

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-31-36

Sh.A. Kholikova, degree seeking applicant of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan

PROSPECTS FOR IMPROVING PUBLIC CONTROL IN THE CONTEXT OF CIVIL SOCIETY FORMATION IN UZBEKISTAN

Issues of improving public control at the modern stage of development of Uzbekistan are researched. The necessity of unification of the legislation in this sphere is emphasized, as well as the adoption of a single system-forming and basic law.

Key words and word-combinations: public control, civil society, state government bodies, Uzbekistan.

Ш.А. Холикова, соискатель Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (email: abduqafarovna@mail.ru)

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УЗБЕКИСТАНЕ

Аннотация. Исследуются вопросы совершенствования общественного контроля на современном этапе развития Узбекистана. Подчеркивается необходимость унификации законодательства в данной сфере, а также принятие единого системообразующего и базового закона.

Ключевые слова и словосочетания: общественный контроль, гражданское общество, органы государственного управления, Узбекистан.

С первых лет самостоятельного развития Республика Узбекистан пережила грандиозные преобразования, при этом главной целью было укрепление независимости и государственного суверенитета. Масштабные изменения в стране базировались на программе структурных реформ, получившей признание в мире как «узбекская модель» развития. Пять принципов, которые легли в основу данной формулы, явились прочным фундаментом дальнейшего обеспечения политических, экономических и социальных трансформаций в Узбекистане.

На президентских выборах 4 декабря 2016 г. народ Узбекистана проголосовал за Шавката Мирзиёева. В этот день страна фактически вступила в новый этап своего развития. В 2017 г. был дан старт масштабным административным реформам и социально-экономическим преобразованиям благодаря утвержденной Государственной программе, реализуемой в «Год диалога с народом и интересов человека» и Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 гг. [1].

Суть реформ выразилась в главном принципе «Не народ должен служить государственным органам, а государственные органы должны служить народу» [2, с. 45]. Диалог между властью и гражданами стал совершенно иным, позволив укоренить в обществе справедливость, сблизить руководителей, чиновников с населением. Впервые был внедрен институт Виртуальной приемной Президента Республики Узбекистан, а также народные приемные Президента, открытые в районах и городах всех регионов, посредством которых было получено свыше 1,5 млн обращений граждан [3]. Само число жалоб и предложений, их содержание свидетельствует об уровне доверия узбекистанцев к главе государства и новому институту.

Следует отметить, что посредством данного механизма на деле решены проблемы сотен тысяч граждан, более того, обращения стали богатым материалом для изучения положения дел в разных сферах. Эта уникальная практика была позитивно отмечена множеством зарубежных специалистов. Сегодня рассматривается вопрос об организации эффективного оказания государственных услуг через народные приемные, которой будет заниматься Служба по защите прав граждан, контролю и координации работы с обращениями физических и юридических лиц аппарата Президента Республики Узбекистан, а также Агентство оперативных государственных услуг при Министерстве юстиции Республики Узбекистан.

С первых лет независимости важнейшим направлением демократических реформ стало формирование сильного гражданского общества в Узбекистане, обеспечение конституционных прав и свобод человека. Многочисленные гражданские институты становятся мощным фактором защиты демократических ценностей, прав, свобод и законных интересов людей. Они создают условия для реализации гражданами своего потенциала, повышения общественной, социально-экономической активности и правовой культуры.

Однако при отсутствии контроля со стороны общества органы государственной власти не всегда добросовестно и эффективно выполняют свои обязанности. Именно поэтому актуальной задачей в сфере развития действенных гражданских институтов остается создание эффективных механизмов осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и управления. Попытаемся исследовать перспективы совершенствования общественного контроля в условиях формирования гражданского общества в Узбекистане.

Развитие гражданского общества в Узбекистане рассматривается как важнейшая предпосылка построения правового государства. Вместе с тем формирование гражданского общества — это длительный непрерывный процесс,

сопряженный с определенными трудностями. Гражданское общество возникает лишь тогда, когда созревают конкретные предпосылки гражданского компромисса и мировоззренческого плюрализма, складывается совокупность общественных институтов, способных взаимодействовать и вести равноправный диалог с государством и его органами, а в отдельных случаях быть противовесом, сдерживая его стремление к монополии [4].

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что контроль со стороны общества способствует эффективному функционированию государственного аппарата, повышает ответственность государственной власти, компетентность и профессионализм чиновников, обеспечивая надлежащее исполнение законов, а также уважение прав и свобод граждан. В то же время государство, компетентная власть при помощи обратной связи с обществом способна брать за основу конструктивные предложения граждан и проводить в стране необходимые реформы, опираясь на их доверие и поддержку. В Узбекистане, как и в других странах постсоветского пространства, общественный контроль рассматривается в качестве некоего образца, на который стоит ориентироваться власти и гражданскому обществу.

В странах с развитыми демократиями иные условия взаимодействия государства и гражданских инициатив формируют иную практику реализации общественного контроля, который включает достаточно широкий набор инструментов и зиждется на принципах прозрачности государственной власти и партиципации общества. Общественный контроль зарождался как необходимость учета общественного мнения при решении государственных вопросов. При этом само словосочетание «общественный контроль» на Западе практически не употребляется.

В США, например, институт контроля общества за властью стал складываться вместе с появлением и функционированием организаций гражданского общества. Из существующих в США сегодня 1,5 млн [5] общественных организаций особый тип представляют «общественные организации, осуществляющие контроль над действиями властей... над проведением выборов и выполнением предвыборных обещаний, проводят расследования и изобличают факты коррупции, а также активно выступают от имени национальных меньшинств» [6]. В Германии неправительственные организации, наряду с легитимными учреждениями в лице парламента и независимых судов, также являются ключевым сегментом общественного контроля, содействуя поддержанию консенсуса в обществе [7].

Основные формы осуществления общественного контроля в различных странах были подробно изучены и рассмотрены в работах российского исследователя Е.А. Огневой. Ученый отмечает: «Современные интерпретации сущности общественного контроля раскрывают многогранность этого явления, что отражается в признании одновременно его самостоятельности и необходимости правовой регламентации; необходимости эффективного взаимодействия государства и общества, развития многообразных форм общественного контроля, более активного привлечения граждан к управлению делами государства и общества» [8].

В качестве основных признаков общественного контроля Е.А. Огнева выделяет следующие:

- общественный контроль выступает средством обеспечения баланса интересов различных социальных групп;
- цель общественного контроля состоит в защите прав человека посредством объединения и согласования усилий гражданского общества;
- общественный контроль является гарантом выполнения социальных норм;
- общественный контроль распространяется на различные сферы государственной деятельности;
- общественный контроль имеет массовый характер, основан на широком участии разных слоев общества;
- участие в осуществлении общественного контроля носит добровольный характер [8].

В Узбекистане проводятся поэтапные реформы, направленные на укрепление организационно-правовых основ общественного контроля. В Конституции Республики Узбекистан закреплена ответственность государства перед обществом. Общественному контролю придан конституционный статус благодаря изменениям и дополнениям, внесенным в Конституцию Республики Узбекистан 16 апреля 2014 г. [9].

На данный момент более чем в сорока нормативно-правовых актах предусматривается право институтов гражданского общества на осуществление общественного контроля в таких сферах, как охрана окружающей среды, образование, здравоохранение, социальная защита населения, защита прав потребителей, охрана социально-экономических прав граждан. Значительный практический опыт наработан органами самоуправления граждан, профессиональными союзами, Экологическим движением Узбекистана, негосударственными некоммерческими организациями [10].

Вместе с тем анализ правовых основ общественного контроля в Узбекистане показывает необходимость перехода на качественно новый уровень — от фрагментарной тематики к более обобщающему закону, то есть необходимы унификация законодательства в данной сфере, а также принятие единого системообразующего и базового закона. Кроме того, в действующих нормативно-правовых актах Узбекистана, регулирующих вопросы осуществления общественного контроля, не раскрыты в достаточной мере механизмы его реализации. С целью ликвидации этих недостатков в указанной Стратегии действий предусмотрена разработка специального законопроекта «Об общественном контроле», который в настоящее время проходит общественное обсуждение.

В предлагаемом законопроекте под общественным контролем подразумевается «реализация гражданами Республики Узбекистан гарантированного Конституцией Республики Узбекистан права на участие в управлении делами общества и государства, посредством осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов» [11]. При этом закон направлен на урегулирование отношений, связанных с реализацией гарантированных

Конституцией прав граждан на управление общественными и государственными делами. Закон призван определить субъекты, объекты и предмет общественного контроля, правовые механизмы его осуществления, права и обязанности граждан и институтов гражданского общества, а также государственных органов в этой сфере.

Законопроект включает 21 статью. В нем определяются цель закона, система законодательства об общественном контроле, субъекты, объект общественного контроля, его основные принципы и формы. Так, субъектами общественного контроля предлагается определить граждан Узбекистана, органы самоуправления граждан, ННО, СМИ. Предусматривается, что общественный контроль может осуществляться общественными советами, комиссиями и в других организационных формах в случаях, предусмотренных законодательством. Объектом общественного контроля определяется деятельность государственных органов и их должностных лиц:

- по учету общественных интересов, общественного мнения в принимаемых нормативно-правовых актах, решениях, а также в государственных, отраслевых и региональных программах развития;
- обеспечению исполнения требований законодательства в сфере защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества;
- эффективному выполнению возложенных на них задач и функций, затрагивающих социальные и общественные интересы;
- эффективному и качественному оказанию государственных услуг;
- реализации соглашений, договоров, проектов и программ, осуществляемых в рамках социального партнерства.

Законопроектом предусматриваются такие формы общественного контроля, как обращения и запросы в государственные органы; участие на открытых коллегиальных заседаниях государственных органов; общественное обсуждение; общественное слушание; общественный мониторинг; общественная экспертиза; изучение общественного мнения; заслушивание органами самоуправления граждан отчетов руководителей органов исполнительной власти и других организаций.

В законопроекте раскрывается механизм реализации общественного контроля, описана процедура подведения итогов осуществления форм общественного контроля, перечислены права и обязанности субъектов общественного контроля, государственных органов в этой области.

Следует отметить, что процессы становления системы общественного контроля и институционализации механизмов участия гражданского общества в общественном контроле в Узбекистане требуют решения проблемы повышения уровня вовлеченности населения и институтов гражданского общества в осуществление общественного контроля. В свою очередь, это порождает необходимость принятия дополнительных мер по повышению прозрачности и подотчетности деятельности органов государственного управления, стимулирования инициатив институтов гражданского общества, а также повышения доверия к ним со стороны граждан и органов государственной власти.

Институты гражданского общества, находясь в тесной взаимосвязи с госу-

дарственными органами, являются переходным звеном, отражающим интересы, настроения, отношения к господствующей политической власти и состояние общества в целом. В сложные экономические и политические периоды исторического развития государства гражданский сектор становится мощной силой, поддерживающей государство, а государство содействует формированию гражданского общества. В то же время институты гражданского общества не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций негосударственными структурами. Без эффективной реализации государством своих основных функций невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества в Узбекистане.

Библиографический список

1. О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан: Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февр. 2017 г. № УП-4947. URL: http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3107042
2. *Мирзиев Ш.М.* Мы все построим свободное, демократическое и процветающее государство Узбекистан: выступление на торжественной церемонии вступления на должность Президента Республики Узбекистан на совместном заседании палат Олий Мажлиса. Ташкент, 2016.
3. Доклад Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиеева на торжественном собрании, посвященном 25-й годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан. URL: <https://www.gov.uz/ru/news/view/13350>
4. *Бегматов А.С.* Становление и развитие политической системы и гражданского общества в Узбекистане // Этапы демократизации политической системы, либерализации и развития гражданского общества: материалы «круглого стола», проведенного 24 февраля 2015 г., Ташкент // Жамият ва бошқарув (Ташкент). 2015. № 1. С. 38–39.
5. URL: <https://www.state.gov/j/drl/rls/fs/2017/266904.htm>
6. *Майкфол М.* Гражданское общество Америки // Независимая газета. 2013. 29 апр. URL: http://www.ng.ru/ideas/2013-04-29/1_us_society.html
7. *Селиванова Е.С.* Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник ВГУ. Сер.: История. Политология. Социология. 2014. № 2. С. 112–116.
8. *Огнева Е.А.* Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 33–62.
9. Конституция Республики Узбекистан. Ташкент, 2017.
10. *Маликова Г.Р.* Общественный контроль в системе сдержек и противовесов (к постановке вопроса) // Жамият ва бошқарув (Ташкент). 2014. № 1. С. 55–59.
11. Об общественном контроле: проект Закона Республики Узбекистан. URL: <http://strategy.uz/files/jamoatchilik.pdf>