

Ильяс Тавасович Тультеев*
Омон Закирович Мухамеджанов**

Система взаимодействия государства и гражданина в Узбекистане: обновление и пути развития

The system of interaction between the state
and the citizen in Uzbekistan: renewal
and development paths

STUDIA I ANALIZY

Ключевые слова: электронная демократия, государственные услуги, административные процедуры, взаимодействие государства и гражданина

Keywords: E-democracy, public services, administrative procedures, interaction between the state and the citizens

Аннотация: Статья посвящена анализу теоретических и практических аспектов системы взаимодействия государства и гражданина в Республике Узбекистан, а также рассмотрению места правовых ценностей в данной системе, оснований и условий становления электронной демократии, значения административных процедур и государственных услуг. Дается характеристика основных правовых ценностей системы взаимодействия государства и граждан, аргументируется позиция, согласно которой конституционные ценности определяют ее сущность. Электронная демократия как инструмент такого взаимодействия рассматривается в контексте процесса расширения участия граждан в управлении государством, обеспечения прозрачности деятельности государственных органов.

С учетом оценки состояния развития электронной демократии авторы рассматривают перспективы ее дальнейшего развития в Узбекистане.

Abstract: The article is devoted to the analysis of some theoretical and practical aspects of such a phenomenon as the system of interaction between the state and the citizen in

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4321-2359>; профессор Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан. Email: ddburan@rambler.ru.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0320-328X>; профессор Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан. Email: zomimuz@rambler.ru.

the Republic of Uzbekistan, as well as the consideration of the place of legal values in this system, the grounds and conditions for the establishment of e-democracy, the importance of administrative procedures and public services. The characteristic of the basic legal values of the system of interaction between the state and citizens is given, the position is argued according to which constitutional values determine the essence of the relationship between them. E-democracy is considered in the context of the process of increasing the participation of citizens in the democratic management of state affairs, ensuring the transparency of the activities of state bodies, as well as their interaction with the population. The authors notes that the elements of e-democracy are most visibly manifested in the practice of interaction between the state and society.

Given the assessment of the state of development of e-democracy in the country, the authors made an attempt to consider the prospects for its further development in Uzbekistan. Administrative procedures and public services are considered as instruments of interaction between the state and the population, in the context of dialogue between the state and the citizen.

Узбекистан осуществляет масштабное переустройство и модернизацию страны, реформирование всех сторон общественной жизни. Сутью реформ является их нацеленность на достижение достойного уровня материального благосостояния и качества жизни народа, обеспечение устойчивого экономического развития, реализацию прав и свобод человека. Важным направлением реформ стало налаживание коммуникационного канала между государством и гражданином, создание институциональных и правовых основ для их эффективного взаимодействия на базе современных демократических институтов, инновационных технологий и инструментов. К ним можно отнести правовые ценности, электронную демократию, административную реформы, административные процедуры, государственные услуги.

В итоге стала зримо проявляться динамика изменения системы взаимодействия общества, гражданина и государства. Осознание общности целей и задач общественного развития, а также необходимости коренной модернизации страны привела к трансформации модели этого взаимодействия, гражданам постепенно выходят из состояния анабиоза, проявляют общественную активность, меняется отношение государства к нуждам и чаяниям отдельного человека.

В результате проводимых реформ сдвигаются границы между государством и гражданином, с одной стороны – за счет обновления государства и его функций, а с другой – за счет перетекания отдельных полномочий по управлению государственными делами к гражданам и негосударственным организациям. Важным результатом реформ стали: расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля над органами госу-

дарственной власти, вовлечение граждан в процесс принятия государственных решений.

На современном этапе в Узбекистане наблюдается тенденция отхода от модели патерналистского государства к государству, основанному на признании активной социальной роли человека, его права на широкое участие в управлении государственными делами. Развиваются механизмы взаимодействия государства и населения, институтов гражданского общества, внедряются формы частно-государственного и иного социального партнерства. После периода превалирования государства над гражданином, доминирования государственных интересов и неразвитости гражданского общества в сознании населения стали укореняться правовые ценности, закрепленные в Конституции, люди больше проявляют гражданскую активность, значительно увеличилось количество обращений к органам государства по вопросам общественно-государственной жизни. Государство пытается поощрять самоорганизацию граждан, особенно в сфере защиты своих конституционных прав, законодательно закреплен институт общественного контроля над деятельностью государственных органов, расширяется участие граждан в государственном управлении.

Активно развиваются такие инструменты диалоговой коммуникации, как виртуальная приемная Президента страны, порталы государственных услуг и обсуждения нормативно-правовых актов, которые, в свою очередь, способствуют повышению гражданской активности населения, обеспечивают эффективность взаимодействия государства и граждан.

Анализ указанных процессов позволяет определить основные современные направления взаимодействия граждан и государства в Узбекистане, а также выявить перспективы совершенствования данного взаимодействия.

К вопросу об имплементации международных стандартов взаимоотношений государства и личности в законодательство Узбекистана

Важнейшим средством имплементации норм международного права в национальное законодательство является придание им конституционного статуса. Конституция Узбекистана содержит ряд положений, отражающих принципы и нормы международного права и направленных на их применение в конституционной практике страны. Эффективность их имплементации в национальное законодательство зависит, в первую очередь, от четкого определения их места и юридической силы в правовой системе страны.

Преамбула основного закона декларирует приоритет общепризнанных норм международного права, следовательно, нормы Конституции воспроизводят дух и сущность основных международно-правовых документов.

Реализация международных актов, ратифицированных Узбекистаном, и международно-правовых норм, имплементированных в законы страны является важнейшим направлением деятельности государства. Права и свободы граждан в их взаимоотношениях с государством должны обеспечиваться всеми государственными органами путем непосредственного исполнения международно-правовых обязательств страны в рамках их компетенции. Правительство и Национальный центр по правам человека в установленные сроки представляют в соответствующие международные организации (прежде всего – в ООН) национальные доклады Узбекистана по правам человека, отчеты о проделанной в данной сфере работе в соответствии с количественными и качественными показателями (индикаторами), разработанными ООН.

Анализ исполнения норм международного права показывает, что необходимо принять последовательные меры по налаживанию мониторинга законодательства Узбекистана и правоприменительной деятельности. Для совершенствования механизма исполнения международных обязательств республики в указанной сфере целесообразно принять государственную программу и дорожную карту по внедрению международных принципов и положений в повседневную деятельность органов государства, усилению мониторинга за их повседневным выполнением.

В целях совершенствования конституционно-правовых основ и механизма внедрения международно-правовых стандартов в сфере взаимодействия государства и личности целесообразным представляется внесение в Конституцию страны следующих изменений и дополнений:

- изменить редакцию ст. 15 Конституции Республики Узбекистан, приведя ее в соответствие с положениями преамбулы основного закона, закрепившей «признание приоритета общепризнанных норм международного права»¹. Преамбула имеет вводный характер, она декларирует определенные конституционные ценности. Однако, статьи основной части Конституции, устанавливающие правовые нормы, имеют прямое регулятивное свойство;
- внести в соответствующие статьи (ст. 35 и др.) изменения, закрепляющие положения о том, что государство в соответствии со своими международными обязательствами обеспечивает реализацию прав и свобод

¹ См.: Национальная база данных законодательства, 06.03.2019 г., № 03/19/527/2706; 05.09.2019 г., № 03/19/563/3685; 09.02.2021 г., № 03/21/670/0089; 09.02.2021 г., № 03/21/671/0093.

человека, в том числе право на обращение с жалобой в международные органы, в случае, если им использованы все национальные способы и средства защиты этих прав и свобод.

- внедрить в законодательство правило, обязывающее суды республики при вынесении своих решений прямым образом ссылаться на нормы международного права по вопросам прав и свобод человека, определив процедурный механизм применения норм международного права;
- расширить доступ населения, в т.ч. отдельных граждан, к правосудию, в данном случае – конституционному.

Для обеспечения соответствия международным стандартам защиты прав и свобод человека считаем необходимым дополнить Закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан» нормой, закрепляющей право граждан напрямую обращаться в Конституционный суд с индивидуальными и коллективными жалобами. Это позволит усилить правовую защищенность личности, а также в значительной мере уравнивает положение человека в его взаимоотношениях с государством.

Таким образом, для полноценного внедрения международно-правовых стандартов в сфере взаимодействия государства и гражданина, необходимо четко и недвусмысленно закрепить в законодательстве страны принципы и нормы международного права, обеспечить неуклонное соблюдение и исполнение взятых государством международных обязательств, усовершенствовать механизм и процедуры мониторинга реализации прав и свобод человека в его взаимоотношениях с государством.

Правовые ценности в системе взаимодействия государства и гражданина

Сегодня в Узбекистан формируется новая система взаимоотношений государства и гражданина, которая должна соответствовать передовым зарубежным образцам и традициям, обеспечивать условия для успешной реализации государственных функций. Важное место в данной системе занимают правовые ценности. Процессы модернизации страны, формирования правового государства и гражданского общества коренным образом изменили систему социальных ценностей, в том числе привели к формированию новых правовых ценностей.

Ценностный подход к проблеме сущности современного права неразрывно связан с поворотом правовой науки и практики к новому статусу личности, новым подходом к вопросам защиты и обеспечения прав, свобод и интересов человека и общества. Хотя вопросы социальных ценностей,

в определенной мере были исследованы в философской науке Узбекистана², в правоведении сравнительно недавно появились работы, приоритетным объектом исследования которых стала аксиологическая проблематика³. В них право рассматривается в качестве меры социального блага, формы существования идеального в обществе. Однако, несмотря на важность применения аксиологического подхода, многие вопросы, связанные с сущностью и содержанием таких понятий, как «ценность права», «правовая ценность» и «ценность в праве», еще не нашли должного исследования.

Мораль и нравственность представляют собой систему принципов, не имеющих обязательно-нормативного характера. Однако именно они лежат в основе общественной системы ценностей, обеспечивающей социальное согласие и поддержку, получающей закрепление в праве и законодательстве. Здесь важное место имеет гармоничная взаимосвязь интересов личности и общества. Проблема соотношения частных и публичных интересов имеет огромное значение для организации всей системы социальных отношений в государстве, в том числе для определения содержательной характеристики механизма их правового регулирования.

Общественные ценности, закрепляемые и охраняемые правом, во многом определяют базовые принципы взаимодействия государства и личности, систему целей, средств и методов его обеспечения. Именно их совокупность определяет характер взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Согласно духу и нормам нашей Конституции, права и свободы личности являются основой ценностной системы, которая обеспечивает демократизм общества и государства. Закрепление в Конституции страны нормы о высшей ценности человека, его прав и свобод постепенно находит свое воплощение в реальной юридической практике.

Известно, что фундаментальной общечеловеческой ценностью является свобода. Сегодня произошло переосмысление сущности самого понятия «свобода». Общеизвестно, что свобода не означает произвола, она, прежде всего, проявляется в самоограничении, рамки которого определяются свободой других индивидов, иначе она легко переходит в свою противоположность – произвол. Такое понимание свободы легло в основу конструирования законодательной модели взаимодействия человека и государства. Однако еще не все вопросы формирования данной модели решены. Необходимо выработка и реализация концепции оптимального соотношения част-

² См.: Ж. Туленов, *Кадриятлар фалсафаси*, Ташкент 1998.

³ См.: Ш. У. Якубов, *Ўзбекистон ҳуқуқий тизимида ҳуқуқий қадрият ва тамойилларнинг шаклланиши. Юрид. фанлар номз. дис. автореф.*, Ташкент 2008; Х. Т. Одилкориев, Ш. У. Якубов, *Миллий ҳуқуқий тизим ва ҳуқуқий қадриятлар. Монография*, Ташкент 2010.

ных и публичных интересов, при этом необходимо избегать крайностей как индивидуализма, так и абсолютного коллективизма. Например, проблемы гармоничного сочетания этих интересов ярко проявились в условиях пандемии коронавируса, когда выяснилось, что законодательство ряда стран не всегда обеспечивает баланс интересов общества и отдельной личности.

Формируемые в Узбекистане правовые ценности основаны на правовых идеалах и традиционных ценностях, учитывающих специфику отечественной правовой культуры и юридического мировоззрения. Именно они определяют ценностные ориентиры правотворческой и правоприменительной политики государства. Можно сказать, что формируемые правовые ценности представляют результат нравственного измерения права, проявление его моральной природы. Эти ценности не только означают справедливость, свободу и порядок, но и становятся инструментом их обеспечения.

Итак, развитие правовых ценностей определяется следующими процессами: а) зарождение предпосылок, влияющих на юридические ценности, их содержание и формы; б) утверждение в обществе правовых ценностей, имеющих различные источники своего происхождения: собственных (правосознание, правовое мышление, правовой менталитет, правовая культура, обычаи, традиции и др.) и заимствованных из зарубежных правовых систем; в) трансформация правовых ценностей в силу влияния различных факторов (развитие информационно-коммуникационных технологий, процессы глобализации, коренное реформирование и модернизация государства и общества, и др.), что влечет определенное изменение их содержания, приоритетов и идеалов.

Система взаимодействия государства и личности оперирует ценностными категориями, имеющими в своей основе гуманистическое содержание. Внедрение таких категорий в правовую сферу влечет наполнение их правовым содержанием. Например, статья 13 Конституции Узбекистана закрепила положение о том, что «высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права»⁴. А статья 2 провозглашает такую ценность, как ответственность государственных органов и должностных лиц перед обществом и гражданами⁵. В результате указанные ценности приобрели качество конституционных ценностей, а их правовая защита, гарантированность стала конституционно признанной правовой категорией. По сути, Конституция стала формой выражения и закрепления таких фундаментальных человеческих ценностей, как равен-

⁴ См.: Национальная база данных законодательства, 06.03.2019 г., № 03/19/527/2706; 05.09.2019 г., № 03/19/563/3685; 09.02.2021 г., № 03/21/670/0089; 09.02.2021 г., № 03/21/671/0093).

⁵ Там же.

ство, свобода, справедливость и другие. Поскольку Конституция закрепляет ценностные основы и ориентиры всей правовой системы, можно сказать, что конституционно-правовые ценности выполняют в праве системообразующую функцию, они детерминируют правовое развитие в целом.

Таким образом, правовые ценности, будучи обусловлены отражением в праве системы общесоциальных ценностей, одновременно оказывают влияние на развитие взаимодействия государства и личности. Можно констатировать, что развитие правовых ценностей привело сегодня к образованию своего рода аксиосферы права, т.е. целостной системы ценностей, признаваемых в праве, закрепляемых и охраняемых им.

Для формирования новой модели взаимоотношений государства и личности, которая бы соответствовала современным потребностям развития общества, требуется трансформация государственной гражданской службы, программ и проектов по ее развитию, а также обеспечение практической реализации единой политики в сфере государственной гражданской службы⁶.

Анализ показал, что здесь сохраняется ряд системных проблем и недостатков, приводящих к недостаточному обеспечению государственных органов качественными кадрами, несоответствию квалификации специалистов поставленным задачам и современным потребностям, низкому качеству принимаемых решений⁷. Следовательно, необходимо интегрирование в систему государственной службы людей, которые смогут обеспечить удовлетворение потребностей граждан, создание возможностей для реализации их прав и свобод. А это требует от государственных служащих особых морально-волевых качеств, способностей и навыков.

К основным правовым ценностям функционирования системы взаимодействия государства и граждан следует, по нашему мнению, отнести служение интересам народа и государства, уважение прав и свобод личности, справедливость, гласность, открытость и подконтрольность гражданскому обществу государственной службы, а также высокие нравственные и этические стандарты поведения государственного служащего.

Базируясь на данных ценностях, система государственной службы может стать системой служения интересам народа и государства. Ценностный потенциал качеств и установок государственных служащих при исполнении служебных функций, соблюдение ими этических норм и правил поведения,

⁶ Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» от 3 октября 2019 года № УП-5843, Национальная база данных законодательства, 04.10.2019 г., № 06/19/5843/3900.

⁷ Там же.

ответственное исполнение должностных обязанностей способствует формированию качественного кадрового состава аппарата государства.

Согласно «Положению об Агентстве развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан», утвержденному Постановлением Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года № ПП-4472, Агентство призвано реализовать задачи по определению порядка оценки результативности деятельности государственных служащих на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ), разработке методик оценки результатов управления человеческими ресурсами. В этой связи важнейшее значение приобретает внедрение системы измеримых индикаторов для оценки эффективности деятельности государственных служащих и анализа их результатов. Следует разработать понятные измеримые ключевые показатели для объективной оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих. В этой связи целесообразно выработать методическое пособие по применению таких индикаторов при анализе и оценке результатов работы служащих, обеспечении объективности и достоверности данного анализа.

При оценке эффективности деятельности служащих важнейшим показателем должно стать изучение качества государственной службы, т.е. определение уровня удовлетворенности граждан и субъектов предпринимательства работой государственных служащих, анализ общественного мнения, статистические и иные данные. По итогам такого изучения должен составляться открытый рейтинг эффективности деятельности государственных служащих, в том числе руководителей, а также степень реализации в этой деятельности правовых ценностей, требований профессиональной этики и антикоррупционной культуры.

Конечно же, формирование у государственных служащих высоких правовых ценностей, моральных и этических качеств, требует повседневной воспитательной работы по формированию установок и представлений, служащих ориентирами их деятельности. Таким образом, базой формирования ценностей государственной службы является формирование ценностей общественного служения (*public service values*). При этом ценности общественного служения служат важнейшим средством обеспечения эффективной деятельности государственных служащих.

Становление электронной демократии в Узбекистане

Современный мир переживает бум развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Активно внедряются ИКТ и в механизмы реализации демократии. С учетом этого, некоторые специалисты даже гово-

рят о новой волне, «третьей эпохе» развития демократии⁸. Идею электронной демократии впервые предложили ученые США и Великобритании, подразумевая под этим использование новых информационных технологий для защиты и развития основных демократических ценностей, участия граждан в процессе принятия решений органами власти⁹. Указанное обстоятельство привело к признанию на международно-правовом уровне понятия «электронная демократия», понимаемого как осуществление власти народом с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий¹⁰.

К сожалению, в юридической науке Узбекистана данное явление недостаточно исследовано¹¹, хотя сегодня начат процесс активного внедрения в государственно-правовую практику указанной формы (или, по другому, проявления) демократии. К числу новшеств следует отнести функционирование виртуальной приемной Президента страны, правительственного портала gov.uz, портала общественного мнения «Менинг фикрим», системы оценки воздействия актов законодательства (COBA3) в рамках портала regulation.uz и другие.

В результате в последние годы начала формироваться принципиально новая модель взаимодействия государства с гражданами с помощью ИКТ. Создана институциональная и правовая основа¹² такого взаимодействия, накоплен определенный опыт. Вместе с тем, здесь есть немало проблем и резервов. Фактически мы видим, что практика существенно опередила науку в данном вопросе, тогда как последняя не должна занимать позицию

⁸ См.: С. Хантингтон, *Третья волна. Демократизация в конце XX века*, Москва 2003, с. 23; С. Г. Турунок, *Интернет и политический процесс*, «Общественные науки и современность» 2001, № 2, с. 55.

⁹ См.: А. Т. Ибрагимов, *Электронное правительство в процессе становления электронной демократии*, «Вестник КазНУ» 2008, <https://articlekz.com/article/7092> (17.09.2020).

¹⁰ Рекомендация Rec(2004)15 Комитета министров Совета Европы «Об электронном управлении» // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802805&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>. (17.09.2020).

¹¹ Следует отметить наличие ряда работ, посвященных некоторым вопросам деятельности электронного правительства и участия граждан в государственном управлении, однако поскольку электронное правительство и гражданское участие представляет собой лишь часть феномена «электронная демократия», можно констатировать наличие пробела в целостном изучении данного явления.

¹² См., например: Законы Республики Узбекистан ЗРУ-395 «Об электронном правительстве» от 09.12.2015 г., ЗРУ-369 «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» от 05.05.2014 г., № 560-II «Об информатизации» от 11.12.2003 г., Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 728 «О мерах по совершенствованию порядка предоставления государственной электронной услуги через Единый портал интерактивной государственной услуги Республики Узбекистан» от 15.09.2017 г. и др.

стороннего наблюдателя, а своевременно исследовать условия, состояние и перспективы развития электронной демократии.

Изучение зарубежного опыта и научной литературы показывает наличие серьезного интереса к данной проблематике и определенных успехов в ее исследовании. Имеется огромное количество публикаций, посвященных электронной демократии. Получила признание категория «электронная демократия»¹³, означающая обеспечение открытости и транспарентности государственной власти, активного вовлечения населения в процесс принятие политико-правовых решений с использованием ИКТ. Большинство исследователей говорят об «электронной демократии» как перспективной и действенной форме интерактивного взаимодействия государства и народа в современном мире.

Согласно М. С. Григорьевой, считающей, что понятие «электронная демократия является сложным и многоаспектным», а его сущность несет две смысловые нагрузки: «демократия» и «электронные способы ее реализации»¹⁴. Появление электронной демократии вполне согласуется с наблюдаемой трансформацией «современной демократической парадигмы в более открытую, которая содействует утверждению плюрализма, новых ценностей, потребностей, методов и процедур»¹⁵. Что касается Узбекистана, электронная демократия становится важным инструментом реализации демократии, поддержки демократических институтов и распространения демократических ценностей, она дополняет и обогащает традиционные формы и каналы осуществления народовластия.

В современном мире получил распространение термин «e-democracy», под которым понимается поддержка и укрепление гражданских прав и обязанностей в обществе знаний и информации. При этом целью электронной демократии является расширение информационной политики и формирование активной гражданской позиции, повышение открытости в деятельности органов публичной власти, поддержка демократических процессов¹⁶. Электронная демократия охватывает различные формы участия граждан в управлении делами государства посредством ИКТ и включает население в процессы управления общественным развитием страны.

¹³ В научной литературе используются также термины «цифровая демократия», «кибер-демократия», «виртуальная демократия», «сетевая демократия» и др.

¹⁴ М. С. Григорьева, *Правовое определение, сущность и содержание понятия «электронная демократия»*, «Юридическая наука» 2018, № 3, с. 43.

¹⁵ Н. К. Телешина, *Понятие и сущность электронной демократии*, «Государство и право: теория и практика» 2016, № 1 (2), с. 63. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии // <http://krasinskiy.ru/R2009.doc#1> (17.12.2018).

¹⁶ См.: <https://meningfikrim.uz/ru/pages/about>, (25.03.2020).

Возможности выражения и реализации общественных интересов в государственном управлении увеличиваются с развитием ИКТ, что усиливает влияние электронной демократии на все сферы общественной жизни, стимулирует процесс развития новых способов и форм осуществления демократии институтами гражданского общества. Сегодня информационная среда становится многофункциональной средой, предоставляющей большие возможности для расширения участия населения в государственном управлении, взаимодействии граждан с органами государственной власти при оказании государственных услуг в электронном виде.

К примеру, по состоянию на 25 марта 2020 года на портал «Менинг фикрим» поступило 3 527 коллективных обращений с инициативой принятия нормативно-правового акта, по которым дано 24 948 комментариев пользователей¹⁷: в Виртуальную приемную Президента страны поступило 3 726 949 обращений, из которых 3 673 670 рассмотрено¹⁸: на портале СОВАЗ обсуждено 6 064 проекта нормативно-правовых актов, по которым граждане дали 26 650 предложений¹⁹. Приведенные цифры наглядно демонстрируют процесс расширения использования интерактивных способов реализации демократии с помощью ИКТ и становления института электронной демократии в Республике Узбекистан.

Проведенный анализ практики функционирования вышеуказанных порталов показывает наличие ряда проблем, требующих своего решения. К примеру, непосредственные итоги общественных обсуждений, результаты рассмотрения общественных инициатив (петиций), поступивших на портал «Менинг фикрим», не всегда размещаются на портале. Несколько усложнен порядок идентификации пользователей. Следует отметить недостаточную компьютерную грамотность пользователей, и сохранение цифрового неравенства между центром и регионами республики²⁰. Доступ к интернету неравномерен, качество доступа в сельской местности находится ещё на недостаточном уровне, отсутствуют действенные инструменты популяризации механизмов электронной демократии²¹. До сих пор не принят документ,

¹⁷ См.: <https://meningfikrim.uz/ru/pages/about>, (25.03.2020).

¹⁸ См.: <https://pm.gov.uz/ru/#/>, (25.03.2020).

¹⁹ См.: <https://regulation.gov.uz/ru/>, (25.03.2020).

²⁰ См.: Проект «Концепции Национальной стратегии «Цифровой Узбекистан – 2030», <https://regulation.gov.uz/uz/document/10574>, (25.03.2020). Здесь же размещены данные о месте Узбекистана в соответствующих рейтингах, что характеризует положение дел: в «Индексе развития электронного правительства ООН 2018» – 81 место (0,6207 балла) среди 193 стран; в «Индексе электронного участия 2018» – 59 место; в «Рейтинге развития телекоммуникационной инфраструктуры 2018» – 114 место; в «Рейтинге стран по скорости Интернета» на 2019 год – 129 место.

²¹ См.: <https://regulation.gov.uz/uz/document/10574> (25.03.2020).

определяющий стратегию развития электронной демократии в Узбекистане на долгосрочной основе.

Оценивая состояние развития электронной демократии в стране, можно сделать следующие выводы:

- внедрение ИКТ в общественную практику (в т.ч. сферу государственного управления), позволяет говорить о формировании в Узбекистане первичных элементов института «электронной демократии», представляющего систему принципов, норм, стандартов и процедур осуществления народовластия посредством ИКТ;
- становление данного института означает новую ступень в развитии демократического самоуправления общества.

Электронную демократию ни в коем случае не следует воспринимать как своего рода моду, дань современным веяниям. Ее формирование носит фундаментальный, объективно востребованный жизнью характер. Ее внедрение влечёт изменения всей архитектоники властных отношений, отход большинства народа к признанию важности и ценности всех форм (в том числе – инновационных) участия граждан в осуществлении публичной власти:

- учитывая новизну данного института и еще недостаточный уровень развития электронной демократии в нашей стране, следует широко изучать и активно внедрять в отечественную практику опыт развитых стран в данной сфере (Сингапур, Эстония, Южная Корея, Япония и другие);
- целесообразно разработать Концепцию развития электронной демократии, рассчитанную на долгосрочную перспективу и предполагающую комплексное системное развитие данного института. Подготовка данного документа позволит создать программную основу для планирования мер в указанной сфере, определить цели, задачи и ориентиры дальнейшей деятельности, обозначить пути их достижения и ожидаемые результаты. Он даст возможность в будущем планомерно осуществлять переход от электронного правительства (e-government) к электронному правлению (e-governance), к чему стремятся развитые страны мира;
- необходимо совершенствовать процедуры, способы и инструменты электронной демократии, апробировать и имплементировать в систему государственного управления новые интерактивные формы осуществления народовластия;
- следует использовать современные высокие технологии построения диалога между властью и гражданским обществом, обеспечивать «информационную прозрачность» принятия решений органами государственной власти;
- нужно обеспечить организационную и финансовую поддержку общественных и частных интернет-проектов и иных подобных инициатив

(форумы, блоги, интернет-конференции, вебинары и другие) в сфере интерактивного взаимодействия граждан, органов власти и общественных организаций;

- необходимо разработать процедуры электронного голосования и внедрять их в избирательную систему страны, широко применять системы онлайн идентификации избирателей на выборах;
- большим потенциалом обладает разработка и внедрение процедур электронного общественного самоуправления в махаллях (местных общинах);
- большим преимуществом электронной демократии является возможность консолидации и формирования согласованного мнения по результатам обсуждения значимых проблем населения региона, выработки на основе консенсуса рекомендаций для органов власти;
- рассматриваемый институт может существенно повысить качество выявления нерешенных проблем в различных сферах жизни, обеспечить действенный мониторинг за их устранением, осуществлять быстрое информирование о реализации решений, принятых с участием граждан;
- поскольку электронная демократия обладает огромным потенциалом для улучшения взаимодействия власти и населения, целесообразно активно пропагандировать ее достоинства, прививать информационную культуру и распространять знания о возможностях ИКТ в сфере публичного управления. Поскольку цифровая демократия возникает как результат освоения гражданами информационных технологий, она требует определенного уровня психологической адаптации граждан к инновациям, усвоения ими привычек использования ИКТ в процессе взаимодействия с властными структурами²². Поэтому следует стимулировать обучение широких слоев общественности азам знаний о сфере ИКТ, издавать буклеты и видеоролики о формах и способах участия граждан в государственном управлении, готовить соответствующие пособия.

Таким образом, подытоживая проведенный анализ, следует отметить, что развитие института электронной демократии в Узбекистане тесно сопряжено с осуществляемыми в стране социально-экономической, правовой, административной и иными реформами, оно требует не только развития и совершенствования инфраструктуры системы государственного управления и сферы ИКТ, но и активной гражданской позиции населения, прозрачности и ответственности органов государственной власти.

²² В. В. Пашинская, *Формирование «электронной демократии» в Российской Федерации*, «Фундаментальные исследования» 2013, № 11-6, <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=33293> (10.02.2020).

Административные процедуры как инструмент взаимодействия гражданина и государства

Узбекистан проводит реформу сферы государственного управления. Осуществляемая административная реформа направлена не только на создание эффективной системы государственного управления, но и демократизацию системы взаимодействия государства с населением.

В целях улучшения взаимодействия органов государственной власти с гражданином проведена работа по совершенствованию административных процедур, направленных на четкую регламентацию правовых отношений государственных органов с физическими и юридическими лицами. Важным шагом в осуществлении административной реформы явилось принятие закона «Об административных процедурах»²³, вступившего в силу 10 января 2019 года. Кроме того, принятие Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве²⁴ позволило унифицировать административное судопроизводство при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Упорядочение административных процедур служит улучшению деятельности государственного аппарата, устранению бюрократизма, повышению ответственности государственных служащих за реализацию возложенных на них задач и функций. Как правильно отметил профессор Ю. Н. Стариков, проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования государственного аппарата, системы его внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций²⁵. Поскольку административные процедуры используются практически повседневно в деятельности любого органа или учреждения государства, они представляет собой важный канал взаимоотношений между государством и личностью.

Зарубежный опыт показывает, что только ясные, прозрачные, четко прописанные процедуры помогут избежать самоуправства чиновников, нарушений прав и свобод граждан. Закон должен жестко регламентировать порядок и правила исполнительно-распорядительной деятельности органов государства (например, разрешительных, контрольно-надзорных, регистрационных и иных полномочий). Скажем, тщательное и всестороннее регулирование

²³ См.: Национальная база данных законодательства, 09.01.2018 г., № 03/18/457/0525.

²⁴ См.: Национальная база данных законодательства, 26.01.2018 г., № 02/18/АПК/0627.

²⁵ Ю. Н. Стариков, *Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения: сборник избранных научных трудов*, Воронеж 2010, с. 489–490.

всех видов административной деятельности, строгая формализация административного процесса в США позволяют достигать целей охраны прав личности, избегать бюрократии и административного произвола²⁶.

Административные процедуры представляют собой юридический механизм осуществления взаимодействия органов власти с гражданами посредством максимального его облечения в форму нормативно определенного порядка (процедур) действий. Эти процедуры являются одной из гарантий реализации прав граждан и организаций в отношениях с государством, их защиты от самоуправства чиновников.

Взаимодействие государства с гражданами особенно распространено в таких сферах, как лицензионные, разрешительные, регистрационные процедуры. Административная процедура применяется в отношении лиц, которым адресован административный акт или административное действие, либо права и законные интересы которых им затрагиваются. Под нее подпадают повседневные отношения, складывающиеся между гражданами и органами государства. То есть, в отличие от сугубо административного производства по делам об административных правонарушениях, в процессе взаимодействия государственных органов с гражданами применяются именно административные процедуры.

Мощным инструментом ограничения произвольного усмотрения чиновника является административный регламент, представляющий собой документ, определяющий процедуру осуществления действий и принятия решений органом государства, порядок исполнения возложенных на него обязанностей и полномочий. Назначение этих документов состоит во введении легальных критериев действий государственных служащих, что позволяет исключить излишнее административное усмотрение и как следствие злоупотребления властью. Они детализируют административно-управленческие процессы посредством подробного описания порядка взаимодействия государственного органа с гражданами.

Изучение показывает, что в настоящее время правовые основы данной сферы значительно отстают от быстро развивающейся системы «Электронное правительство», часть государственных услуг не имеет административных регламентов. Следует ускорить принятие административных регламентов, содержащих подробную информацию о порядке исполнения государственных функций должностными лицами в их взаимоотношениях с гражданами.

Таким образом, административная процедура представляет собой не только нормативно установленный порядок осуществления органами госу-

²⁶ Г. И. Никеров, *Административно-процессуальное право США*, «Государство и право» 1997, № 12, с. 103.

дарства последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг. Это еще и важный инструмент улучшения качества государственных услуг, средство защиты прав и законных интересов граждан от чрезмерно усмотрительного характера деятельности государственных служащих. Они позволяют обеспечить эффективную работу органов государства по реализации прав человека путем закрепления основных требований к условиям, срокам и последовательности осуществления своей деятельности. Административные процедуры обеспечивают нормативную регламентацию взаимодействия органов государства с гражданами путем установления порядка принятия властных управленческих решений, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных дел.

В контексте обеспечения взаимодействия государства и человека административные процедуры должны применяться с учетом соблюдения следующих основных принципов: законность; соразмерность; достоверность; возможность быть выслушанным; открытость, прозрачность и понятность административных процедур; приоритет прав заинтересованных лиц; недопустимость бюрократического формализма; содержательное поглощение; осуществление административного производства в «одно окно»; равноправие; защита доверия; правомерность административного усмотрения (дискреционного полномочия); исследование.

Кроме того, важной гарантией равноправия взаимодействия граждан и государственных органов является право на обжалование решений, действий (бездействия) органов государства и их должностных лиц в суде. Суд, установив, что обжалуемое решение противоречит законодательству и нарушает права и охраняемые законом интересы гражданина, принимает акт о признании решения незаконными.

Таким образом, от того, насколько взаимоотношения государственных органов с гражданами обеспечены детальными и прозрачными процедурами, зависит надлежащая реализация их прав и интересов. Проведенный анализ позволяет выявить следующие характерные признаки административной процедуры: она является нормативно установленным порядком деятельности органов государства, а также имеет целью упорядочение конкретных правоотношений, складывающихся между государственными органами и гражданами, обеспечить защиту прав и интересов последних. Определенно можно сказать, что эти процедуры представляют один из инструментов обеспечения законности, транспарентности и строгой регламентированности работы органов государства в их взаимоотношениях с населением.

Государственные услуги в системе взаимодействия государства и гражданина

Модель государства, оказывающего публичные (государственные) услуги своим гражданам, получила распространение и развитие в конце XX-го–начале XXI-го века. В Узбекистане же идея государства, служащего народу, модель «сервисного государства» стала настойчиво продвигаться лишь в последние годы. Термин «государственные услуги» в Узбекистане стал активно использоваться в русле осуществления административной реформы, внедрения так называемого позитивного государственного управления (управления по предоставлению государственных услуг). Как отметил глава государства Ш. Мирзиёев, главной целью государства является служение народу, обеспечение достойных условий жизнедеятельности граждан, улучшение качества жизни, что коренным образом требует повышения качества и расширения государственных услуг²⁷.

Понятие «государственные услуги» неоднозначно трактуется специалистами. Так, некоторые ученые разграничивают государственные услуги и публичные услуги. При этом термин «публичные услуги» трактуется шире, чем термин «государственные услуги». Объясняется это тем, что субъектом предоставления государственных услуг являются лишь органы государственной власти, а субъектами публичных услуг могут быть как государственные, так и негосударственные организации²⁸. Другой подход заключается в том, что публичные услуги охватывают понятие «государственные услуги», поскольку главной особенностью публичных услуг является их социальная значимость, удовлетворение общественных потребностей²⁹. Есть и иной подход, согласно которому «государственная услуга представляет собой особую разновидность государственной функции, выполняемой государственными органами для реализации целей и задач государственной власти»³⁰. Последний подход, по нашему мнению, можно оценить как необоснованный, поскольку он не учитывает такой важный аспект, как направленность на удовлетворение (реализацию) потребностей, прав и интересов граждан, выдвигая на первый план интересы государства.

²⁷ Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису // Народное слово. 2017 г. 23 декабря.

²⁸ См.: Л. К. Терещенко, *Услуги: государственные, публичные, социальные*, «Журнал российского права» 2004, № 10, с. 16–17.

²⁹ См.: И. У. Кулдыбаева, *Правовое регулирование электронных государственных услуг: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук*, Челябинск 2014, с. 12.

³⁰ А. Бахадиров, *Категоризация государственных услуг. Программа развития ООН в Республике Узбекистан*, Ташкент 2012, с. 4.

Кроме этого, недостаточная научная разработка понятия «государственная услуга» сказывается и на правоприменительной практике. Действительно, отсутствие четко сформулированного законодательного определения данного понятия влечет разнородную правоприменительную практику, размытость его свойств и признаков. К недостаткам законодательства, регулирующего порядок, процедуры и стандарты оказания государственных услуг, следует отнести то, что они иногда ориентированы на интересы поставщика услуг, а не на интересы их получателя. Не всегда четко прописан алгоритм оказания услуг, размыты обязанности и меры ответственности должностных лиц.

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере оказания государственных услуг, позволяет выделить следующие черты категории «государственная услуга»:

- государственная услуга есть средство и одновременно форма реализации определенной государственной функции;
- субъектами оказания государственной услуги является орган государственной власти, а ее получателем (потребителем) – физические либо юридические лица;
- государственная услуга осуществляется в областях и порядке, установленном законодательством;
- предоставление органами государства услуг гражданам является одним из каналов их взаимодействия. (нет источников).

В Узбекистане, как и во многих странах мира, сформирован Единый портал интерактивных государственных услуг, создана единая система межведомственного электронного взаимодействия, создан Интернет-портал для оценки и обсуждения качества государственных услуг. Принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на регламентацию отношений в сфере оказания государством услуг (доступ к информации о деятельности государственных органов, перечень государственных услуг и порядок их оказания, и так далее). Система оказания государственных услуг начала складываться в начале первого десятилетия текущего века. В 2003 году в структуре хокимиятов (органов исполнительной власти) районов и городов были сформированы инспекции по регистрации субъектов предпринимательства, работавшие по принципу «одного окна». В начале 2016 года данные инспекции были преобразованы в Единые центры по оказанию государственных услуг.

Однако функционирующая система оказания государственных услуг не удовлетворяла нарастающие потребности общества, практика проявила следующие системные проблемы:

- услугами данных центров могли пользоваться лишь субъекты предпринимательства, ими не охватывалось остальные граждане, которые были

вынуждены самостоятельно проходить сложные процедуры при получении услуг различных государственных органов;

- многие государственные органы практически не имели баз данных и информационных систем, позволяющих качественно и быстро оказывать услуги, при этом уровень их межведомственной интеграции был низким, что существенно затягивало процесс получения государственных услуг;
- не были четко прописаны процедуры оказания услуг, что порождало их низкую прозрачность и доступность, приводило к установлению произвольных требований и монополизации субъектов услуг, проявлениям бюрократизма и коррупции;
- слабое использование современных технологий и коммуникаций, сохранение бумажного документооборота, и, как следствие большие затраты времени и сил граждан при получении ими услуг;
- отсутствие эффективной системы контроля и оценки качества оказания государственных услуг, игнорирование общественного мнения о качестве оказания услуг.

Указанные проблемы вызывали справедливые нарекания населения к системе оказания государственных услуг, приводили к неудовлетворенности граждан деятельностью государственных органов. В результате правительство было вынуждено предпринять кардинальные шаги по реформированию деятельности государства в данной сфере. В начале 2017 года указом главы государства данные центры из структуры хокимиятов были переданы в систему органов Министерства юстиции, были выделены дополнительные штаты и ресурсы, в результате чего сложилась единая вертикальная система органов, оказывающих государственные услуги в масштабе всей страны. В структуре Министерства юстиции было создано Агентство государственных услуг, на которое возложена функция координации и контроля работы всех органов и организаций государства по оказанию государственных услуг³¹.

В структуре данного Агентства функционирует сеть территориальных Центров государственных услуг, основными задачами которых являются:

- оказание государственных услуг по принципу «одно окно», в том числе с выездом в отдаленные местности;
- обеспечение высокого качества сервиса, оперативности, прозрачности, комфортности и доступности государственных услуг, недопущение

³¹ См: Указ Президента Республики Узбекистан от 12 декабря 2017 года № УП-5278 «О мерах по коренному реформированию национальной системы оказания государственных услуг населению» //Национальная база данных законодательства, 13.12.2017 г., № 06/17/5278/0404.

бюрократизма, волокиты и иных административных барьеров в данной сфере;

- осуществление межведомственного взаимодействия, прежде всего, электронного, обеспечивающего оперативное получение необходимых документов и информации для оказания государственных услуг;
- предоставление квалифицированной информационной и консультативной помощи физическим и юридическим лицам при оказании государственных услуг;
- обеспечение соблюдения уполномоченными государственными органами и иными организациями требований законодательства и административных регламентов при оказании государственных услуг³².

По состоянию на 1 декабря 2019 года непосредственно в Центрах государственных услуг оказано более 14,6 миллиона услуг, посредством портала ЕПИГУ дистанционно оказано более 10,5 миллиона услуг. При этом дистанционно оказывается 179 государственных услуг, и это количество постоянно увеличивается³³. Однако даже столь скромные достижения Узбекистана в данной сфере, оптимизация системы оказания государственных услуг, дали определенный эффект – результаты социологических опросов показывают существенное повышение уровня удовлетворенности граждан работой государственных органов по оказанию услуг.

Анализ практики оказания государственных услуг показал необходимость устранения следующих недостатков в вопросе внедрения информационно-коммуникационных технологий для ускоренного развития указанной сферы, повышения качества и скорости оказания услуг:

- преодоление недостаточной развитости инфраструктуры данной сферы, не полный охват сетью Интернет удаленных регионов республики;
- отсутствие унификации технологических подходов и стандартов функционирования информационной системы государственных услуг, обеспечения интеграции ведомственных систем;
- недостаточное использование современных информационно-коммуникационных технологий в работе по повышению оперативности оказываемых населению услуг, наличие бюрократических процедур, сохранение немалого объема бумажного документооборота;
- слабая работа системы оценки, контроля и общественного мониторинга качества оказания государственных услуг.

³² Там же.

³³ См.: раздел «статистика» сайта ЕПИГУ: <https://my.gov.uz/ru/site/statistic-page> (1.12.2020).

Реформа системы государственного управления в контексте взаимодействия государства и гражданина

После объявления Узбекистана независимым государством были заложены основы новой системы государственного управления, создана базовая модель демократического управления государством на основе принципа разделения властей. Обеспечено функционирование государственного аппарата, выстроена новая структура органов государственного управления, адаптированная к условиям и потребностям общественного развития. Совершенствование государственного управления, осуществляемое в виде комплексной административной постепенно приводит к формированию стабильной и эффективной системы государственных органов.

Вопросы реформирования системы государственного управления всегда имели непреходящее значение в развитии любого государства. Как справедливо отмечают специалисты, «научное предвидение и обоснованные рекомендации особенно востребованы в преддверии крупных государственных преобразований»³⁴. Наблюдаем серьезные процессы реформирования практически во всех переходных странах. Они протекают по-разному, с разной скоростью. Здесь важна последовательность и обоснованность. В ходе таких преобразований должны органично сочетаться эффективные инструменты, обеспечивающие преемственность и сохранение полезного опыта при принятии реформистских решений.

Реформа системы государственного управления представляет собой важную часть административной реформы. Поскольку сфера государственного управления мобильна, она подвержена перманентным изменениям, диктуемым потребностями социально-экономического развития страны, а также все более усложняющимися процессами управления. Законодательство призвано чутко реагировать на эти изменения, что вызывает необходимость совершенствования его норм.

Говоря о содержании понятия «административная реформа», следует учитывать, что оно в первую очередь означает изменение, переустройство, преобразование сферы государственного управления. Ю.А. Тихомиров называет ее «реорганизацией государственного управления»³⁵. Другие специалисты подчеркивают важность оптимизации и упорядочения функций органов

³⁴ С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, *Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки*, «Журнал российского права» 2006, № 11, с. 24.

³⁵ Ю. А. Тихомиров, *Правовые аспекты административной реформы*, «Законодательство и экономика» 2004, № 4, с. 29.

государственной власти³⁶, под административной реформой предлагают понимать масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, совершенствованию порядка их реализации и построению новой системы и структуры исполнительной власти для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления³⁷.

Важнейшее значение имеет понимание целей административной реформы. Так, И. А. Хамедов отмечает, что «административная реформа направлена на изменение функций управленческих структур и их четкую правовую регламентацию»³⁸. Также важен и следующий аспект, на который указывает японский профессор Шигэру Кодама: административная реформа не представляет собой какое-то одномоментное событие, это длительный поступательный процесс³⁹. С учетом изложенного полагаем, что административную реформу можно определить как комплекс государственно-правовых мер по совершенствованию организации и деятельности системы государственного управления, задач, функций и полномочий органов государственного управления, форм и методов их деятельности.

В Узбекистане реализуется амбициозная задача формирования системы государственного управления, способной обеспечить полноценную реализацию государственных функций, своевременно выявлять и эффективно решать проблемы общественно-политического и социально-экономического развития. Устраняется совмещение функций, меняется структура органов исполнительной власти, обеспечивается организационное разделение и оптимизация их полномочий.

Анализ трансформации данной системы позволяет сделать вывод, что она определяет парадигму взаимодействия государства и гражданина, способствует обеспечению открытости и прозрачности государственного управления. В качестве важнейшего критерия успешности государственных органов определен уровень доверия граждан к государственным институтам, интенсивность и результативность диалога государства с населением. Еще

³⁶ См.: Ю. А. Стариков, *Административная реформа в России: Политико-правовое и управленческое измерение*, Воронеж 2004, с. 3.

³⁷ См.: А. В. Шаров, *Об основных элементах административной реформы*, «Журнал российского права» 2005, № 4, с. 19.

³⁸ И. А. Хамедов, *О концепции совершенствования государственного управления в Республике Узбекистан в рамках административной реформы. Административная реформа в Республике Узбекистан. Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 года*, Ташкент 2007, с. 106.

³⁹ См.: К. Шигэру, *Реформа института административных процедур в Узбекистане в рамках правового сотрудничества с Японией*, [в:] *Административная реформа в Республике Узбекистан. Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 года*, Ташкент 2007, с. 12.

одним критерием эффективности государственного управления служит уровень его поддержки гражданами страны.

Отсутствие регулярного информирования населения органами государственной власти о результатах своей деятельности тормозит успешную реализацию реформ, меры по модернизации страны. Поэтому на органы государственной власти законодательно возложена обязанность регулярно и полно информировать население о своей деятельности, нормативно-правовых актах, регулирующих их деятельность, а также принимаемых ими решениях.

Законом «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления»⁴⁰ к основным принципам открытости деятельности органов государственной власти относится общедоступность, своевременность и достоверность предоставляемой ими информации, а также свобода поиска, получения и распространения информации о деятельности органов государственной власти и управления (ст. 4). Закон особо отметил, что к информации о деятельности органов государственной власти относятся нормативно-правовые акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти и управления, их структурных и территориальных подразделений, а также нормативно-правовые акты, нормативные и иные акты, принятые органами государственной власти и управления, а также сведения о ходе их исполнения (ст. 5). При этом информация должна размещаться на официальных веб-сайтах, датироваться и периодически, не реже одного раза в неделю, обновляться.

8 февраля 2017 года принято Постановление Президента № ПП–2761 «О мерах по коренному совершенствованию системы распространения актов законодательства»⁴¹. На основе критического анализа действующей системы распространения правовой информации и недостатков в данной сфере определены конкретные меры по совершенствованию деятельности соответствующих государственных органов.

Принятие 8 сентября 2017 года Указа Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» № УП-5185⁴² поставило задачу кардинального совершенствования и модернизации системы государственного управления. Утвержденная данным Указом Концепция и «дорожная карта» по ее реализации коренным образом изменили систему взаимодействия государства с гражданами. Принятые меры позволили за два – три года добиться существенной де бюрократизации государственного управления, повышения прозрачности системы

⁴⁰ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2014 г., № 12, ст. 209.

⁴¹ Газета «Народное слово» от 9 февраля 2017 года № 29 (6693).

⁴² «Народное слово» от 9 сентября 2017 года № 180 (6844).

принятия решений, внедрения эффективных форм общественного и парламентского контроля.

Таким образом, административная реформа стала средством улучшения системы взаимодействия государства и гражданина. Реализация Концепции позволила улучшить действие механизмов обеспечения прав и свобод граждан, обеспечить четкую регламентацию правовых отношений государственных органов с гражданами, внедрить систему административной юстиции, обновившей порядок обжалования решений и действий органов исполнительной власти. Реализация Концепции направлена на воплощение принципа – «Не народ должен служить государственным органам, а государственные органы должны служить народу»⁴³. Реформа ввела новое отношение к оценке деятельности органов государства, когда главным критерием их работы становится доверие граждан к институтам власти, их способность наладить диалог с человеком, а также уровень их поддержки населением страны.

Выводы

Вышеизложенное позволяет констатировать, что в стране формируются основы электронной демократии, проявляющей себя как новая эффективная форма реализации народовластия, действенный способ участия населения в решении государственных дел. Активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в сферу взаимодействия государства и гражданина способствует расширению прямых и обратных связей между ними. Наметилась тенденция резкого расширения объема и каналов оказания государственных услуг. Они стали основной формой и наиболее используемым каналом взаимодействия населения с государственными органами.

Вместе с тем, недостаточно используется потенциал взаимодействия государства и граждан, имеются проблемы в реализации правозащитной функции государства, среди государственных служащих сохраняется атмосфера пренебрежения и игнорирования прав и интересов отдельной личности. Гарантированные Конституцией права и свободы не всегда обеспечиваются на требуемом уровне в силу неразвитости информационной инфраструктуры, неравномерного доступа граждан к информации, низкой квалификации государственных служащих и наличия бюрократических процедур.

⁴³ См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 8 сентября 2017 года № УП-5185, Собрание законодательства Республики Узбекистан 2017 г., № 37, ст. 979.

Имеющаяся инфраструктура оказания государственных услуг недостаточно развита, она не обеспечивает полного удовлетворения потребностей населения. Многочисленны случаи формализма и волокиты, наличие административных барьеров, необоснованные требования о предоставлении большого количества документов, произвольные требования к гражданам со стороны государственных органов.

С учетом дальнейшего развития информационно-коммуникационных технологий в стране, совершенствованием инфраструктуры «электронной демократии» целесообразно законодательно закрепить механизм реализации гражданской инициативы на локальном уровне (город, район), а также механизм сбора подписей в поддержку данной инициативы посредством интернета по вопросам местного значения. Следует развивать механизмы конкуренции и повышения качества представительства населения в органах государственной власти, совершенствовать институт государственной службы, повышать профессионализм и качество кадрового состава органов государственной власти.

Электронная демократия, возникшая в результате динамичного развития информационного общества, трансформируется в современную систему демократических процедур, правил, стандартов и инструментов принятия властных решений с широким использованием современных ИКТ в ходе осуществления народовластия.

В условиях модернизации Узбекистана наблюдается рост технократизации системы взаимодействия власти с населением, постепенно возрастает интерес граждан к участию в управлении государством. Такое участие становится более привлекательным для граждан в условиях широкого использования ИКТ. Институт электронной демократии органично внедряется в систему народовластия, в известной степени сотрудничая с его традиционными формами, а иногда и конкурируя с ними. Электронная демократия повышает качество системы взаимодействия государства и граждан, создает дополнительные каналы участия населения в государственном управлении, способствует усилению гражданского контроля над органами власти.

Таким образом, взаимодействие граждан и государства следует рассматривать как базу и одновременно инструмент демократизации и модернизации страны, как форму развития самодеятельности населения, как сферу реализации интересов общества, как определенную модель жизнедеятельности общества.

Библиография

- Bakhadirov A., *Categorization of Public Services. United Nations Development Program in the Republic of Uzbekistan*, Tashkent 2012 [А. Бахадиров, *Категоризация государственных услуг. Программа развития ООН в Республике Узбекистан*, Ташкент 2012].
- Dutton W., *Digital democracy: electronic access to politics and services*, [in:] W. Dutton (ed.), *Society on the Line. Information Politics in the Digital Age*, Oxford University Press 1999.
- Grigorieva M. S., *Legal definition, essence and content of the concept of "electronic democracy"*, «Legal Science» 2018, no. 3 [М. С. Григорьева, *Правовое определение, сущность и содержание понятия «электронная демократия»*, «Юридическая наука» 2018, № 3].
- Ibragimov A. T., *Electronic government in the process of formation of electronic democracy*, "Vestnik KazNU" 2008 [А. Т. Ибрагимов, *Электронное правительство в процессе становления электронной демократии*, «Вестник КазНУ» 2008], <https://articlekz.com/article/7092> (17.09.2020).
- Khamedov I. A., *On the concept of improving public administration in the Republic of Uzbekistan within the framework of administrative reform. Administrative reform in the Republic of Uzbekistan. Materials of the International Symposium September 29–30, 2007, Tashkent 2007* [И. А. Хамедов, *О концепции совершенствования государственного управления в Республике Узбекистан в рамках административной реформы. Административная реформа в Республике Узбекистан*. Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 года, Ташкент 2007].
- Kuldybaeva I. U., *Legal regulation of electronic public services: Author's abstract. dis. ... Cand. jurid. Sci., Chelyabinsk 2014* [И. У. Кулдыбаева, *Правовое регулирование электронных государственных услуг: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук*, Челябинск 2014].
- Odilkoriev H. T., Yakubov Sh.U., *National Legal System and Legal Framework. Monograph, Tashkent 2010* [Х. Т. Одилкориев, Ш. У. Якубов, *Миллий ҳуқуқий тизим ва ҳуқуқий кадриятлар. Монография*, Ташкент 2010].
- Riley T. B., *Electronic Governance & Electronic Democracy*, SFI Publishing 2000.
- Sharov A. V., *On the Main Elements of Administrative Reform*, «Journal of Russian Law» 2005, No 4 [А. В. Шаров, *Об основных элементах административной реформы*, «Журнал российского права» 2005, No 4.
- Shigeru K., *Reform of the Institute of Administrative Procedures in Uzbekistan in the Framework of Legal Cooperation with Japan*, [in:] *Administrative Reform in the Republic of Uzbekistan. Materials of the International Symposium September 29–30, 2007, Tashkent 2007* [К. Шигэру, *Реформа института административных процедур в Узбекистане в рамках правового сотрудничества с Японией*, [в:] *Административная реформа в Республике Узбекистан. Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 года*, Ташкент 2007].
- Tikhomirov Yu. A., *Legal aspects of administrative reform*, «Legislation and Economics» 2004, No 4 [Ю. А. Тихомиров, *Правовые аспекты административной реформы*, «Законодательство и экономика» 2004, No 4].
- Yakubov Sh. U., *Formation of legal values and principles in the legal system of Uzbekistan. Yurid. fanz nomz. dis. avtoref.*, Tashkent 2008 [Ш. У. Якубов, *Ўзбекистон ҳуқуқий тизимида ҳуқуқий қадрият ва тамойилларнинг шаклланиши. Юрид. фанлар номз. дис. автореф.*, Ташкент 2008].