

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

БОТУ БАБИРОВИЧ АЛИМОВ^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-4-103-118

ДИЛЬФУЗА НИГМАТОВНА РАХИМОВА^а**МИХАИЛ БОРИСОВИЧ ХАМИДУЛИН^а****а Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан**

Аннотация: Статья посвящена построению государственности Республики Узбекистан с момента объявления ее суверенитета. Отмечается, что за исторически короткий период был сформирован фундамент национальной государственности, базовые ценности которой определяет Конституция Республики Узбекистан, где четко закреплены важнейшие принципы государственного и общественного строительства, ключевым из которых является принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. На данной правовой основе в стране проведена радикальная административная реформа, осуществлена модернизация и обновление структур государственного и хозяйственного управления, реорганизованы местные органы власти. Особое внимание уделяется проблемам функционирования системы государственной службы и способам их решения, для чего в Узбекистане принят ряд нормативных правовых актов.

Ключевые слова: Республика Узбекистан, государственность, суверенитет, президент, государственная служба, судебная власть, местное самоуправление

Дата поступления статьи в редакцию: 9 ноября 2020 года.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

RESEARCH ARTICLE

BOTU BABIROVICH ALIMOV^a**DILFUZA NIGMATOVNA RAKHIMOVA^a****MIKHAIL BORISOVICH KHAMIDULIN^a****a Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan**

Abstract: The article describes the formation of statehood in the Republic of Uzbekistan after gaining its sovereignty. In a short period, the foundation of national statehood was formed, where the basic values are determined by the Constitution of the Republic of Uzbekistan; the Constitution clearly enshrines the most important principles of state and social development, and the principle for dividing the state power into legislative, executive and judicial branches is fundamental. A complete administrative reform has been carried out in the country, the work of local authorities has been reorganized, and the structure of state and economic management has been modernized and updated. Uzbekistan has also adopted several specific regulatory legal acts to improve the work of the civil service system because this sphere is of particular attention among the authorities in the country.

Keywords: the Republic of Uzbekistan, statehood, sovereignty, president, civil service, judicial power, local self-government

Received: November 9, 2020.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Общая характеристика страны

Республика Узбекистан – государство в Средней Азии. Официальный язык – узбекский. Республика Узбекистан включает в себя Республику Каракалпакстан (суверенная республика в составе Узбекистана), 12 областей и город центрального подчинения – Ташкент.

История государственности и права народов, населяющих территорию современного Узбекистана, насчитывает более 3000 лет. Территория Узбекистана являлась частью древних цивилизаций и империй: Бактрии, Хорезма, Согда, Парфии, империи Александра Македонского, Греко-Бактрийского царства Кушан; позднее здесь господствовали арабы, саманиды, карахиниды, темуриды, Тамерлан и его преемники. В XVI–XVIII веках на территории Узбекистана сложились три государства – Бухарское, Хивинское и Кокандское ханства. Части современного Узбекистана с 1860-х годов вошли в состав Российской империи. После революции 1917 года и Гражданской войны здесь образовались Туркестанская Автономная Советская Социалистическая Республика, Бухарская и Хорезмская советские народные республики. В 1924 году в Средней Азии было проведено национально-государственное размежевание. В соответствии с этим был принят закон об образовании Узбекской ССР. 13 февраля 1925 года в Бухаре состоялся I съезд Советов трудящихся, где была принята

Декларация об образовании Узбекской ССР и ее вхождении в состав СССР в качестве союзной республики.

На внеочередной VI сессии Верховного Совета УзССР 31 августа 1991 года Узбекистан провозглашается независимым государством. Узбекская ССР переименовывается в Республику Узбекистан. Верховный Совет принимает Конституционный закон «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан». 29 декабря 1991 года состоялся всенародный референдум, который подтвердил государственную независимость.

С момента обретения независимости по настоящее время Республика Узбекистан демонстрирует положительную динамику прироста численности населения (**рисунок 1**).

Согласно данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, с 2000 по 2020 год суммарный прирост численности населения составил около 9,42 млн человек, или 36,18 %.

Экономика Республики Узбекистан активно развивается, о чем свидетельствует стабильный рост показателей ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (**рисунок 2**).

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН



ГЕРБ
УЗБЕКИСТАНА



ФЛАГ
УЗБЕКИСТАНА



447 400 км²

56-е место в мире



34 368 030 человек

40-е место в мире (2020)



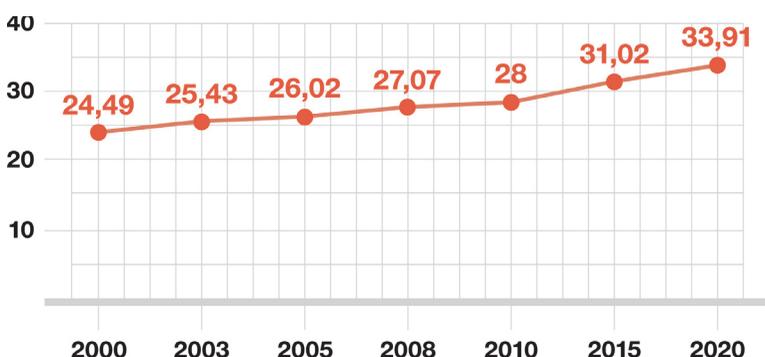
На востоке с Узбекистаном граничит Киргизская Республика, на западе – Республика Казахстан, на юго-востоке – Республика Таджикистан, на юге – Афганистан. Узбекистан имеет выход к Аральскому морю, однако является одной из двух стран мира, которым для выхода к Мировому океану необходимо пересечь территорию двух государств.



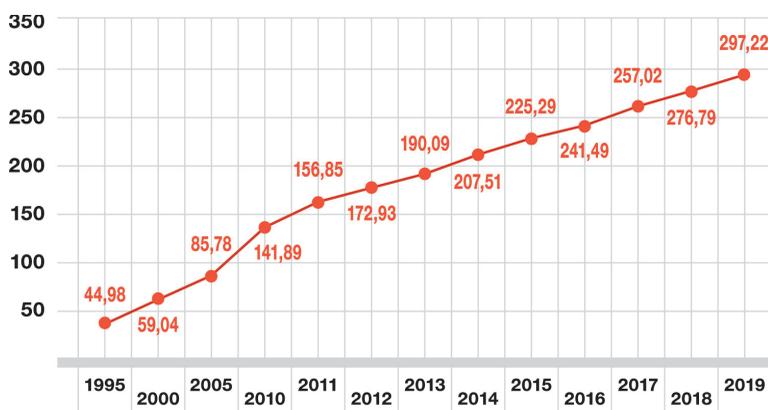
Республика Узбекистан – многонациональная страна. В составе населения Узбекистана: узбеки – 83,8 %, таджики – 4,8 %, казахи – 2,5 %, русские – 2,3 %, каракалпаки – 2,2 %, киргизы – 0,9 %, татары – 0,6 %, туркмены – 0,6 %, корейцы – 0,6 %, другие национальности – 1,7 %.

Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Узбекистан в период 2000–2020 годов*

Figure 1. Population dynamics of the Republic of Uzbekistan for the period 2000–2020



* Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике. <https://stat.uz/uz/180-ofytsyalnaia-statystyka-uz/6548-demografiya>

Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Узбекистан по паритету покупательной способности, 1995–2019***Figure 2. GDP dynamics of the Republic of Uzbekistan at purchasing power parity, 1995–2019**

* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx>

Согласно данным МВФ, с 1995 по 2019 год рост уровня ВВП по паритету покупательной способности в Республике Узбекистан вырос более чем в шесть раз по сравнению с исходным периодом. Характерной особенностью является стабильность прироста данного показателя – в период с 2010 по 2019 год уровень ВВП по ППС показывал рост в среднем по 1 % в год.

В 2019 году объем ВВП Узбекистана в текущих ценах составил 511,8 трлн сумов. Это на 5,6 % больше, чем в предыдущем году. Основная доля пришлась на производство товаров – 300,3 трлн сумов. Следом идут сфера услуг (165 трлн сумов) и чистые налоги на продукты (46,5 трлн сумов). При расчете в долларах США по среднегодовому курсу Центрального банка ВВП за 2019 год составил в сумме 57,9 млрд (в 2018 году было 50,3 млрд долл. США).

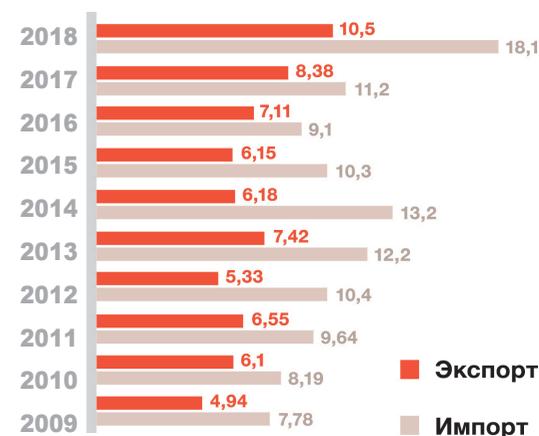
Товарооборот Республики Узбекистан характеризуется преобладанием импорта над экспортом (**рисунок 3**).

Объемы экспорта имеют в целом положительную динамику. В 2014–2015 годах отмечалось небольшое снижение объемов товарооборота, однако уже к 2018 году он достиг рекордных объемов: 10,5 млрд долл. США.

Наибольшую долю в структуре экспорта Узбекистана составляет золото, объем экспорта которого составил в 2018 году 2,49 млрд долл., или 23,6 % в общей структуре экспорта страны. Вторым по объему экспорта товаром является природный газ с объемом экспорта 2,45 млрд долл. США, или 23,3 % экспорта. Третьим товаром по объему экспорта является хлопок; в 2018 году Узбекистан экспортировал его на сумму 726 млн долл., что составляет 6,9 % от общего объема экспорта¹.

Узбекистан занимает 14-е место в мире по добыче природного газа, третье место в мире по экспорту и

¹ Open Economy (OEC) Uzbekistan. <https://oec.world/en/profile/country/uzb/>

Рисунок 3. Динамика товарооборота Республики Узбекистан, 2009–2018****Figure 3. Dynamics of trade turnover of the Republic of Uzbekistan, 2009–2018**

** Open Economy (OEC) Uzbekistan. <https://oec.world/en/profile/country/uzb/>

шестое место по производству хлопка, седьмое место по запасам урана (4 % мировых запасов урана), по общим запасам золота Узбекистан стоит на четвертом месте, а по уровню добычи золота – на седьмом.

В недрах Узбекистана выявлено более 2700 месторождений и перспективных рудопроявлений разных полезных ископаемых, включающих около 100 видов минерального сырья, из которых более 60 уже вовлечены в производство. Разведано более 900 месторождений, подтвержденные запасы в которых оцениваются в 970 млрд долл. США. Общий минерально-сырьевой потенциал оценивается более чем в 3,3 трлн долл. США.

Власти Республики Узбекистан уделяют много внимания формированию положительного имиджа страны. В июне 2020 года вступил в силу Указ Президента Республики Узбекистан от 2 июня 2020 года № УП-6003 «Об улучшении позиций Республики Узбекистан в международных рейтингах и индексах, а также внедрении нового механизма системной работы с ними в государственных органах и организациях». Согласно данному Указу, при Министерстве финансов и Министерстве юстиции Республики Узбекистан были созданы специализированные рабочие группы по продвижению позиции страны в международных рейтингах – 14 социально-экономических и пять политико-правовых.

Позиции Узбекистана в международных индексах имеют положительную динамику. Одной из наиболее показательных является положительная динамика по уровню Индекса человеческого развития – ИЧР (**рисунок 4**).

Рост данного индекса свидетельствует о постепенном улучшении качества жизни граждан страны, в частности, об увеличении ожидаемой продолжительности жизни, уровня образования и общего благосостояния граждан.

Среди показателей, характеризующих политико-правовое развитие Узбекистана, особое место занимают

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

индикаторы The Worldwide Governance Indicators, рассчитываемые Мировым банком и включающие показатели подотчетности и ответственности власти, политической стабильности, эффективности государственного управления, качества государственного управления, верховенства закона, а также контроля коррупции (рисунок 5).

Анализируя динамику индикаторов WGI, можно обратить внимание, что наибольших успехов Республика Узбекистан добилась в части поддержания стабильности политической системы и эффективности государственного управления. Причем достаточно стремительный рост данный индикатор показал на рубеже 2013–2016 годов. Подобная динамика объясняется ускорением административной реформы, а также активным внедрением ИКТ в деятельность органов государственной власти.

Динамика индикатора политической стабильности Республики Узбекистан с 1996 по 2006 год имела тенденцию к снижению. Подобный период нестабильности можно объяснить длительным процессом перестройки политической системы, на данном этапе наблюдался серьезный дисбаланс власти – всю полноту которой концентрировал в своих руках президент страны. В этот период проводятся кардинальные структурные преобразования всех ветвей государственной власти. Однако начиная с 2009 года динамика индекса стала положительной: на данном этапе начинается глубокая реформа системы государственной власти страны – отражением данной тенденции стал Доклад Президента Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 года «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране». Поддержку данному процессу также оказала принятая в 2017 году «Стратегия семи действий».

Узбекистан является участником многочисленных международных договоров, планов действий и конференций по устойчивому развитию, среди которых: Декларация по окружающей среде и развитию, Повестка дня на

XXI век, Декларация ООН о целях развития тысячелетия, Балийский план действий и др.

Узбекистан – член ООН, с 2001 года – постоянный член Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), с 2020 года им был получен статус наблюдателя в Евразийском экономическом союзе.

Состояние государственного и местного управления.**Система органов государственной власти.****Организация органов самоуправления граждан**

Согласно тексту Конституции, Узбекистан – суверенная демократическая республика. Государство является выразителем воли народа и служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами. Народ Республики Узбекистан провозглашен в качестве единственного источника государственной власти.

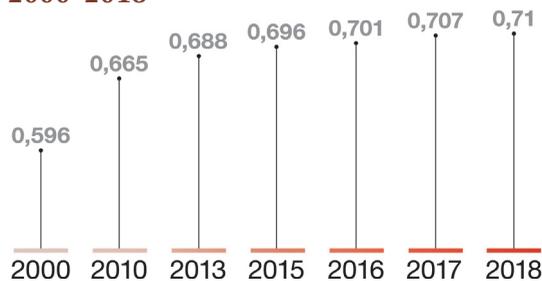
За исторически короткий период был сформирован фундамент национальной государственности, базовые ценности которой определяет Основной закон страны – Конституция Республики Узбекистан, где четко закреплены важнейшие принципы государственного и общественного строительства, ключевым из которых является принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

На данной правовой основе в стране проведена радикальная административная реформа, осуществлены модернизация и обновление структур государственного и хозяйственного управления, реорганизованы местные органы власти с учреждением на местах института хокимов², получила развитие и укрепилась система органов самоуправления граждан – институт махалли³.

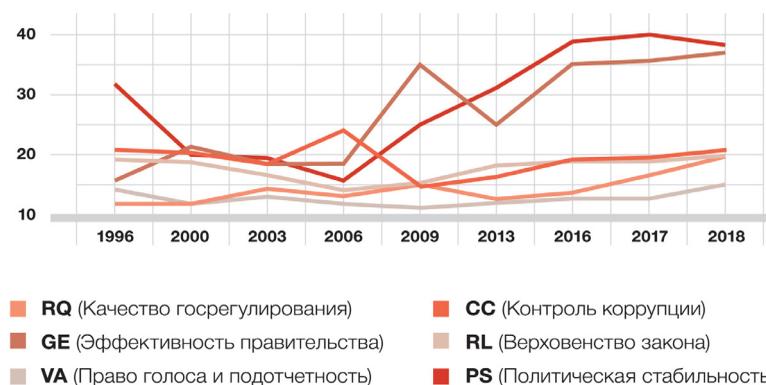
Пост Президента Республики Узбекистан был учрежден в 1990 году. 24 марта 1990 года состоялись первые и последние президентские выборы в истории Узбек-

2 Хокимы – главы местных региональных администраций.

3 Махалли – органы самоуправления граждан.

Рисунок 4. Динамика Индекса человеческого развития Республики Узбекистан, 2000–2018***Figure 4. Dynamics of the Human Development Index of the Republic of Uzbekistan, 2000–2018**

* Human Development Report 2019 — Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

Рисунок 5. Динамика индикаторов The Worldwide Governance Indicators Республики Узбекистан****Figure 5. Dynamics of the Worldwide Governance Indicators of the Republic of Uzbekistan**

** The Worldwide Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

ской ССР, единственным выдвинутым кандидатом на которых стал действующий первый секретарь ЦК Коммунистической партии Узбекской ССР И.А. Каримов. Через три месяца после объявления государственного суверенитета, 18 ноября 1991 года, VIII сессия Верховного Совета Республики Узбекистан приняла Закон «О выборах Президента Республики Узбекистан», согласно которому выборы Президента должны были осуществляться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. 21 декабря 1991 года в Республике Узбекистан состоялись первые конкурентные всеобщие выборы.

Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент выступает гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов Республики Узбекистан, он принимает необходимые меры по охране суверенитета, безопасности и территориальной целостности Республики Узбекистан, представляет государство внутри страны и в международных отношениях. Президент осуществляет подписание и обнародование законов Республики Узбекистан, обладая при этом правом возврата законопроекта на доработку. Президент также наделен правом законодательной инициативы, представляет Республику Узбекистан на международной арене и наделен правом заключения межгосударственных договоров.

Президент занимает центральное место в системе государственного управления Республики Узбекистан, оказывая непосредственное влияние на все ветви государственной власти. При этом институт президента существенно изменился с момента его учреждения. Первоначально Президент Республики Узбекистан совмещал в себе должности главы государства и исполнительной власти – Председателя Кабинета Министров. Вместе с тем начиная с 2002 года, ознаменовавшегося всенародным референдумом по вопросу введения в Республике Узбекистан двухпалатного парламента, начала постепенно формироваться новая система сдержек и противовесов. Важнейшие изменения произошли вместе с реформой Конституции в 2003 году, когда Президент Республики Узбекистан перестал занимать должность Председателя Кабинета Министров, существенно усилив роль главы исполнительной власти в лице премьер-министра.

Высшим органом исполнительной власти в Республике Узбекистан является Кабинет Министров Республики Узбекистан. Кабинет Министров несет ответственность за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и др.; осуществляет меры по защите экономических, социальных и других прав и законных интересов граждан; координирует и направляет работу органов государственного и хозяйственного управления, обеспечивает контроль за их деятельностью в установленном законом порядке; обеспечивает исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса, указов, постановлений и распоряжений

Президента Республики Узбекистан; представляет Олий Мажлису Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны.

В состав Кабинета Министров входят Премьер-министр Республики Узбекистан, его заместители, министры, председатели государственных комитетов. В состав Кабинета Министров входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан.

Кандидатура Премьер-министра предлагается политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест⁴.

Кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе Республики Узбекистан представляет программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Кандидатура Премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Если при голосовании за кандидатуру Премьер-министра в Законодательной палате или Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан не удалось набрать большинство голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты или членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан имеет право после проведения дополнительных консультаций со всеми фракциями политических партий, представленных в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, еще раз представить кандидатуру на должность Премьер-министра.

В 1990 году в Узбекистане функционировал Верховный Совет – законодательный орган власти, избранный в феврале того же года. После провозглашения независимости Узбекистан, следуя по пути поэтапного осуществления демократических реформ, не распустил сразу Верховный Совет. Он действовал в 1990–1994 годах в качестве законодательного органа власти. Основная масса законов Узбекистана в этот период представляла собой наследие советской системы. Верховному Совету Узбекистана пришлось шаг за шагом создавать новую законодательную систему, направленную на правовое закрепление независимости, осуществление демократических реформ. Впервые в истории страны Верховным Советом был избран Президент Узбекистана. В этот период была разработана и принята Декларация о суверенитете, конституционный закон об основах государственной независимости Узбекистана и другие важнейшие акты.

Референдум по вопросу преобразования парламента страны был проведен 27 января 2002 года. По данным Центральной избирательной комиссии, за созда-

4 Данный порядок был введен вместе с реформой Конституции Республики Узбекистан, проведенной в 2011 году.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Рисунок 6. Партийная структура Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Figure 6. Party structure of the Oliy Majlis legislative chamber of the Republic of Uzbekistan



ние двухпалатного парламента проголосовало 91,78 % от числа граждан, принявших участие в голосовании. Двухпалатный профессиональный парламент – Олий Мажлис Республики Узбекистан – был избран и начал свою деятельность в январе 2005 года. Согласно статье 60 Конституции Республики Узбекистан, «политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти». Тем не менее в реальности либерализация политической системы проходила медленно, новый принцип почти не затрагивал деятельность партий. В настоящий момент в Законодательной палате функционируют пять партийных фракций: УзЛиДеП (53 места), Демократическая партия «Миллий тикланиш» (36 мест), Социал-демократическая партия «Адолат» (24 места), Народно-демократическая партия Узбекистана (НДПУ) (22 места) и Экологическая партия (15 мест) (рисунок 6).

За последние годы парламент Узбекистана стал активным участником многих авторитетных международных межпарламентских объединений. В их числе Межпарламентский союз, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств. Более того, депутаты Олий Мажлиса были избраны на руководящие должности в этих организациях. Но, несмотря на это, сегодня перед депутатами стоит задача активизации системы диалога с народом, запущен электронный портал и приложения в социальных сетях, позволяющие депутатам поддерживать постоянную связь с избирателями. Эта система должна работать так, чтобы избиратель мог следить за ежедневной деятельностью депутата, обсуждать проекты законов и выражать свое мнение о них. Хотелось бы отметить, что в «Индикаторе государственного управления» Всемирного банка позиция Узбекистана в 2019 году улучшилась по пяти показателям. В основе улучшений лежали прове-

денные реформы, была создана эффективная система диалога и изучения проблем людей, способствующая их решению, сделаны важные шаги в обеспечении свободы печати и подотчетности государственных органов народу. В последние годы наблюдается положительная динамика вовлечения женщин в деятельность высших органов законодательной власти Узбекистана – 57 женщин представляют интересы избирателей в парламенте: это 25 % членов Сената Олий Мажлиса и 32 % депутатов Законодательной палаты.

Подавляющее большинство депутатов и сенаторов нового созыва – вновь избранные. В общей сложности парламент на 4/5 состоит из новых членов. Что касается среднего возраста, то обе палаты «повзрослели» в среднем на три года по сравнению с прошлым созывом: 46 и 57 лет соответственно против 43 и 54 в 2015 году. За последние годы почти в пять раз выросли и показатели представленности женщин в органах исполнительной власти – с 3,4 % до 16 %.

Судебная власть в Республике Узбекистан действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий, иных общественных объединений. Судебная система состоит из Конституционного суда, Верховного суда, военных судов, судов Республики Каракалпакстан по гражданским и уголовным делам, областных и Ташкентских городских судов по гражданским и уголовным делам, экономических и административных судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, межрайонных, районных, городских судов по гражданским делам, районных, городских судов по уголовным делам, межрайонных, районных, городских экономических судов и районных, городских административных судов.

Конституционный суд Республики Узбекистан рассматривает дела о конституционности актов законодательной и исполнительной власти. Конституционный суд избирается Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан по представлению Президента Республики Узбекистан из числа специалистов в области политики и права, рекомендованных Высшим судебным советом Республики Узбекистан, включая представителя от Республики Каракалпакстан.

Верховный суд Республики Узбекистан является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, экономического и административного судопроизводства. Принимаемые им акты являются окончательными и обязательными для исполнения на всей территории Республики Узбекистан.

Высший судебный совет Республики Узбекистан является органом судебного сообщества и оказывает содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан.

Наиболее существенные изменения в судебной системе произошли по итогам внесения поправок в Конституцию 31 мая 2017 года. Вместе с прочими изменениями в Конституции было принято решение об объединении Высшего хозяйственного и Верховного суда Республики

Узбекистан в единый орган судебной системы. В рамках этих же поправок был образован Высший судейский совет, а также выделены такие специфические категории судов, как административные и экономические суды.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Административные преобразования в Республике Узбекистан стартовали с первых дней обретения государственного суверенитета. Сценарий, по которому развивалась административная реформа Узбекистана, во многом повторял опыт других бывших советских республик. Главными задачами для обретшего независимость государства стало построение новой системы органов государственной власти, необходимой для его эффективного функционирования в рыночных условиях, укрепление и совершенствование этой системы. Стратегической же целью было заявлено построение государства, основанного на демократических принципах, превыше прочего ценящего демократические принципы и личные свободы его граждан, их гарантию и защиту.

Первым этапом административной реформы в Узбекистане можно считать построение новой системы органов власти, отвечавшей нуждам независимого государства, функционирующего в условиях рыночной экономики. До 1990 года в республике действовали 12 союзно-республиканских и четыре республиканских министерства и более 30 других ведомств. На рубеже 1992–1993 годов часть из них была упразднена, а другие были реорганизованы для того, чтобы лучше отвечать запросам независимого Узбекистана [Мухамеджанов, Тульгеев, 2018. С. 133–148]. Важно упомянуть, что особую роль в этот период играл Президент Республики Узбекистан, сочетавший в себе роль главы государства и фактического главы всей исполнительной ветви власти – Председателя Кабинета Министров.

Существенные изменения претерпела государственная власть на местном уровне. 2 сентября 1993 года был принят Закон Республики Узбекистан № 913-ХП «О государственной власти на местах», введший новый для республики институт хокимов. Согласно этому закону, хокимам отводилась роль глав исполнительной власти на уровне областей, районов или городов. При этом в роли представительных органов власти выступали кенгаши народных депутатов соответствующего уровня. Согласно новому закону, хоким области и города Ташкента назначаются решением Президента Республики Узбекистан и утверждаются областными и городским Кенгашем народных депутатов⁵. Хокимы областей, районов и городов назначаются из числа депутатов Кенгаша народных депутатов соответствующего уровня. При этом хокимы областей и города Ташкента являются подотчетными непосредственно Президенту Республики Узбекистан и

Кенгашу народных депутатов, в то время как хокимы районов и городов районного подчинения подотчетны хокимам областей и районов соответственно.

Хоким, как глава исполнительной власти, на соответствующем уровне определяет структуру и штаты органов исполнительной власти на местах, так называемые хокимияты. Предложение по структуре и штатам хокимиятов должно быть согласовано на соответствующем уровне. Для органов исполнительной власти областей и города Ташкента требуется согласование с Кабинетом Министров Республики Узбекистан, а также Кенгашем народных депутатов. Согласование структуры и штатов хокимиятов районного и городского уровней происходит на уровне вышестоящего хокима.

Примечательно, что местный уровень управления в Республике Узбекистан изначально был именно государственным, включавшим в себя и городской, и районный уровни управления. На протяжении первых лет независимости в Узбекистане не были законодательно закреплены статус и понятие органов самоуправления граждан, несмотря на то что право на самоуправление провозглашалось статьей 32 Конституции Республики Узбекистан. Впервые статус самоуправления граждан был закреплен Законом Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 года № 758-1 «Об органах самоуправления граждан». Статья 3 данного закона установила границы местного самоуправления на уровне поселков, кишлаков, аулов и махалли городов.

В качестве преимущественной формы местного самоуправления установлен сход граждан поселка, кишлака, аула или махалли. Закон «Об органах самоуправления граждан» отчасти регламентирует структуру органов местного самоуправления, создаваемых сходом граждан: в рамках схода должен быть избран его председатель (аксакал), советники председателя, а также члены комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан. Председатель схода граждан избирается сроком на два с половиной года по согласованию с хокимом соответствующего города или района. Также в рамках схода может быть сформирован собственный Кенгаш, если решение отдельных вопросов требует коллегиального обсуждения.

Следует отметить, что органам самоуправления граждан отводятся вопросы, связанные с поддержанием и улучшением качества жизни на отдельно взятой территории, решение части вопросов, связанных с благоустройством территорий, соблюдением правил торговли, образованием и соблюдением традиций. Финансовую основу деятельности схода граждан составляют собственные средства участников схода. Средства органов самоуправления должны храниться на самостоятельном счете в учреждении банка; они используются ими самостоятельно и не подлежат изъятию.

Кроме прочего, сход граждан может осуществлять контроль за деятельностью хокимиятов на местах, в частности: организует общественный контроль за расходованием денежных средств, за соблюдением законов и исполнением иных актов законодательства и своих собственных решений, а также создает ревизионные

⁵ В 2014 году вместе с прочими поправками за Президентом Республики Узбекистан было закреплено право на назначение и освобождение от должности хокимов областей и города Ташкента по представлению Премьер-министра.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

комиссии граждан. Обращения органов местного самоуправления являются обязательными для рассмотрения органами государственной власти. Споры, возникающие между органами местного самоуправления и государственными органами, разрешаются в судебном порядке.

Важным этапом административной реформы в Республике Узбекистан стала конституционная реформа 2002 года. 27 января по инициативе Президента Республики Узбекистан был проведен всенародный референдум, одним из вопросов которого был переход Республики Узбекистан к двухпалатной парламентской системе. В начале 2005 года был сформирован двухпалатный Олий Мажлис Республики Узбекистан, нижняя, Законодательная палата которого формировалась на постоянной основе, а верхняя палата (Сенат) стала представительным органом, объединяющим в своем составе депутатов местных Кенгашев народных депутатов [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Особенностью административной реформы в Узбекистане на рубеже 1996–2005 годов является стремление обеспечить максимальную эффективность государственного управления при недопущении чрезмерного разрастания штата государственных служащих. Первая попытка оптимизации штата высших органов исполнительной власти была предпринята И.А. Каримовым как Председателем Кабинета Министров в 1996 году. Согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26 ноября 1996 года № 420 «О мерах по совершенствованию структуры органов управления и сокращению численности административно-управленческого персонала», министерствам, государственным корпорациям, ассоциациям и ведомствам предписывалось провести сокращение численности работников и уменьшение числа заместителей. При этом в приложении к Постановлению содержались также нормы предельного количества работников.

Повторно к подобной мере по сокращению штата сотрудников вернулись в 2003 году. Согласно Постановлению от 7 января 2003 года № 5, предписывалось провести сокращение 1494 сотрудников центральных и территориальных органов власти из числа должностей, финансируемых за государственный счет, 23 сотрудников из числа должностей заместителей руководителей республиканских министерств, государственных комитетов, ведомств и хозяйственных объединений. Но наибольшему сокращению был подвергнут административно-управленческий аппарат, финансируемый за счет хозрасчетной деятельности ассоциаций, концернов, корпораций и других хозяйствующих субъектов, – по всей республике предписывалось произвести сокращение 88237 сотрудников.

Подобный подход принес свои плоды. Согласно данным подсчетов, произведенных в 2004 году, на тысячу жителей Узбекистана приходилось всего шесть чиновников (для сравнения: в Казахстане данный показатель составлял 19, в Российской Федерации – 22 чиновника на тысячу жителей) [Абдухалилов, 2007. С. 18–25].

В 2003 году важные изменения произошли в опре-

делении места Правительства Республики Узбекистан. В рамках конституционной реформы была упразднена должность Председателя Кабинета Министров Республики Узбекистан, которую занимал Президент Республики Узбекистан. При этом Президент уже не совмещал две должности – норма о том, что глава государства является одновременно главой исполнительной власти, содержащаяся в ст. 89 Конституции, была исключена из нее [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Важнейшей вехой на пути реформирования государственной власти Республики Узбекистан стала Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, озвученная в рамках Доклада Президента Республики на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 12 декабря 2010 года. Предложения, высказанные Президентом, положили начало этапу важнейших демократических преобразований государственной власти Узбекистана. В частности, в этом докладе Президентом было высказано предложение по изменению процедуры назначения на должность Премьер-министра страны, обозначена необходимость реформирования судебно-правовой системы и гарантий правовой защиты граждан Узбекистана.

Изначально Президент Республики Узбекистан осуществлял назначение и освобождение от должности Премьер-министра, а также его заместителей и членов Кабинета Министров Республики Узбекистан. В контексте декабрьского доклада Президента в 2011 году были приняты поправки в Конституцию, согласно которым утверждение кандидатуры Премьер-министра стало полномочием палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, в то время как Президент вносил представление по кандидатуре Премьер-министра. Также за Президентом было закреплено право назначения на должность главы Счетной палаты. Благодаря этим изменениям политические партии, входящие в состав Олий Мажлиса, получили возможность выдвигать кандидатуру Премьер-министра.

16 апреля 2014 года были внесены изменения и дополнения в статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117 Конституции Республики Узбекистан. В результате этих изменений институты общественного и парламентского контроля получили конституционное закрепление. Поправки в статью 93 совершенствуют механизм обеспечения конституционного принципа разделения властей и их эффективного взаимодействия. Согласно новой трактовке данных статей, решения по образованию и упразднению министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение палат Олий Мажлиса будут приниматься Президентом только по представлению Кабинета Министров Республики Узбекистан [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Дальнейшее развитие административная реформа Республики Узбекистан получила вместе с изданием Указа Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» – «Стратегии пяти

действий». Основным посылом данного Указа являлась необходимость переосмысления накопленного опыта развития страны с целью выработки новых идей и решений. Основную работу предписывалось провести по пяти направлениям:

- Совершенствование государственного и общественного строительства (в частности, усиление роли парламента и политических партий, реформирование системы государственного управления, развитие организационно-правовых основ государственной службы).
- Обеспечение верховенства закона и дальнейшее реформирование судебно-правовой системы.
- Развитие и либерализация экономики.
- Развитие социальной сферы.
- Обеспечение безопасности, межнационального согласия и религиозной толерантности, осуществление взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

В контексте озвученных «Стратегией пяти действий» основных направлений работы вышел Указ Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2017 года № УП-4966 «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан». В данном Указе Президент отметил существующую проблему дублирования полномочий высших органов судебной власти – Верховного суда и Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан, нерациональное распределение служебной нагрузки, являющееся следствием не вполне адекватной структуры судебной системы.

Данным Указом был образован Высший судебный совет Республики Узбекистан, призванный оказывать содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан. В качестве основных задач совета были определены:

- формирование судебного корпуса на основе конкурсного отбора кандидатов на должности судей, назначение судей из числа наиболее квалифицированных и ответственных специалистов;
- принятие мер по предотвращению нарушений неприкосновенности судей и вмешательства в их деятельность;
- осуществление взаимодействия со СМИ;
- подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в судебно-правовой сфере;
- рассмотрение вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности судей.

Данным Указом Президента было введено понятие и типовая структура административных судов – специализированных судов областного, районного и городского уровней, в чьи задачи входило бы рассмотрение административных споров, вытекающих из публичных отношений, а также дел об административных правонарушениях. Другим важным изменением стало преобразование хозяйственных судов в экономические. Таким образом, у территориальных судебных органов появилась четкая специализация: экономическая, административная, гражданская, военная и уголовная.

В целях обеспечения эффективного функционирования вновь создаваемых и реформируемых судов данным Указом также предписывалось расширение количества штатных единиц – как судебного корпуса, так и административно-управленческого персонала.

Изменения, изложенные в Указе Президента от 21 февраля 2017 года, нашли свое отражение в поправках в Конституцию Республики Узбекистан от 31 мая 2017 года. Законом были внесены поправки в статьи 80, 81, 83, 93, 107, 110, 111, 112 Конституции Республики Узбекистан, направленные на реформирование судебной системы страны. В соответствии с данными поправками Высший хозяйственный суд и Верховный суд Республики Узбекистан были объединены в единый высший судебный орган власти в сфере гражданского, уголовного, административного и экономического судопроизводства – Верховный суд Республики Узбекистан. В рамках данных поправок также были образованы экономические и административные суды.

Кроме прочего, были внесены изменения в статью 93 Конституции Республики Узбекистан, в соответствии с которыми был установлен новый порядок избрания судей Конституционного суда. Члены Конституционного суда избираются Сенатом Олий Мажлиса из числа лиц, рекомендованных Высшим судебным советом, включая представителя от Республики Каракалпакстан. Полномочия Конституционного суда были также расширены [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

В сентябре 2017 года в Указе Президента Республики Узбекистан № УП-5185 был опубликован детализированный план действий по проведению административной реформы в Узбекистане. Как и предшествовавшие поправки в Конституцию, данный Указ был издан в контексте основных направлений реформирования, перечисленных в «Стратегии пяти действий». В тексте Указа был изложен ряд существующих системных проблем, препятствующих достижению целей «Стратегии пяти действий», в частности:

- декларативный характер задач, возложенных на отдельные органы исполнительной власти;
- неэффективность действующей системы координации и контроля деятельности органов исполнительной власти;
- отсутствие четкого разграничения сфер ответственности органов исполнительной власти;
- чрезмерная централизация государственных функций и полномочий приводит к снижению роли органов исполнительной власти на местах;
- совмещение органами хозяйственного управления государственных регулятивных и хозяйственных функций;
- неразвитость социального и государственно-частного партнерства, ограничивающая участие НКО и субъектов предпринимательства в решении актуальных социально-экономических проблем;
- недостаточная открытость и непрозрачность деятельности органов исполнительной власти вкупе со слабыми механизмами общественного контроля.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Концепция также включила в себя перечень конкретных задач, направленных на решение проблем, обозначенных в тексте Указа.

В части совершенствования институциональных и организационно-правовых основ деятельности органов государственной власти текст Концепции определял следующие ключевые направления:

- внедрение четких критериев и процедур создания и упразднения органов исполнительной власти, в том числе территориальных подразделений, с целью недопущения необоснованного увеличения штата государственных служащих;
- оптимизация структуры органов исполнительной власти с целью устранения дисбаланса между республиканскими и территориальными органами исполнительной власти и рациональным распределением ресурсов между ними;
- повышение самостоятельности и ответственности органов исполнительной власти и их руководителей за осуществление государственной политики;
- дальнейшее внедрение системы «Электронное правительство» и современных ИКТ в деятельность органов исполнительной власти;
- совершенствование системы оказания государственных услуг (реализация принципа «одно окно», разработка административных регламентов);
- развитие системы административной юстиции путем совершенствования порядка обжалования решений и действий органов исполнительной власти.

Концепция также включала перечень задач, направленных на улучшение контроля качества принимаемых управленческих решений:

- предписывалось внедрение действенной системы контроля за деятельностью органов исполнительной власти: «Аппарат Президента Республики Узбекистан – Кабинет Министров – республиканские органы государственного управления – структурные и территориальные подразделения – органы исполнительной власти на местах»;
- кардинальное сокращение межведомственных коллегиальных органов (комиссий, советов, рабочих групп и др.);
- повышение инициативности и усиление роли территориальных органов исполнительной власти в формировании государственных и региональных программ развития;
- внедрение новой системы оценки деятельности органов исполнительной власти всех уровней, основанной на достижении целевых индикаторов;
- внедрение модели «умного регулирования» и стандартизированной методологии анализа регуляторного воздействия принимаемых решений, предусматривающей недопущение принятия нормативно-правовых актов без должной оценки их воздействия;
- совершенствование регуляторных инструментов путем передачи отдельных государственных функций субъектам общественного контроля;
- внедрение современных методов организации рабо-

ты (менеджмент качества, индикативное планирование, аутсорсинг, краудсорсинг);

- широкое внедрение в процесс разработки программ развития и мониторинга их реализации современных форм работы с общественностью.

Одним из важнейших пунктов Концепции административной реформы являлось требование разработки комплекса нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы. Важность данного пункта сложно переоценить, поскольку до 2017 года в Республике Узбекистан не существовало отдельного закона, регулирующего государственную службу. Введение данной задачи в Концепцию позволило начать планомерную работу по созданию стройной системы отбора кадров на государственную службу, обеспечению прозрачности ее деятельности, повышению производительности труда государственных служащих вместе с расширением их социальных гарантий и повышением престижа государственной службы. Проект данного закона был вскоре опубликован на портале regulation.gov.uz, что обеспечило возможность его общественного обсуждения.

На протяжении всего периода независимости государственная система претерпела существенные изменения и продолжает активно развиваться. Особенно заметны изменения, произошедшие с принятием «Стратегии пяти действий», позволившей провести кардинальную модернизацию властных структур страны. Были достигнуты существенные успехи в части обеспечения горизонтального баланса ветвей государственной власти: существенно возросла роль Олий Мажлиса, наделенного новыми полномочиями в формировании высшего состава исполнительной и судебной власти. В значительной степени повысилась эффективность судебной системы за счет оптимизации высших судебных органов и введения стройной структуры территориальных судов, основанной на специализации в зависимости от типа рассматриваемых ими вопросов.

Вместе с тем до сих пор остается незавершенным процесс реформирования системы государственной службы. Проект закона о государственной службе был представлен на общественное обсуждение еще в 2017 году, однако до сих пор не принял свою финальную форму. Отчасти подобное промедление компенсируется множеством подзаконных актов, призванных способствовать решению проблем подготовки и отбора кадров государственной службы, тем не менее без наличия системообразующего закона процесс реформирования системы государственной службы нельзя считать завершенным.

Система государственной службы

Вопрос организации государственной службы в Республике Узбекистан остается одним из наиболее актуальных с момента обретения независимости. Долгое время вопросы структуры, должностей и классов государственных служащих оставались размытыми. Отчасти этот пробел в нормативном регулировании компенсировался за счет нормативных правовых актов, издаваемых в процессе развития системы государственного управления республики.

Первым документом, в котором была предпринята попытка уточнить статус государственного служащего и внести некоторую ясность в вопросы поступления на государственную службу, стал Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-ХП «О прокуратуре». В тексте данного закона были достаточно подробно изложены функции и цели института прокуратуры, а также вопросы назначения высшего должностного лица – Генерального прокурора Республики Узбекистан. При этом вопросы назначения на должность прокуроров областного, районного и городского уровней были установлены по следующей иерархии: Генеральный прокурор назначал и освобождал от должности прокуроров областей и города Ташкента, а они, в свою очередь, освобождали от должности прокуроров нижестоящего уровня. Квалификационные требования к лицам, претендующим на замещение должностей прокуратуры, были описаны очень кратко, включая в себя лишь базовые требования к профильному образованию и возрасту. В законе также кратко освещались нормы материального и социального обеспечения прокурорских работников, а также нормативные сроки отпусков. Неотъемлемым документом, дополняющим данный закон, стало Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 748-ХП «Об утверждении положения о классных чинах и о поощрениях и дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры Республики Узбекистан». В данном положении подробно раскрывалась структура классных чинов и соответствующих им должностей государственной службы, устанавливались предельные сроки пребывания на тех или иных должностях, а также описывался общий порядок поощрений и взысканий.

Аналогичным образом в Республике Узбекистан был нормативно закреплён статус судей. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 924-ХП «О судах» устанавливал функции и цели судов, а также описывал базовые положения статуса судей и полагающиеся им социальные гарантии, в то время как детализация вопросов аттестации, назначения и классных чинов судебной системы была раскрыта в подзаконном акте – Постановлении Верховного Совета Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 927-ХП «Об утверждении положений о квалификационных коллегиях судей, о квалификационных классах судей, о классных чинах работников судов, об организации деятельности военных судов».

Одновременно с Законом «О судах» был принят Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 913-ХП «О государственной власти на местах», определивший статус руководителей территориальных органов государственной власти – хокимов. При этом данный закон практически не затрагивал вопросы структуры должностей государственной службы на уровне областей, районов и городов, оставляя этот вопрос на усмотрение хокимов соответствующего уровня. Очевидно, что данный закон не преследовал цель выстраивания системы государственной службы, но был крайне необходим для построения вертикали власти в первые годы независимости Узбекистана.

В дальнейшем последовало принятие законов «О Кабинете министров Республики Узбекистан» (1993), «О нотариате» (1996), «О государственной таможенной службе» (1996), «О государственной налоговой службе» (1997), «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» (2002), «О спасательной службе и статусе спасателя» (2008), «Об органах внутренних дел» (2016) [Маликова, 2018. С. 52–56].

Многие проблемы нормативного регулирования государственной службы Республики Узбекистан на раннем этапе ее формирования объяснялись неоднородностью структуры нормативно-правовых актов. Фактически при формировании каждого нового органа власти законодателям приходилось заново описывать квалификационные требования, классы, чины и уровни социальных гарантий государственных служащих, несмотря на то что характер их работы и условия приема были во многом сопоставимы.

Неоднократно предпринимались попытки переломить сложившуюся в системе государственной службы ситуацию. Изначально принимаемые меры были направлены в первую очередь на недопущение неконтролируемого разрастания числа государственных служащих. В 1996 и 2003 годах высшим руководством страны были инициированы два масштабных сокращения персонала высших и региональных органов исполнительной власти. Эти меры позволили добиться соотношения числа государственных служащих по отношению к численности населения страны до 6 к 1000 жителей [Абдухалилов, 2007. С. 18–25].

Вместе с тем эти меры не могли решить системных проблем, связанных с недостаточным нормативным регулированием вопросов отбора и принятия граждан на государственную службу. В 2016 году была предпринята попытка установить профессиональные критерии для граждан, принимаемых на работу в государственные органы: было принято Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении типовых правил этического поведения работников государственных органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах». Постановление установило принципы служебного поведения государственных служащих, единые для всех видов государственной службы. Согласно пункту 5 Положения, государственные служащие должны осуществлять свою профессиональную деятельность на основе следующих принципов:

- законность;
- приоритет прав, свобод и законных интересов граждан;
- патриотизм и верность служебному долгу;
- преданность интересам государства и общества;
- справедливость, честность и беспристрастность;
- недопущение конфликта интересов.

При этом в тексте Положения дополнительно раскрывалось понятие конфликта интересов, ранее не включавшееся в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность государственных служащих, хотя его недопустимость подразумевалась характером деятельности многих должностей государственной службы.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Нерешенными оставались вопросы поступления на службу, порядок проведения квалификационных экзаменов при продвижении по карьерной лестнице, материальные, организационные, правовые и трудовые гарантии государственных служащих.

Наиболее существенные шаги в направлении реформирования государственной службы в Республике Узбекистан были предприняты после принятия 7 февраля 2017 года «Стратегии пяти действий» и последовавшей за ней «Концепции административной реформы в Республике Узбекистан».

Вопросы реформирования государственной службы стали одним из краеугольных камней Концепции. Дорожная карта Концепции включала в себя пункт о разработке проекта Закона «О государственной службе», а также ряда подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией и регулированием системы отбора кадров на замещение должностей государственной службы. Проект Закона «О государственной службе» вскоре был опубликован и стал доступен для общественного обсуждения. В настоящее время этот важнейший документ включает в себя восемь частей и 78 статей. Разработчики закона поставили перед собой амбициозную задачу обеспечения нормативного регулирования всех вопросов государственной службы, оставшихся не урегулированными с момента объявления Республикой Узбекистан государственного суверенитета.

Несмотря на всю важность и актуальность вопросов, решаемых Законом «О государственной службе», процесс его принятия в Республике Узбекистан сильно затянулся. Проект закона был опубликован для общественного обсуждения 29 августа 2017 года с предполагаемой датой вступления его в силу 15 сентября 2017 года, однако закон остается не принятым и по сей день. Критики законопроекта указывают на слишком узкий предмет регулирования, принимая во внимания тот факт, что в Республике Узбекистан не существует фундаментального закона о системе государственной службы. Также указывается на факт того, что законопроект не обеспечивает единую схему карьеры государственных служащих, оставляя ключевые вопросы кадровой политики в руках ведомственного руководства. Вместе с тем, несмотря на задержку принятия единого закона, в Республике Узбекистан продолжается работа по совершенствованию системы государственной службы. Активное содействие государству в данном вопросе оказывает академическое сообщество Республики Узбекистан.

Одним из существенных результатов данного взаимодействия стало проведение республиканского конкурса по отбору перспективных управленческих кадров «Таракиёт». В роли организаторов конкурса выступили Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан и некоммерческая организация «Буюк келажак». Конкурс планируется проводить раз в три года. Согласно условиям, в конкурсе могут принимать участие граждане Республики Узбекистан в возрасте от 30 до 45 лет включительно, имеющие высшее образование и не менее трех лет опыта работы на руко-

водящих должностях в соответствующей сфере. Победители конкурса назначаются на руководящие должности в государственных организациях по соответствующим направлениям, а финалисты конкурса включаются в резерв управленческих кадров.

В 2019 году руководством страны были предприняты меры по улучшению кадровой политики. 3 октября 2019 года вступил в силу Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан». Главным результатом Указа стало создание Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан (АРГОС), подотчетного непосредственно ему. В число основных задач агентства вошли:

- разработка идеологической платформы трансформации государственной гражданской службы, программ и проектов по ее развитию, а также обеспечение практической реализации единой политики в сфере государственной гражданской службы;
- координация деятельности государственных органов и организаций в сфере государственной кадровой политики;
- осуществление мониторинга и анализа тенденций и перспектив развития государственной гражданской службы с выработкой предложений по устранению проблем и вызовов в данной сфере;
- внедрение инновационных методов управления персоналом и развития человеческих ресурсов;
- управление Национальным кадровым резервом, ведение Государственного реестра должностей государственной гражданской службы;
- внедрение системы измеримых индикаторов (ключевых показателей) оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих;
- проведение системной работы по выявлению и привлечению квалифицированных и высококвалифицированных специалистов;
- организация открытого независимого конкурсного отбора наиболее перспективных кадров на государственную гражданскую службу;
- внедрение и последовательное совершенствование ИКТ в сфере государственной гражданской службы;
- оказание содействия в защите прав и законных интересов государственных гражданских служащих.

Этим же Указом было установлено, что прием на государственную гражданскую службу в государственных органах и организациях с 1 января 2020 года (в пилотном режиме) будет осуществляться на основе открытого независимого конкурсного отбора. С 1 января 2021 года данный порядок предполагается распространить на все государственные органы и организации Республики Узбекистан, в которых предусмотрена государственная гражданская служба.

Роль АРГОС как регулятора при этом будет очень существенна. Так, согласно Указу, лица, поступающие на гражданскую службу на основании независимого конкурсного отбора, не могут быть освобождены от должности без согласования с АРГОС и его филиалами. Кроме

того, АРГОС будет осуществлять экспертизу всех нормативно-правовых актов по вопросам регулирования государственной гражданской службы, в том числе по вопросам оплаты труда и материального стимулирования. Руководители кадровых подразделений государственных организаций будут назначаться и освобождаться от должности по согласованию с АРГОС и его филиалами.

Другой важной задачей, поставленной перед новым агентством, стала организация международных стажировок государственных гражданских служащих. Согласно Постановлению Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года, АРГОС совместно с Министерством иностранных дел, Министерством инвестиций и внешней торговли, Министерством финансов и Академией государственного управления при Президенте Республики Узбекистан осуществляет разработку пятилетней программы по поэтапному направлению на стажировку от трех до шести месяцев не менее 1000 наиболее перспективных работников среднего и низшего звена государственных органов и организаций. В соответствии с Постановлением лицам, направляемым на зарубежную стажировку, должна выплачиваться заработная плата в размере 60 % от размера заработной платы посла Республики Узбекистан в стране пребывания.

В настоящее время в проекте Указа Президента Республики Узбекистан «О кардинальном совершенствовании системы организации подготовки специалистов за рубежом и развитии потенциала государственных гражданских служащих» в качестве мест иностранных стажировок предложены 56 государств мира, включая такие сопредельные страны, как Казахстан и Российская Федерация, а также наиболее развитые страны Европы, Азии и Америки.

Очевидно, что система государственной службы Республики Узбекистан находится в процессе развития. Для завершения этого процесса требуется принятие единых системообразующих законов, однако, несмотря на их отсутствие, высшее руководство страны прилагает усилия для повышения качественного уровня государственной гражданской службы.

Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления.

Электронное правительство

Республика Узбекистан стремится активно внедрять инструменты информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность государственных органов. Использование ИКТ способствует созданию открытого гражданского общества, повышению эффективности государственного управления, сокращению затрат на госсектор, улучшению взаимодействия государственной власти с гражданами и хозяйствующими субъектами [Мэтякубов, 2012. С. 469–479].

Меры по внедрению цифровых технологий вводились в деятельность государственных органов Республики Узбекистан поступательно. Первым документом, способствующим расширению практики использования ИКТ, стал Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993

года № 868-ХII «Об информатизации». Закон ввел в обращение основные понятия в части функционирования информационного комплекса, а также обозначил его роль в Узбекистане. По своей сути это был рамочный нормативный правовой акт, не содержащий конкретных указаний, однако формировавший контекст для дальнейшего регулирования.

В 2001 году был создан главный Правительственный портал Республики Узбекистан – gov.uz. Первоначально сайт имел чисто информационную функцию, однако к концу второго десятилетия XXI века он превратился в центр властной информационной инфраструктуры.

Использование ИКТ в деятельности органов государственной власти крайне ограничено без использования электронных документов, идентифицируемых электронной цифровой подписью. В Республике Узбекистан данный вопрос был урегулирован с принятием Закона Республики Узбекистан от 11 декабря 2003 года № 562-II «Об электронной цифровой подписи». Этот закон ввел понятие электронной цифровой подписи (ЭЦП) в качестве инструмента идентификации для электронных документов. Таким образом, с принятием этого закона электронные документы государственных органов, имеющие ЭЦП, получили равный вес с документами на бумажных носителях. В настоящий момент регулирование использования ЭЦП осуществляется Научно-информационным центром новых технологий при Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан. Функция по созданию и закрытию ключей ЭЦП была поручена Центрам регистрации – юридическим лицам, имеющим регистрацию в уполномоченном органе.

Более конкретно нормы использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов были описаны в тексте Закона Республики Узбекистан от 29 апреля 2004 года № 611-II «Об электронном документообороте». Вместе с основными понятиями данный закон закреплял правовой статус электронного документооборота как альтернативы традиционному. Кроме того, были сформированы нормы взаимоотношений участников электронного документооборота, а также вопросы хранения и защиты электронных документов.

В 2013 году был издан один из важнейших нормативных правовых актов, направленных на развитие электронного правительства в Узбекистане – Комплексная программа развития национальной информационно-коммуникационной системы Республики Узбекистан на 2013–2020 годы. Данная программа включала в себя решение таких задач, как обеспечение населения возможностью осуществлять взаимодействие с органами государственной власти в электронной форме, в том числе в формате «одно окно». В программе также были определены мероприятия по созданию комплекса информационных систем и баз данных системы электронного правительства [Икрамов, 2015. С. 221–223].

В этот период информационно-коммуникационные технологии стали неотъемлемым инструментом в ежедневной деятельности государственных органов Респу-

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

блики Узбекистан. На этом этапе развития значение приобретало не только фактическое использование ИКТ, но и их многообразие и качественный уровень. В конце 2013 года вступило в силу Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 2013 года № 355 «О мерах по внедрению системы оценки состояния развития информационно-коммуникационных технологий в Республике Узбекистан». В этом Постановлении были изложены основные требования к интенсивности использования ИКТ как в высших, так и территориальных органах власти. Постановление содержало в себе систему рейтинга, на основании которого проводилась оценка эффективности. Так, к примеру, оценка для органов государственной власти на 60 % определялась качеством их официального сайта и качеством предоставления государственных интерактивных услуг. В обязательном порядке также должен был быть создан раздел «Открытые данные». Для органов хозяйственного управления рейтинг использования ИКТ на 50 % складывался из оценки качества используемых информационных систем и баз данных. В приложении к данному Постановлению также содержались официальные требования к структуре и полноте представления информации, обязательной к размещению на сайтах органов государственной власти.

В 2013 году был запущен Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ). Наиболее широко применен принцип «одного окна», чего удалось достичь благодаря внедрению системы электронного межведомственного взаимодействия. Развитие ЕПИГУ было стремительным: в 2014 году на нем оказывалось 96 видов интерактивных услуг, а в 2017 году их количество превысило 302. Популярными услугами стали запись на прием к руководителям государственных органов, получение сведений об их деятельности, различных справок и отправка обращений [Маннанова, 2018. С. 157–162]. По состоянию на 2020 год на портале было зарегистрировано 259,4 тыс. пользователей. Через ЕПИГУ было подано 20 млн заявок, 14,1 млн заявок были поданы через Центры государственных услуг.

Нормативным правовым актом, определившим статус, роль и функции электронного правительства в Узбекистане стал Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2015 года № ЗРУ-395 «Об электронном правительстве». Законом были даны определения целого перечня ключевых инструментов, характерных для современной модели электронного правительства. Были введены понятия электронной государственной услуги, межведомственного электронного взаимодействия, единых идентификаторов электронного правительства и пр. В качестве основных принципов были определены:

- открытость и прозрачность деятельности государственных органов;
- равный доступ заявителей к электронным государственным услугам;
- оказание электронных государственных услуг по принципу «одно окно»;
- унификация документов государственных органов;

- использование единых идентификаторов электронного правительства;
- постоянное совершенствование порядка оказания электронных государственных услуг;
- обеспечение информационной безопасности.

В 2016 году были запущены три новых государственных портала – портал ЖКХ (e-kommunal.uz), портал открытых данных (data.gov.uz) и обсуждения проектов НПФ (regulation.gov.uz). Создание данных порталов послужило положительным примером открытости и прозрачности государства, выражающего готовность получать обратную связь от населения.

Успехи Республики Узбекистан подтверждаются опубликованным в 2020 году обзором ООН по электронному правительству. В обзоре отмечается, что Республика Узбекистан входит в число государств с высоким уровнем развития электронного правительства: по состоянию на 2020 год Узбекистан был включен в подгруппу Н3 среди стран с высоким уровнем развития электронного правительства со значением общего Индекса развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI), равным 0.6665, что соответствует 87-му месту среди 193 оцениваемых стран. Таким образом, для перехода в группу стран с очень высоким уровнем развития Узбекистану предстоит пройти всего лишь две подгруппы. В 2020 году Узбекистан достиг значения Индекса развития электронных услуг (Online Services Index, OSI), равного 0.7824, опередив такие страны, как Ирландия (0.7706) и Люксембург (0.7647). Однако наиболее впечатляющими являются показатели Индекса электронного участия (E-Participation Index, EPI), по которым Узбекистан со значением индекса EPI, равным 0.8095, опережает Бельгию (0.6548), Чехию (0.7262) и Германию (0.75). Следует отметить, что Узбекистан поднялся по уровню рейтинга EPI на 13 строчек по сравнению с показателями 2018 года, что свидетельствует о большом энтузиазме граждан и государственной власти Республики Узбекистан в популяризации электронных сервисов. Основной проблемой, не позволяющей Республике Узбекистан перейти в высшую группу рейтинга, является неразвитость инфраструктуры, в особенности обеспечения равного доступа к интернету.

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

С первых дней независимости Республика Узбекистан поставила перед собой цель войти в число развитых демократических государств, обеспечивающих гражданам достойные условия жизни, а также занять достойное место в мировом сообществе. При этом страна избрала собственную модель развития – реформы базируются на таких принципах, как обеспечение верховенства закона, а также их поэтапность и постепенность [Нурмухамедов, 2014. С. 29–34].

На первых этапах реформирования основные усилия были направлены на создание вертикали власти и подчинения, замыкающейся на Президенте Республи-

ки Узбекистан, который на этом этапе совмещал роль главы государства и главы исполнительной ветви власти. В контексте этой цели был принят Закон о «Государственной власти на местах», фактически включивший в структуру государства все территориальные органы – от городского уровня и выше.

Процесс включения граждан Узбекистана в деятельность органов власти продолжался, и в 1999 году был принят Закон «Об органах местного самоуправления», открывший возможность для общественного контроля деятельности органов государственной власти, а также выражения гражданской позиции жителей посредством организации народных сборов и формирования их собственной финансовой основы.

Обратившись к современной истории Республики Узбекистан, можно увидеть, что в моменты решения важнейших вопросов государственного строительства государство не единожды обращалось к гражданам страны. 26 марта 1995 года на референдуме был решен вопрос о продлении полномочий Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова, где 99,6 % граждан выступили за продление его полномочий. Другим важнейшим вопросом, решенным посредством всенародного волеизъявления, стало формирование двухпалатного Олий Мажлиса – по результатам проведенного голосования, за введение двухпалатной системы выступило 93,65 % граждан.

Следует понимать, что, несмотря на сильную концентрацию власти в руках президента, процессы демократизации государства не прекращались ни на год. В своем докладе от 12 ноября 2010 года Президент Узбекистана И.А. Каримов отметил особую важность такого института самоуправления граждан, как махалли. Согласно речи Президента, махалли впоследствии должны будут превратиться в центры адресной социальной поддержки населения, развития частного предпринимательства и семейного бизнеса, а их функции по обеспечению контроля за деятельностью государственных органов должны быть расширены.

Процесс демократизации власти Республики Узбекистан вышел на качественно новый уровень на рубеже 2016–2017 годов. В этот момент происходит принятие нормативных актов и программ, призванных радикально улучшить имидж государственной власти в глазах граждан Республики Узбекистан. 21 октября 2016 года вступает в силу Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему реформированию судебно-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан». Среди приоритетов, установленных данным Указом, были названы:

- обеспечение неукоснительного соблюдения конституционных норм о независимости судебной власти;
- незамедлительное принятие необходимых мер по фактам посягательств, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан;
- своевременное разрешение обращений физических и юридических лиц, обеспечение неотвратимости ответственности, вплоть до уголовной, за допущение фактов

волокиты и безразличного отношения к рассмотрению обращений, а также принятие всех необходимых мер по восстановлению нарушенных прав;

- обеспечение открытости и прозрачности деятельности, широкое применение эффективных механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества, СМИ и населением;
- усиление ведомственного контроля по предупреждению, профилактике и пресечению злоупотреблений и других правонарушений среди работников, обеспечение неукоснительного соблюдения правил этического поведения.

В дальнейшем принципы, продекларированные в тексте данного Указа, найдут свое отражение в тексте «Стратегии пяти действий» – важнейшего документа, определившего вектор реформ государственной власти Узбекистана на годы вперед.

Необходимость развития инструментов общественного контроля нашла свое отражение и в тексте «Концепции административной реформы в Республике Узбекистан», принятой Указом Президента в 2017 году. Кроме прочего, концепция предписывала разработку нормативных правовых актов, направленных на усиление общественного контроля за деятельностью хокимов. Результатом работы в этом направлении стало принятие Закона Республики Узбекистан от 12 апреля 2018 года № ЗРУ-474 «Об общественном контроле». Данным законом были установлены правовые рамки осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Республики Узбекистан. В роли субъектов общественного контроля могли выступать граждане Республики Узбекистан, органы местного самоуправления, а также негосударственные некоммерческие организации и зарегистрированные СМИ. Законом были установлены основные формы общественного контроля: обращения и запросы в государственные органы; участие на открытых коллегиальных заседаниях государственных органов; общественное обсуждение; общественное слушание; общественный мониторинг; общественная экспертиза; изучение общественного мнения.

Общественные комиссии при органах государственной власти создавались в Республике Узбекистан достаточно давно, однако с принятием данного закона за государственными органами закреплялась обязанность по обеспечению условий для участия субъектов государственного контроля в коллегиальных заседаниях.

Меры по демократизации государственной системы, принятые в период с 2016 по 2018 год, позволили государственной власти Республики Узбекистан поддерживать высокий рейтинг популярности среди граждан страны. При этом наибольшей популярностью среди граждан пользуется именно Президент Республики Узбекистан. Согласно данным опроса, проведенного Центром изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр», рейтинг доверия к Президенту страны в мае 2018 года составил 94,1 % и имел постоянную положительную динамику.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Литература

- Абдухалилов А. Республика Узбекистан: этапы и особенности административных реформ. *Центральная Азия и Кавказ*. 2007. № 6 (54). С. 18–25.
- Икрамов М.М. Перспективы развития ИКТ и электронное правительство в экономике Узбекистана. *Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО*. 2015. № 2. С. 221–223.
- Маликова Г.Р. Проблемы и пути повышения престижа и эффективности системы профессиональной государственной службы в Узбекистане. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 5. С. 52–56.
- Маннанова Ш.Г. Анализ развития электронного правительства в Республике Узбекистан. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2018. № 11. С. 157–162.
- Мухамеджанов О.З., Тультеев И.Т. Административная реформа в Республике Узбекистан: эволюция, современное состояние и перспективы развития. *Studia Politologiczne*. 2018. Vol. 48. С. 133–148.
- Мэтякубов А.Д. Электронное правительство как инструмент информационного взаимодействия общества и власти в Узбекистане. *Научные труды Северо-Западной академии государственной службы*. 2012. № 1. С. 469–479.
- Нурмухамедов А.Н. Конституция и гражданское общество: достижение баланса интересов в Республике Узбекистан. *Вестник Поволжского института управления*. 2014. № 3. С. 29–34.

References

- Abdulkhalilov A. Stages and special features of the administrative reforms in the Republic of Uzbekistan. *Tsentrlnaya Aziya i Kavkaz*. 2007. No. 6 (54). P. 18–25. In Russian
- Ikramov M.M. Development prospects for ICT and electronic government in Uzbekistan's Economy. *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO*. 2015. No. 2. P. 221–223. In Russian
- Malikova G.R. Problems and ways for improving the prestige and efficiency of the professional civil service system in Uzbekistan. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 2018. No. 5. P. 52–56. In Russian
- Mannanova Sh.G. Analysis of the development of electronic government in the Republic of Uzbekistan. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. 2018. No. 11. P. 157–162. In Russian
- Mukhamedzhanov O.Z., Tul'teev I.T. Administrative reform in the Republic of Uzbekistan: evolution, current status and development prospects. *Studia Politologiczne*. 2018. Vol. 48. P. 133–148. In Russian
- Matyakubov A.D. Electronic government as a tool for information interaction between society and state in Uzbekistan. *Nauchnyye trudy Severo-Zapadnoy akademii gosudarstvennoy sluzhby*. 2012. No. 1. P. 469–479. In Russian
- Nurmukhamedov A.N. Constitution and civil society: gaining the optimal balance of interests in the Republic of Uzbekistan. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. 2014. No. 3. P. 29–34. In Russian

Информация об авторах:

БОТУ БАБИРОВИЧ АЛИМОВ, проректор по научной работе и международным связям

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

ДИЛЬFUЗА НИГМАТОВНА РАХИМОВА, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики менеджмента

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

МИХАИЛ БОРИСОВИЧ ХАМИДУЛИН, доктор экономических наук, профессор кафедры теории и практики менеджмента

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

Ссылка для цитирования: Алимов Б.Б., Рахимова Д.Н., Хамидулин М.Б. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Узбекистан. *Государственная служба*. 2022. № 4. С. 103–118.

Information about the authors:

BOTU BABIROVICH ALIMOV, Vice-Rector for Research and International Relations

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

DILFUZA NIGMATOVNA RAKHIMOVA, Dr. of Sci. (Economics), Professor, Head of the Department of Management Theory and Practice

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

MIKHAIL BORISOVICH KHAMIDULIN, Dr. of Sci. (Economics), Professor of the Department of Management Theory and Practice

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

For citation: Alimov B.B., Rakhimova D.N., Khamidulin M.B. Evolution of public administration in post-Soviet countries. The Republic of Uzbekistan. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 4. P. 103–118.