бошқарувининг, мавжуд ҳуқуқий базанинг энг муҳим муаммоларини тўлақонли ўрганиш, тажрибани умумлаштириш, ижроия ҳокимияти органларининг, Ўзбекистон Республикаси давлат бошқаруви органлари барча тизимининг фаолияти ва амалий ташкиллаштириш муаммоларини намоён этиш, давлат бошқаруви тизимининг маъмурий-ҳуқуқий ташкиллаштирилиши такомиллашувининг йўналиши ва йўлларини аниқлаш.

Тадқиқот усули: диссертациянинг усулий ва манбай асосини билимнинг диалектик усули, асосий фикрлари, ўзининг умум илмий номойишини Ўзбекистон Республикаси Президенти И.А.Каримовнинг асарларида, машҳур олим-юристарнинг, давлатшуносларнинг асарлари, Олий Мажлис, Вазирлар Маҳкамаси ҳужжатларида ўз аксини топган. Тадқиқотчи учун яна дастлабки манба сифатида республиканинг ижтимоий-сиёсий ва иқтисодий ривож, демократик ғуқоровий жамиятнинг асосий тамойиллари ўз таъсирини кўрсатди.

Диссертация давлат бошқаруви органлари фаолиятининг расмий-юридик (маҳсус-юридик), киёсий-ҳуқуқий ва киёсий-тарихий тадқиқот усулларига асосланган.

Олинган натижалар ва уларнинг янгилиги: унда республиканинг ҳуқуқий фанида биринчи мартаба умумлаштирилган ҳолатда ташкилий-ҳуқуқий муносабатлар, масалалар, йўналиш муаммолари, Ўзбекистон Республикасида давлат бошқаруви тизимини такомиллаштириш йўлларининг ўзаро муносабатлари, уни ташкил қиладиган қисмлари, органлари ва унинг норматив-ҳуқуқий тартибга солиниши, таъминланиши тадқиқ қилинган; маъмурий ислохотнинг зарурлиги илмий асосланган, унинг асосий параметрлари, устун йўналишлари, элементлари, қисмлари таърифланган.

Шунинг билан диссертант давлат курилишининг вазибалари ва максадларининг ўзгариши, давлат бошқарувининг таркиби ва характерининг бозор муносабатларига, фуқаролик жамиятни куриш муносабати билан кўрилайётган масалаларга янгича ёндашган.

Хозирги шароитда давлат бошқаруви органлари тизимининг янги вазибаларидан келиб чиққан ҳолда тадқиқотчи томонидан биринчи маротаба маъмурий ҳуқуқ фани нуқтаи назаридан бир неча ҳулосалар, тақлифлар ва тавсифномалар асосланган, улар ижроия ҳокимияти органлари фаолияти ва ташкилини ва Ўзбекистон Республикаси барча давлат бошқарув тизимини такомиллашувига, давлат бошқаруви аппарати фаолиятини юксалтиришга, норматив-ҳуқуқий базани ривожини таъминлашга йўналтирилган.

Тадқиқотнинг амалий аҳамияти: Тадқиқотнинг амалий аҳамияти тадқиқотчининг илмий-назарий базани ривожлантириш, давлат бошқарувининг норматив-ҳуқуқий тартибга солиш ва уларнинг хозирги шароитда давлат бошқаруви тизимини такомиллашуви ишидаги аҳамиятлигидан келиб чиққан ҳулосалари, тақлифлари билан изоҳланган.

Тадбиқ этиш даражаси ва иқтисодий самарадорлиги: тадқиқот натижалари республика давлат бошқарув органлари тизимини такомиллаштиришда қўлланилган. Диссертантнинг айрим тақлифлари бир қатор қонунларда ўз аксини топган («Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси тўғрисида», «Жойларда давлат ҳокимияти тўғрисида» ва х.з.) ва бошқа норматив-ҳуқуқий актларда, ҳуқуқат хужжатларида (Вазирлар Маҳкамаси Регламентида ва аппаратининг ташкилий бўлимлари тўғрисида низомларда, вазирликлар, давлат кўмиталар ва бошқа идоралар, хўжалик бошқармаларнинг марказий органлари, бирлашмалар). ЖИДУнинг илмий-услубий кенгашида тадқиқотчи томонидан ишлаб чиқилган «Маъмурий ҳуқуқ», «Божхона ҳуқуқи», «Давлат бошқаруви ва ҳуқуқ соҳасида тизимли тадқиқот услубияти», «Давлат хизмати» фанларидан дастурлари тасдиқланган. Унинг айрим тақлифлари ва тавсифлари вазирликлар, идоралар, хўжалик бирлашмалар, республика ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органларни ташкил қилиш амалиётида ва фаолиятида инобатга олинган.

Қўлланиш соҳаси: илмий изланишларда, қонунчилик фаолиятида, ҳуқуқни тадбиқ қилиш амалиётида, ўқиш жараёнида.

Диссертацияда инобатга олинган ҳулосалар, кўрсатмалар маъмурий ҳуқуқ, давлат ҳуқуқи ва бошқарувнинг тегишли илмий йўналишларини ишлаб чиқилишида, маъмурий қонунчиликнинг такомиллашувида, маъмурий ислохот концепциясини тадбиқ қилиниши ва ишлаб чиқилишида, монография, китоб, ўқув қўлланмасини тузишда, «Маъмурий ҳуқуқ», «Божхона ҳуқуқи» ва бошқа ҳуқуқий ўқув қўсларининг ўқилишида қўлланилган.

RESUME

On the dissertation by Isa A. Khamedov on the theme "Organizational-legal problems of the elaboration of the system of state government in the Republic of Uzbekistan" for the scholarship "Doctor of Law" specializing in – 12.00.02 – state law and government; administrative law; financial law.

Key words: administrative law, the state government, administrative attitudes, the bodies of executive authorities, system of the state government, public service, state apparatus, the state construction, the central and local government, administrative reform, administrative-legal institutes and norms, administrative-legal regulation, the competence, state regulation, the state control and supervision.

The object of research: all system of the state government, set of norms regulating mutual relations, interrelations of enforcement authorities, their legal status, the competence, structure, the device, organizational-legal forms and methods of activity.

The purpose of work: complex studying of the most significant questions of the state government, available legal base, generalization of experience, revealing of problems of practice of the organization and activity of enforcement authorities, all system of state bodies of the Republic of Uzbekistan, definition of directions and ways of perfection of the administrative-legal organization of system of the state government.

Methodology of the work: the dialectic method of knowledge is the methodological and source study basis of the dissertation, the basic ideas, the general scientific expression of which is found in works of the President of the Republic of Uzbekistan I.A.Karimov, in works of outstanding scientists-lawyers, documents of Oliy Majlis, the Cabinet of Ministers. As an initial position for the competitor main principles of political and economic development of republic, a democratic civil society has also served. The dissertation is based on formal-legal (special-legal), comparative-legal and comparative-historical methods of research of the activity of state bodies.

The obtained results and their novelty: in dissertation for the first time in the legal science of the republic organizational - legal relations, the matters, the problems of direction, a way of perfection of the system of state government in the Republic of Uzbekistan in interrelation, interdependence of its consisting parts, bodies and its normative-legal regulation, maintenance are investigated in complex; the necessity of administrative reform is scientifically proved, its key parameters, priority directions, elements, parts are covered. Thus the dissertator shows the new approach to the observed cases, caused by changes of the purposes and problems of the state construction, character and the competence of the government with transition to market attitudes, formation and development of a civil society. Proceeding from new matters of system of state bodies in modern conditions the competitor for the first time from a position of a science of administrative law proves a number of positions, conclusions, offers and the recommendations directed on perfection of the organization and the activity of executive authority and all

system of the state governing of the Republic of Uzbekistan, the increase of efficiency of the apparatus of the government, normative-legal base.

Practical significance of the research is defined by conclusions, offers of the competitor on development of scientific-theoretical base, normative-legal regulation of the government and their value in the way of perfection of system of the government in modern conditions.

Application degree: results of research are used in reforming of the system of state bodies of the republic. A number of offers of the dissertator have found in a number of laws ("On the Cabinet of Ministers of the Republic Uzbekistan", "On the government on places" etc.) and other normative-legal acts, documents of the government (the reglaments of the Cabinet of Ministers and the regulations on structural divisions of its apparatus of the Cabinet of Ministers, regulations on the ministries, the state committees, etc. departments, the central bodies of an economic board). The programs developed by the competitor in subjects "Administrative law", "Customs law", "The methodology of the system research in the field of law and the state government", "Public service" are authorized in the scientific-methodical council of the UWED. Some of his offers and recommendations are taken into account in the practice of the organization and the activity of the ministries, departments, the economic associations, law enforcement bodies of the republic.

Application field: scientific researches, legislative activity, in the practice of legal implementation, educational process.

Positions, conclusions consisted in the dissertation, can be used for the development of corresponding scientific fields of administrative law, state law and government, in perfection of the administrative legislation, in development and realization of the concept of administrative reform, in preparation of monographies, textbooks, manuals, in educational courses as "Administrative law", "Customs law" and other legal disciplines.

