

*Шаякубов Шомансур Шакабилович,
кандидат исторических наук, доцент
Ташкентского государственного юридического университета
город Ташкент, Узбекистан
Shayakubov Shomansur Shakabilovich,
candidate of historical sciences, associate professor of
Tashkent State University of Law*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В УЗБЕКИСТАНЕ

Аннотация. В данной статье изучена потребность в разработке четкого определения соответствующей научно-методической и юридической терминологии в сфере формирования и развития гражданского общества, отсутствие критического анализа существующих теоретических концепций сущности гражданского общества и закономерностей его развития и разработки на этой основе концептуально-теоретических подходов к формированию национальной модели развития гражданского общества в Узбекистане. При этом предлагается разработать концептуально-теоретических подходов к определению целей, задач и места институтов гражданского общества в демократическом правовом государстве и принципов взаимодействия государства и гражданского общества.

Ключевые слова: концепция, гражданское общество, институты гражданского общества, законодательство, трех секторная модель, социальное партнерство, общественный контроль.

*Shayakubov Shomansur Shakabilovich,
candidate of historical sciences, associate professor of
Tashkent State University of Law*

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF SOCIAL PARTNERSHIP IN UZBEKISTAN

Abstract. This article explores the need to develop a clear definition of the appropriate scientific, methodological and legal terminology in the field of formation and development of civil society, the lack of a critical analysis of the

existing theoretical concepts of the essence of civil society and the patterns of its development and development on this basis of conceptual and theoretical approaches to the formation of a national model development of civil society in Uzbekistan. At the same time, it is proposed to develop conceptual and theoretical approaches to determining the goals, objectives and place of civil society institutions in a democratic legal state and the principles of interaction between the state and civil society.

Key words: concept, civil society, civil society institutions, legislation, three-sector model, social partnership, public control.

В числе ключевых задач, определенных Стратегией развития Нового Узбекистан в 2022 – 2026 годы на направлении реформирования системы государственного и общественного строительства определено совершенствование общественного управления, включая развитие современных форм осуществления общественного контроля, повышение эффективности социального партнерства, развитие общественной и политической активности институтов гражданского общества.

Президент Республики Узбекистан в своих выступлениях неоднократно подчеркивал необходимость участия граждан в государственных и общественных делах. Так, 24 января 2020 года в своем Послании Президент отметил, что «следует четко закрепить обязательность проведения консультаций с общественностью при принятии решений по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны, представляющим особый интерес для населения». Для усиления общественного контроля, установления более тесного взаимодействия между государством и обществом Президент предложил создать Общественную палату Республики Узбекистан.

Логическим продолжением намерений главы государства стало подписание 16 апреля 2020 года Указа «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан». В соответствии с данным Указом при Президенте страны создана Общественная палата, призванная стать современной, демократической и транспарентной площадкой по консолидации усилий государства и гражданского общества, направленных на дальнейшее опережающее и всестороннее развитие страны¹.

Согласно документу одним из основных направлений деятельности палаты стало инициирование проведения фундаментальных и практических исследований в области развития гражданского общества при участии научно-экспертных групп с организацией системного изучения, обобщения и анализа общественного мнения о государственной политике в данной области и ее практических результатах.

¹ Указ Президента Республики Узбекистан от 16 апреля 2020 года №УП-5980 «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан».

Как показывает изучение состояния дел, проведение исследований по вопросам развития гражданского общества предусматривается принятыми на 2015 – 2020 годы Программой фундаментальных исследований «Развитие общества, теория государственности и права, конкурентоспособность экономики» и Программой прикладных исследований «Разработка научных основ дальнейшего углубления демократических реформ, формирования гражданского общества, модернизации и либерализации национальной экономики»¹.

В этой связи необходимо отметить, что, в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы подготовки юридических кадров», в составе Ташкентского государственного юридического университета, на базе упраздненного Института философии и права Академии наук Республики Узбекистан, был образован Центр правовых исследований². В числе других приоритетов на данный Центр была возложена задача проведения фундаментальных и прикладных исследований в области совершенствования и развития правовых основ дальнейшей демократизации государственной власти и управления, формирования гражданского общества.

В соответствии с утвержденным положением о Центре, в его составе были образованы Отдел правовых проблем государственного строительства и управления, Отдел правовых проблем углубления рыночных, социально-экономических реформ и Отдел изучения проблем реформирования судебно-правовой системы. Научные подразделения по правовым вопросам формирования гражданского общества в данном Центре не создавались.

В настоящее время деятельность Центра правовых исследований прекращена в связи с образованием на его базе, в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики», Исследовательского института правовой политики при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. В функции данного Института проведение исследований по вопросам развития гражданского общества уже не входит³.

Согласно документу следующим из основных направлений информационно-аналитического и организационного обеспечения деятельности Общественной палаты стала разработка показателей оценки уровня сотрудничества институтов гражданского общества с

¹ Uzscience international journal of multidisciplinary research. http://uzscience.uz/gntp_02.html

² Постановление Президента Республики Узбекистан от 28 июня 2013 года № ПП-1990 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы подготовки юридических кадров».

³ Указ Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года № УП-5415 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики».

государственными органами, их вклад в социально-экономическое развитие страны, защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц с подготовкой на их основе ежегодных национальных докладов о состоянии и тенденциях развития гражданского общества.

Отсутствие единой методологии соответствующих мониторинговых и социологических исследований не позволяет объективно оценивать состояние и тенденции развития гражданского общества в стране. Периодически подготавливаемые по этим вопросам доклады носят фрагментарный характер и, как правило, не выходят за рамки статистических данных о количестве институтов гражданского общества.

Во многих соответствующих докладах и обзорах оценка уровня развитости гражданского общества в стране осуществляется на основании одних лишь показателей о количестве зарегистрированных негосударственных некоммерческих организаций, действующих органов самоуправления граждан и других общественных институтов.

Ничего не говорят о росте гражданской и общественной активности населения и такие, например, данные, как количество мероприятий, проводимых на местах организациями политических партий, Союза молодежи, Комитета женщин, органами самоуправления граждан и другими общественными формированиями. Большинство таких мероприятий носит просветительно-разъяснительный характер, не направлено на решение волнующих население вопросов, а охват ими населения в десятки раз ниже, чем количество людей, обращающихся по интересующим их вопросам в народные приемные Президента и Центры государственных услуг.

В 2018 году впервые была предпринята попытка оценить вклад институтов гражданского общества в социально-экономическое развитие страны. Однако основой для этой оценки послужили показатели предпринимательской и производственно-хозяйственной деятельности ННО и других институтов гражданского общества, осуществляемой ими в целях решения своих уставных задач.

У многих экспертов вызывает также сомнения обоснованность использования органами занятости и трудовых отношений и органами статистики показателей количества лиц, работающих в институтах гражданского общества, как одного из показателей уровня занятости населения.

По мнению ряда экспертов одним из критериев оценки должна стать степень участия институтов гражданского общества в разработке и реализации программ социально-экономического развития. При этом вклад в социально-экономическое развитие страны целесообразно оценивать в количественном выражении, как экономический эффект от практической реализации внесенных институтами гражданского общества предложений и реализуемых ими инновационных программ и проектов,

направленных на повышение эффективности осуществляемых экономических и социальных реформ.

Как показывает изучение соответствующего зарубежного опыта, во многих демократически развитых странах разработана разветвленная система индикаторов развития гражданского общества, постоянно совершенствуется методика их применения при проведении мониторинговых и социологических исследований и подготовке по их итогам соответствующих аналитических докладов.

Вместе с тем, существует настоятельная необходимость в разработке предложений по формированию национальной модели и определению на ее основе стратегических направлений развития гражданского общества на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Существо проблемы заключается, прежде всего, в том, что на сегодняшний день в действующем законодательстве отсутствует четкое определение понятия «*гражданское общество*», которое бы в полной мере соответствовало как историческим традициям и менталитету народа, так и определенной в Стратегии действий национальной модели развития страны¹.

Необходимо отметить, что в мире существует множество концептуально-теоретических моделей формирования и развития гражданского общества. И далеко не все они приемлемы для Узбекистана.

Представляется целесообразным в этом вопросе опираться на те теоретические выводы, которые рассматривают гражданское общество и государство, как две взаимосвязанные формы единого общества, имеющие единые цели и выступающие партнерами в достижении этих целей посредством взаимодействия соответствующих государственных и общественных институтов.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным организовать в рамках обеспечения деятельности Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан разработку и внесение в Министерство инновационного развития обоснованных предложений о включении в соответствующие Государственные программы прикладных исследований таких задач, как:

- оценка применимости для условий Узбекистана *Концепции единства государства и гражданского общества, выступающих партнерами в достижении единых целей развития страны;*

- определение методики разработки, на основе указанной *Концепции*, стратегических направлений развития гражданского общества в Узбекистане на среднесрочную и долгосрочную перспективу;

¹ Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года №УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».

- определение эффективных государственно-правовых механизмов формирования и поддержки институтов гражданского общества.

Следующим приоритетным направлением, является организация разработки предложений по вопросам совершенствования организационно-правовых и экономических основ деятельности институтов гражданского общества.

Несмотря на создание обширной законодательной базы, в нормативно-правовом регулировании процессов формирования гражданского общества и деятельности его институтов имеет место ряд системных проблем и недостатков.

Особого внимания требуют также вопросы повышения эффективности осуществления социального партнерства и общественного контроля, создания благоприятных условий для расширения участия институтов гражданского общества в общественном управлении.

Как известно, в соответствии с законодательным определением главным объектом социального партнерства является сотрудничество между государственными органами и институтами гражданского общества в решении задач социально-экономического развития страны, определенных в Стратегии действий.

Однако, изучение на местах работы секторов по социально-экономическому развитию, образованных в целях ускоренного развития регионов, показывает, что участие в этой работе институтов гражданского общества за исключением органов самоуправления граждан является минимальным.

С одной стороны, это является существенным недостатком в работе секторов и их руководителей, порой не имеющих необходимых навыков в организации совместной работы с представителями институтов гражданского общества. Приходится также констатировать, что нередко инициативы общественных организаций наталкиваются на чиновничий бюрократизм и непонимание отдельными представителями власти необходимости взаимодействия с «третьим сектором».

С другой стороны, необходимо понимать, что социальное партнерство предполагает равноправное и равно инициативное участие сторон – партнеров в решении общих для них задач. И проявления встречной инициативы и настойчивости в этих вопросах со стороны институтов гражданского общества, к сожалению, тоже очень мало.

В этой связи необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства.

Во-первых, одной из основных причин системного характера, сдерживающих проявление инициативы в этих вопросах ННО и других

гражданских институтов, является наличие существенных пробелов в определении соответствующих процессуальных механизмов.

Так, например, Закон «О социальном партнерстве» определяет, что государственные органы могут с их согласия привлекать негосударственные некоммерческие организации и другие институты гражданского общества к разработке и реализации программ социально-экономического развития, а также при разработке и реализации указанных программ осуществляют сбор предложений от заинтересованных негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества¹.

Во-вторых, отсутствует адекватная система объективной оценки эффективности социального партнерства.

Отмечая «позитивные тенденции развития практики социального партнерства», соответствующие документы и материалы привычно оперируют цифрами роста показателей выполненных социальных проектов, полученных государственных грантов и т.п.

Многие из социальных проектов, осуществляемых за счет общественных фондов по линии Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей, оторваны от жизни, носят просветительно-разъяснительный характер, не направлены на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики.

В-третьих, требует дальнейшего совершенствования как законодательное регулирование порядка осуществления государственного социального заказа, так и соответствующая правоприменительная практика

Обращает на себя внимание, что и законодательные нормы и практика проведения конкурсов на получение государственного социального заказа в корне отличаются от практики проведения конкурсных торгов (тендеров) на закупку оборудования, выполнение работ и услуг для нужд государственных органов.

Во втором случае установлен порядок, в соответствии с которым соответствующий государственный орган размещает в СМИ объявление о проведении конкурсных торгов, в котором четко определяет, что именно он намерен закупить, в каком объеме, с какими параметрами и т.п.

В-четвертых, необходимо расширить сферу объектов социального партнерства и общественного контроля.

Например, из этой сферы неоправданно выпадает развитие негосударственных сфер социального обслуживания, пенсионного обеспечения населения, социальной поддержки и реабилитации инвалидов.

¹ Закон Республики Узбекистан от 25 сентября 2014 года № 376 «О социальном партнерстве».

Между тем, международный опыт показывает, что социальное партнерство в этой сфере широко распространено в США, Франции, Швеции, Германии, Японии, Республике Корея и других странах Европы, Азии и Американского континента¹.

В-пятых, социальное партнерство неоправданно ограничивается только взаимоотношениями государства и институтов гражданского общества.

В этой связи необходимо обратить внимание, что главной целью Стратегии действий является обеспечение процветания страны и рост благосостояния общества. В том числе и социальное партнерство направлено на решение именно этих задач.

В то же время, опыт других стран, в частности, Японии, Республики Корея, ряда государств ЕС и СНГ показывает, что в этих странах предпочтение отдается так называемой «трехсекторной» модели развития гражданского общества. В рамках этой модели не только государство спонсирует перспективные проекты гражданских институтов, но не менее активное участие в финансировании социальных проектов и поддержке институтов гражданского общества принимают субъекты бизнеса².

Изучение зарубежного опыта показывает, что во многих развитых странах институты гражданского общества обладают разветвленной инфраструктурой именно на низовом уровне. И это считается одним из критериев развитости гражданского общества, обеспечивающим необходимые условия для роста гражданского и политического участия населения.

Например, опыт Японии показывает, что в их исторически сложившихся самоуправляемых общинах активно действуют волонтерские организации, оказывающие социальную поддержку уязвимым слоям населения. В этих целях создаются общественные фонды, поддерживаемые не только государством, но и, в первую очередь, субъектами бизнеса. Внутри общин действуют и другие общественные формирования, способствуя созданию обстановки добрососедства, взаимной поддержки и сплоченности³.

Аналогичные примеры можно найти и в других странах мира. Это – опыт, который, при соответствующей адаптации, вполне может быть применен в условиях Узбекистана.

¹ Banks N., Hulme D., Michael E. NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? // World Development. Volume 66. 2015. Pages 707-718.

² Vasilescu R., Barna C., Epure M., Baicu C. Developing university social responsibility: A model for the challenges of the new civil society // Procedia - Social and Behavioral Sciences. Volume 2. Issue 2. 2010. Pages 4177-4182.

³ Хорос В. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы. Москва, 1998. С. 312.

По мнению экспертов, для того, чтобы этот опыт активно внедрялся, необходимо, чтобы в составе махаллинских кенгашей, в числе советников, росло число инициативных людей, способных стать своего рода «центрами кристаллизации» для формирования внутри махалли гражданских общественных структур. Важно, чтобы встречную инициативу в этих вопросах проявляли и такие республиканские ННО, как Союз молодежи, Комитет женщин, фонд «Нуроний», Экологическая партия Узбекистана, Федерация защиты прав потребителей и т.п.

Содействие развитию такой инициативы, в том числе, путем разработки рекомендаций по внедрению соответствующего международного опыта, инициированию предложений по обеспечению ее государственной и общественной поддержки также является одной из важных задач организационного обеспечения деятельности Общественной палаты.

Важным направлением государственной и общественной поддержки развития институтов гражданского общества является организация подготовки и повышения квалификации специалистов для «третьего сектора».

Как показывает соответствующий зарубежный опыт, работа в институтах гражданского общества требует не только высокой гражданской активности, но и специфической профессиональной подготовки. Однако, подготовка таких специалистов в высших учебных заведениях страны практически не ведется¹.

Дефицит соответствующих кадров в институтах гражданского общества до 2015 года в определенной мере восполнялся за счет подготовки политологов. Однако, их подготовка с 2015 года была прекращена с одновременным введением в учебных заведениях преподавания учебной дисциплины «Основы гражданского общества».

За единичными исключениями (Академия государственного управления, Академия МВД) преподавание данного предмета носит информативно-просветительский характер и ведется в отрыве от научного анализа существующих концептуально-теоретических моделей развития гражданского общества и оценки приемлемости данных моделей для определения стратегических направлений развития гражданского общества в Узбекистане на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Преподавание основ гражданского общества также не сопровождается подготовкой кадров по специальностям, востребованным в «третьем секторе». Таким, например, как специалисты по социальному менеджменту, социальной психологии, экономике и управлению в ННО,

¹ Yarullin I., Gabdrahmanova R. Development of Students' Civil Responsibility In The Process Of Social Projecting // Procedia - Social and Behavioral Sciences. Volume 191. 2015. Pages 801-804.

организации диалога с населением, специалисты других сфер публичной политики и социальных наук.

В этой связи представляется целесообразным, в рамках соответствующих постоянных комиссий Консультативного совета, совместно с Академией государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, Министерством высшего и среднего специального образования, НАННОУз и другими заинтересованными организациями:

- инициировать проведение критического анализа действующих учебных программ и соответствующих пособий по предмету «Основы гражданского общества» с разработкой, по его итогам, единых государственных образовательных стандартов по данному вопросу;

- подготовить и внести предложения по организации в высших учебных заведениях страны подготовки кадров для институтов гражданского общества по востребованным в них специальностям социального менеджмента, социального маркетинга, социальной психологии, политтехнологий и др.;

- разработать комплекс мер по информационно-аналитическому, методическому и организационному содействию деятельности региональных отделений Академии государственного управления в решении задач повышения квалификации руководящих кадров системы общественного управления;

- рассмотреть вопрос об организации регулярного проведения семинаров, тренингов, других интерактивных форм повышения уровня знаний и квалификации работников и актива институтов гражданского общества, включая организацию обмена опытом с зарубежными и международными неправительственными организациями.

Использованные источники:

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 16 апреля 2020 года №УП-5980 «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан».

2. Uzscience international journal of multidisciplinary research
http://uzscience.uz/gntp_02.html

3. Постановление Президента Республики Узбекистан от 28 июня 2013 года № ПП-1990 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы подготовки юридических кадров».

4. Указ Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года № УП-5415 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики».

5. Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года №УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».

6. Закон Республики Узбекистан от 25 сентября 2014 года № 376 «О социальном партнерстве».

7. Banks N., Hulme D., Michael E. NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? // World Development. Volume 66. 2015. Pages 707-718.

8. Vasilescu R., Barna C., Epure M., Baicu C. Developing university social responsibility: A model for the challenges of the new civil society // Procedia - Social and Behavioral Sciences. Volume 2. Issue 2. 2010. Pages 4177-4182.

9. Хорос В. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы. Москва, 1998. С. 312.

10. Yarullin I., Gabdrahmanova R. Development Of Students' Civil Responsibility In The Process Of Social Projecting // Procedia - Social and Behavioral Sciences. Volume 191. 2015. Pages 801-804.