

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE COUNTRIES OF CENTRAL ASIA

**Bakhtiyar Irismetov** – Associate Professor at the State Institute of Arts and Culture of Uzbekistan

**Annotation:** The article talks about the fact that today all the states of the Central Asian region continue to modernize their political system, which is quite consistent with the emerging challenges of the time.

**Key words:** state, political system, Central Asian region, civil society, dialogue, modernization.

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

**Батияр Ирисметов** – доцент Государственного института искусств и культуры Узбекистана

**Анотация:** В статье речь идет о том, что на сегодняшний день все государства центральноазиатского региона продолжают модернизировать свою политическую систему, что вполне созвучно складывающимся вызовам времени.

**Ключевые слова:** государство, политическая система, центральноазиатский регион, гражданское общество, диалог, модернизация.

На сегодняшний день все государства центральноазиатского региона продолжают модернизировать свою политическую систему, что вполне созвучно складывающимся вызовам времени. Важным фактором процессов модернизации политической системы являются совершенствование и оптимизация административно-государственного управления. Ввиду того, что современная эпоха требует иного характера взаимоотношений гражданского общества и государства, в котором гражданское общество все больше имеет влияние на принятие того или иного политического решения. Представляется, что формирование эффективных механизмов диалога гражданского общества и государства возможно лишь, тогда, когда государства центральноазиатского региона создадут прозрачную систему административно-государственного управления на всех уровнях, поскольку прозрачная система администрирования является ключевым звеном во взаимоотношениях государства и общества.

Следует отметить, что для данной работы сравнительный анализ политических реформ в государствах центральноазиатского региона не являются основной целью. Данная глава является методологической и

гносеологической частью данной работы. Поэтому анализ процессов демократизации политических систем, в том числе в Республике Узбекистан, полагаем должен проводиться не только в контексте опыта реформирования административно-государственного управления в развитых странах мира, но и на основе сравнительного анализа реформирования административно-государственного управления в странах Центральной Азии.

Сравнительный анализ процессов политических реформ не порождает проблемы сравнимости, так как исторические процессы, происходящие в центральноазиатском регионе, сформировали почти идентичные стартовые условия для демократизации политических систем. Сравнительный анализ политических реформ в государствах центральноазиатского региона поможет ученым и политикам Узбекистана сконструировать наиболее эффективную модель административно-государственного управления в стране с учетом достоинств и недостатков проводимых реформ в соседних государствах центральноазиатского региона.

Для рассмотрения процессов становления административно-государственного управления в центральноазиатских государствах, необходимо подробно остановиться на характерных чертах административно-командной системы бывшего Советского Союза, которая сформировала элементы управления, оказывающие, и по сей день негативное влияние на выработку оптимальных механизмов управления на всем постсоветском пространстве.

В свою очередь, управленческая структура Советского Союза сохранила в какой-то мере традиции Российской империи. Этому свидетельствует патерналистское восприятие власти в то же время, как и обладание большими полномочиями управленческого аппарата. Во время Советского Союза тотальное огосударствление в экономической и в других сферах общественной жизни повлияло на динамику развития бюрократизма и вширь, и вглубь. Были созданы новые мотивационные механизмы следования устоявшимся нормам бюрократических отношений. В идеологии превращение идеи в догму означало верить в партию, а также Ленину и Сталину. В бюрократической системе активно развивались элементы сакрализации различных ведомств «железных наркомов». Так, каким же образом развивалась советская управленческая структура?

Революционный романтизм в первые годы становления советской власти оказался не таким уж привлекательным, ведь главное состояло не в том, чтобы все разрушить, а преобразовать, не превращаясь в изгоев человеческой истории. Резкий перелом в общественном развитии породил у многих надежду на скорейшее избавление от «язв и ужасов» прошлого. В то время казалось, что самый простой метод, избавляющий общество от бюрократизма является ликвидация старого аппарата управления, не только его институтов и функции, но и его чиновников. Но жизнь показала ошибочность этого решения. В 1918 году борьба с бюрократизмом закипела.

Множество записок и телеграмм В. И. Ленина были насыщены призывами «качать за волокиту!».

С другой стороны, сама экономическая и социальная политика большевиков создавали предпосылки закрепления бюрократизма на новой социальной почве. Это было связано с установлением режима военного коммунизма. В области экономики тотальная национализация промышленности и сельского хозяйства переместили центр тяжести деятельности субъектов партии со сферы производства в сферу распределения. Фактически происходило становление новой социальной структуры, детерминирующим фактором этого процесса выступала политика государства, направленная на создание такой структуры общества, где было бы возможно фиксировать принадлежность к той или иной социальной группе посредством ограничения и репрессий. Подобная политика требовала создания особого аппарата, который, разрастаясь и захватывая все новые области, превращал выдвинутые революционные идеалы в символы, лишённые реального содержания. Усиление бюрократических тенденций в бывшем Советском Союзе связано не только с трансформацией принципов управления, но и с жесткой регламентацией в политической жизни.

Монополия одной партии во всех сферах общественной жизни задерживала нормальное функционирование политической системы. Таким образом, на ранних этапах становления Советского Союза бюрократический аппарат набирал силу, чтобы в конце двадцатых годов утвердить себя в виде одной из существующих качеств советской системы, а борьба против ее отдельных представителей ничего не смогла изменить ни тогда, ни в последующие времена.

Принимаемые государственной властью решения не соответствовали интересам народа, а соответствовали интересам государственной бюрократической элиты. Следовательно, рекрутирование бюрократической элиты в тоталитарную эпоху происходило по усмотрению вождя и по его указанию. По логике вещей несложно догадаться, что чиновник не был уверен в завтрашнем дне из-за неограниченной власти вождя, который по собственному усмотрению мог делать все, что угодно. Следовательно, в тоталитарную эпоху, чиновника парализовал страх, который лишает его дара действовать и превращает в некотором роде в машину, которая способна лишь восхвалять мудрость, справедливость и принципы управления своего покровителя.

Особенно, после сталинского периода предпринимались попытки разрушить подсистему страха, предпринимались полумеры отказа от ключевых принципов управления. Неудачи заключались в том, что принимаемые меры точнее полумеры не изменили существующий менталитет. Происходила социализация, сформулированная сталинской политической системой. Экономика продолжала нести в себе отпечаток чисто тоталитарных принципов, то есть не уничтожалась грань между государством и экономикой.

Практика второй половины XX века стала прологом интенсивного процесса бюрократизации управления в политической системе. Правда, золотой век бюрократии пришелся на период застоя. Именно в эти годы функционирующая политическая система регулировалась бюрократией и отражала её собственные корпоративные интересы. А также в эти годы сформировались парадоксальным образом свойства бюрократии, которые заключались в псевдоактивной деятельности не в интересах дела, а ради отчетов и рапортов, служащих залогом ее социального выживания. Клятва в верности генеральной линии с откровенным игнорированием государственных и партийных решений требовала согласия и «улыбки по ослепительней», а вовсе не исполнения дела.

Многие авторы определяют брежневскую систему, как политику экономического сюрреализма, так как способ функционирования политической системы в действительности предстает в роли некоего «сюра», когда в воображении наблюдателя просматривается абсурдность. Но в этой системе просматривается своя логика, только логика специфическая, если не перевернутая или весьма, своеобразно субъективированная. В сюрреализме есть своя логика и выстроенность, свой «бес труда», понимаемый посвященными как некий кодекс и театр абсурда, выстроенный по своим ничуть, не менее жестким правилам, чем театральные жанры<sup>1</sup>.

Это происходило по закону гротескного почитания разворачивающегося в условиях всеобщего понимания того простого факта, что «король-то голый»<sup>2</sup>. В этот период происходил реальный процесс консолидации бюрократии и формирования ее как социального слоя, связанного с родственными и клановыми отношениями. Именно в этот период шлифуются механизмы социального самосохранения бюрократии, и охрана ее общих корпоративных интересов, появляется специфическое управление, как бюрократический централизм. Если относиться к этой категории с научной точки зрения, то бюрократический централизм можно определить, как специфическую разновидность централизма, в которой, какая-либо бюрократия или бюрократическая структура приемлет лишь централизм, замыкающийся на них самих. К примеру, для министерской бюрократии приемлемый централизм заканчивается на самом министерстве. Таким образом, можно констатировать тот факт, что ведомства, а точнее его интересы, выше, чем интересы общества и государства, хотя ведомство является элементом государственной структуры.

В эпоху перестройки меняется восприятие людей к своему прошлому. Эта эпоха многими публицистами и философами того времени определялась как демократизация советского общества, но реальная жизнь показала несостоятельность доводов известных публицистов того времени. Многие демонстративные действия четко показали утрату у людей веры в идеологию и во властные структуры советского общества, где присутствовало хищение

<sup>1</sup> Королев В.: «Искус корпоративности и мутация системы - советская бюрократия в структуре политической власти - бюрократия и общество» М 1991 г. ст. 126

<sup>2</sup>

государственной собственности, что способствовало стагнации в масштабе всей страны и отчасти обусловили крушение Советского Союза. Перед исследователями в странах СНГ встает вопрос, почему реформы в области «трансформации» бюрократии не привели к успеху, и какие проблемы мешали в то время построить наиболее эффективную модель управления политической системой?

Многие исследователи и аналитики считают, что это проблемы, которые впоследствии нам пришлось учесть и при реформировании политической системы в Республике Узбекистан:

1. Критерием подбора персонала того времени не всегда была компетентность и энергичность, что соответственно не могло обеспечить эффективное функционирование управленческого аппарата. Как показала жизнь, в качестве решающих критериев была лояльность руководителю. Также в рекрутировании управленческого персонала играли важную роль родственные, клановые, корпоративные, дружеские и другие неформальные связи. Таким образом, получалось, что в аппарате министерства, ведающего, к примеру, добычей полезных ископаемых трудились «специалисты», зачастую не имеющие никакого отношения к данному направлению, но зато связанные родством и иными связями с руководителем.

2. Народ в условиях командно-административной системы не имел возможности влиять на образование элитных групп, контролировать их и демонстрировать свое мнение. В этой системе функционировал известный библейский принцип «возлюби самого себя», по которому организация заботилась больше о себе, нежели о тех задачах, которые она призвана была выполнять. Данный принцип находил в бывшем Советском Союзе явные и латентные подтверждения. Это в свою очередь приводило к пропасти в отношениях между гражданами и властью.

Кроме того, имели место проблемы, которые не позволяли сформировать эффективную управленческую структуру в стране:

1. Отсутствие мотивации у чиновничества для введения в организации или ведомстве инноваций.

2. Отсутствие возможности у общества проявлять какие-либо инициативы, которые могли бы повлиять на функционирование бюрократической элиты.

Таким образом, мы можем констатировать тот факт, что в значительной мере деструктивные и дисфункциональные методы управления в политической системе, среди них: круговая порука, формализм, война в Афганистане, гонка вооружений и другие привели к распаду СССР.

Специфический путь развития Республики Узбекистан был определен Президентом И.А. Каримовым: «Нами создаваемое правовое государство, прежде всего, основывается на достижениях мировой цивилизации и развитых стран, а так же оно формируется на основе наших национальных ценностей».

Ученые Западной Европы и США пришли к выводу, что традиции и национальные ценности не являются препятствием модернизационных процессов, наоборот, они помогают процессам социально-политического развития. Построение государственности в Республике Узбекистан тесно связано с учениями таких выдающихся мыслителей, как Абу Наср Аль Фараби, Юсуф Хосхожиб, Амир Тимур, Алишер Навои и т.д.

Построение демократического и правового государства связано с социально-политическим участием граждан. Следует отметить, что для углубления демократических реформ, необходимо повышение политического участия граждан и превращение их в защитников демократических ценностей. Данное явление требует поэтапного процесса повышения политической культуры граждан страны. Исходя из этого, для реализации стратегических целей, а именно для построения демократического государства является воспитание всесторонне развитого человека, который осознает свои права и механизмы реализации тех или иных интересов. Личность может участвовать в социально-политической жизни общества по следующим причинам:

1. осознание демократических ценностей в сознании человека;
2. реализация личных прав и понимание своих социальных обязанностей;
3. сознательное восприятие своих интересов.

Следует отметить, что социально-политическая активность граждан зависит от особенностей той или иной личности (половозрастные, образовательные и т.д. Важнейшим элементом демократизации политической системы является реформирование государственной службы. Государственная служба должна реформироваться в соответствии или опережая другие общественные реформы, так как общественные реформы, начинаются с реформ управленческого аппарата. Административные реформы проводимые в Республике Узбекистан осуществляются исходя из тех же позиций. Если реформы государственной службы отстают от общественных реформ, данный факт будет препятствовать общественному развитию, именно поэтому в Республике Узбекистан реформированию государственной службы уделяется особое внимание. Реформирование государственной службы в Республике Узбекистан осуществляется по следующим направлениям:

1. создание эффективных структур государственной службы;
2. укрепление правовых основ государственной службы;
3. повышение квалификации кадров государственных служащих;
4. обеспечение информационной, материальной и технической базы государственных служащих;
5. внедрение научных разработок и заключения экспертов в государственную службу для чего и принят был закон о госслужбе.

Для анализа проводимых административных реформ в Республике Узбекистан необходимо акцентировать внимание на становлении и развитии политической системы.

Как мы видим из вышеперечисленных реформ, на первом этапе кардинально изменилась управленческая структура. Она начала подстраиваться под либерализацию экономики и демократизацию политической системы Республики Узбекистан. Наряду с вышеперечисленными реформами управленческих структур, возникли новые министерства, такие как Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, юстиции и т.д., призванные выполнять определенные общественные задачи. Таким образом, мы можем сказать, что первый этап реформ, который положил начало преобразованию государственной структуры, подготовил страну к полномасштабной административной реформе, которая была начата еще с конца 2003 года.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Каримов И.А. Избранные произведения. 1-18 тома. Т.: 1996-2010.
2. Каримов И.А. Узбекистан: Собственная модель перехода на рыночные отношения.- Т.: Узбекистон, Т.: 1993. С.9
3. Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования гражданского общества в Узбекистане. Доклад на 9-й сессии Олий Мажлиса // газета « Народное слово.-2002, 30 августа
4. Каримов И.А. «Юксак маънавият – энгилмас куч».Маънавият,Т.: 2008.
5. Конституция Республики Узбекистан/ <http://www.gov.uz>
6. Закон о выборах в Республике Узбекистан.Т.: 2009. С.8-9
7. Абдулло Р. Таджикистан: к вопросу о политических итогах десятилетия независимости// Центральная Азия и Кавказ, 2001.-№6(18) - С.106-107
8. Абдуазимова Н., Абдурахмонов О. “Ўзбекистонда жамиятни демократлаштириш ва янгилаш, мамлакатни модернизация ва ислох қилиш йўлида. Т.: “Akademiya” 2005 й. Б.111
9. Азизхонов А.Т., Ефимова Л.П. Теория и практика строительства демократического общества в Узбекистане: Учеб.пособие.-Т.:НУУз им. М.Улугбека, 2005,
10. Алексеева Т.А. Политическая философия. М.,2007.
11. Алексеева Н.Н., Иванова И.С. Средняя или Центральная Азия. <http://ia-centr.ru> 27.12.2007.
12. Алимов Р.М. Центральная Азия: общность интересов. – Ташкент.: Шарк. 2005. –С. 200-201.