

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ҲУЗУРИДАГИ
ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017.Yu.23.01
РАҚАМЛИ ИЛМИЙ КЕНГАШ**

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ**

УМИДУЛЛАЕВ ҚАҲРАМОН УСМАНОВИЧ

**ЎЗБЕКИСТОНДА МАҲАЛЛИЙ ИЖРО ҲОКИМИЯТИ
ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИ САМАРАДОРЛИГИНИ БАҲОЛАШНИНГ
НАЗАРИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ**

**12.00.01 – Давлат ва ҳуқуқ назарияси ва тарихи.
Ҳуқуқий таълимотлар тарихи**

**Юридик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент - 2019

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси автореферати мундарижаси

Оглавление автореферата диссертации доктора философии (PhD)

Contents of the abstract of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD)

Умидуллаев Қахрамон Усманович

Ўзбекистонда маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий асослари..... 3

Умидуллаев Қахрамон Усманович

Теоретико-правовые основы оценки эффективности деятельности органов местной исполнительной власти в Узбекистане..... 21

Umidullaev Kakhramon Usmanovich

Theoretical and legal foundations of performance evaluation of activities of local executive bodies in Uzbekistan..... 41

Эълон қилинган ишлар рўйхати

Список опубликованных работ

List of published works..... 45

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ҲУЗУРИДАГИ
ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017.Yu.23.01
РАҚАМЛИ ИЛМИЙ КЕНГАШ**

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ**

УМИДУЛЛАЕВ ҚАҲРАМОН УСМАНОВИЧ

**ЎЗБЕКИСТОНДА МАҲАЛЛИЙ ИЖРО ҲОКИМИЯТИ
ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИ САМАРАДОРЛИГИНИ БАҲОЛАШНИНГ
НАЗАРИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ**

**12.00.01 – Давлат ва ҳуқуқ назарияси ва тарихи.
Ҳуқуқий таълимотлар тарихи**

**Юридик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент - 2019

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси мавзуси Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Олий аттестация комиссиясида В2017.3.PhD/Ү127 рақам билан рўйхатга олинган.

Диссертация иши Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясида бажарилган.

Диссертация автореферати уч тилда (ўзбек, рус, инглиз (резюме)) Илмий кенгашнинг веб-саҳифасида (<http://www.dba.uz/uz/tadqiqotchilarga/ilmiy-kengash>) ва «ZiyoNET» Ахборот таълим тармоғида (www.ziyo.net) жойлаштирилган.

Илмий раҳбар:

Тошқулов Жўрабой Ўринбоевич
юридик фанлар доктори, профессор

Расмий оппонентлар:

Хамедов Иса Ахлиманович
юридик фанлар доктори, профессор

Раҳманов Акмал Эргашевич
юридик фанлар номзоди

Етакчи ташкилот:

Тошкент давлат юридик университети

Диссертация ҳимояси Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси ҳузуридаги DSc.27.06.2017.Ү1.23.01 рақамли Илмий кенгашнинг 2019 йил «11» октябрь куни соат 12⁰⁰ даги мажлисида бўлиб ўтади (Манзил: 100003, Тошкент шаҳри, Ислон Каримов кўчаси, 45. Тел.: (99871) 232-60-80; факс: (998971) 232-60-66; e-mail: info@dba.uz).

Докторлик диссертацияси билан Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясининг Ахборот-ресурс марказида танишиш мумкин (42 рақами билан рўйхатга олинган). (Манзил: 100003, Тошкент шаҳри, Ислон Каримов кўчаси, 45. Тел.: (99871) 232-61-25).

Диссертация автореферати 2019 йил «27» сентябрда тарқатилди.

(2019 йил «27» сентябрдаги 23 рақамли реестр баённомаси).

О.Т. Хусанов

Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш раиси, юридик фанлар доктори, профессор

Д.А. Каримов

Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш котиби, юридик фанлар номзоди

И.Т. Тультеев

Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш ҳузуридаги илмий семинар раиси, юридик фанлар доктори, доцент

КИРИШ (фалсафа доктори (PhD) диссертацияси аннотацияси)

Диссертация мавзусининг долзарблиги ва зарурати. Дунёда давлат бошқаруви органларининг самарали ва шаффоф фаолият юритишини таъминлаш ҳамда уларнинг фаолиятига аниқ мезонлар асосида ҳолис ва асослантирилган баҳо бериш тизимини жорий этишга қаратилган сиёсат кенг миқёсда олиб борилмоқда. Хусусан, БМТнинг тараққиёт дастури, ривожланиш қўмитаси ҳамда Жаҳон Банки томонидан 190 дан ортиқ мамлакатлар ва уларнинг бошқарув органлари фаолияти мезонлар асосида баҳолаб борилмоқда. Шу билан бир қаторда маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш тизими йўлга қўйилган.

Жаҳонда маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини мезонлар асосида баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий жиҳатларини такомиллаштириш борасида илмий тадқиқотлар олиб борилмоқда. XX асрнинг 90 йилларида дастлаб англосаксон давлатлари бошқарувида жорий этилган бу янги тизим ҳозирда жаҳоннинг кўпгина мамлакатлари амалиётида қўлланилмоқда. Ривожланган давлатларнинг аксарияти давлат бошқарув органлари, хусусан, маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолашда тизим имкониятларидан самарали фойдаланишмоқда. Бу борада ривожланган давлатлар тажрибасини ўрганиш муҳим аҳамият касб этади.

Мамлакатимизда маҳаллий ижро ҳокимияти органлари ваколатларини кенгайтириш баробарида, масъулиятни кучайтириш мақсадида уларнинг фаолияти самарадорлигини баҳолаш тартиби жорий этилмоқда. 2017 – 2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясида «Давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятининг самарадорлиги ва натижадорлигини баҳолаш»¹ белгиланган. Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.Мирзиёевнинг 2017 йил 22 декабрдаги Парламенга мурожаатида «Бугун бирорта идоранинг ўтган даврдаги фаолиятини ҳолисона баҳолаш имконини берадиган аниқ мезон йўқ. Масалан, ҳозирги кунгача мен Иқтисодиёт вазирлиги ёки бошқа бирон вазирлик фаолиятига қайси мезонлар бўйича баҳо берилишини билмайман. Шунинг учун вазирлик ва идоралар, барча даражадаги ҳокимликлар прогноз кўрсаткичларни белгилашда ўз фаолиятида кутилаётган натижаларнинг аниқ миқдор ва сифат кўрсаткичларини белгилаб олиши лозим»² деб таъкидлагани тизимнинг муҳимлигини кўрсатади.

Ўзбекистон Республикасининг «Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида»ги, «Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиклиги тўғрисида»ги, «Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида»ги қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 8 августдаги «Худудларнинг жадал ижтимоий-иқтисодий ривожланишини таъминлашга

¹Ўзбекистон Республикасини Президентининг 2017 йил 7 февралдаги «Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича ҳаракатлар стратегияси тўғрисида»ги ПФ-4947-сонли фармони. // <http://www.lex.uz>

²Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш. Мирзиёевнинг Олий Мажлисга Мурожаатномаси. – Т.: Ўзбекистон, 2018. – Б. 29.

доир устувор чора-тадбирлар тўғрисида»ги ПҚ–3182-сон, 2018 йил 8 январдаги «Худудларни комплекс ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш бўйича секторлар фаолиятини янада такомиллаштиришга доир кўшимча чора-тадбирлар тўғрисида»ги ПҚ–4102-сон қарорлари, 2017 йил 8 сентябрдаги «Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида»ги ПФ–5185-сон фармони, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 19 октябрдаги «Ўзбекистон Республикаси давлат бошқаруви органлари хайъатларининг фаолияти самарадорлигини оширишга доир кўшимча чора-тадбирлар тўғрисида»ги 855-сон, 2017 йил 8 декабрдаги «Қорақалпоғистон Республикаси, вилоятлар, Тошкент шаҳрининг туманлар ва шаҳарларини комплекс ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш бўйича худуд раҳбарлари фаолиятини баҳолаш мезонларини жорий этиш тўғрисида»ги 973-сон қарорлари ва мавзуга тегишли бошқа қонун ҳужжатларида белгиланган вазифаларни амалга оширишда ушбу диссертация тадқиқоти муайян даражада хизмат қилади.

Тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг асосий устувор йўналишларига мослиги. Тадқиқот республика фан ва технологиялари ривожланишининг I. «Демократик ва ҳуқуқий жамиятни маънавий-ахлоқий ҳамда маданий ривожлантириш, инновацион иқтисодиётни шакллантириш» устувор йўналиши доирасида бажарилган.

Муаммонинг ўрганилганлик даражаси. Ушбу диссертация ишини ёзиш давомида юртимиз ва хорижий олим ва мутахассисларнинг мавзуга оид фикр ва мулоҳазаларидан кенг фойдаланилди. Маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг ташкилий ҳуқуқий асослари ва уларни такомиллаштириш масалалари юзасидан А.Х.Саидов, Г.С.Исмаилова, Ж.Ў.Тошқулов, И.Т.Гультеев, О.Т.Хусанов, Х.Т.Одилқориев, Х.И.Рузметов, Ш.Ғ.Асадов, Ш.Х.Файзиев¹ ва бошқа олимларнинг илмий ишлари ўрганилди.

Хусусан, профессор О.Т.Хусанов «Демократик давлатда қонунийлик, ҳуқуқий тартибот, фуқароларнинг ҳавфсизлигини таъминлаш асосий тамойиллардан бири сифатида белгиланиши, шу боис маҳаллий давлат ҳокимияти органларига масъулиятли вазифаларнинг юкланиши, уларни жойлардаги давлатнинг бу борадаги ҳамма функцияларини бажара олиш қобилиятига эга орган даражасига айлантириш давлатчилигимизнинг муҳим йўналишларидан бири»² деган муҳим ва ўринли фикрни илгари сўради.

Хорижий олимлардан маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий ва амалий-методологик масалалари бўйича А.Б.Венгеров, А.Дегтярев, А.Ketelaar, А.П.Геврасёва, А.И.Тихомиров, А.К.Бочарова, I.Pownall, Б.Л.Хесин, В.Лазарева, Г.Атаманчук, G.Allison, G.Stoker, D.Osborne, И.Н.Барциц, Т.Taylor, Е.Масленникова, Е.Дамодаран, Ж.Кенел, L.Schroeder, М.И.Байтин, М.Ј.Наттон М.Г.Решетникова, М.Mariana, N.Manning, О.Mohamed,

¹Олимларнинг ишлари диссертациянинг фойдаланилган адабиётлар рўйхатида кўрсатилган.

²Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари. – Т.: Шарқ, 1996. – Б. 80.

P.A.Sabatier, P.S.Kim, R.B.Denhardt, С.В.Пронкин, С.И.Неделько S.Michael, X.Волман¹ ва бошқаларнинг илмий тадқиқот ишлари ўрганилди.

Хусусан, шу соҳада тадқиқот олиб борган Ж.Кенелнинг фикрига кўра, давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш орқали мамлакатнинг сиёсий ҳолатига баҳо бериш мумкин бўлади. Натижалар таҳлили асосида баҳолаш сиёсий қарорлар қабул қилиш назарияси ва амалиётининг муҳим элементи ҳисобланади.² М.Г.Решетникова ва И.В.Быковларнинг фикрича, баҳолаш турлари ичида, жамоатчилик фикри энг объектив баҳолашдир.³ Шу соҳада илмий изланишлар олиб борган А.К.Бочарова ўзининг «Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁴ номли ишида тизимнинг афзалликлари, унинг механизми ва мезонлари тўғрисида илмий асосланган хулосалар берган.

Диссертация тадқиқотининг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги. Диссертация мавзуси Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясининг илмий-тадқиқот ишлари режасига киритилган ҳамда Ўзбекистонда давлат ва жамият бошқарувининг долзарб муаммолари, Давлат бошқаруви ва давлат хизмати тизимини ислоҳ қилиш муаммолари илмий тадқиқотларининг устувор йўналишлари доирасида амалга оширилган.

Тадқиқотнинг мақсади маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий ва ташкилий-методологик асосларини такомиллаштириш ҳақида таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Тадқиқотнинг вазифалари:

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлиги тушунчасини ёритиб бериш;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш мезонлари тушунчасини таҳлил қилиш;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича хорижий мамлакатлар тажрибасини ўрганиш;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш борасидаги муаммоларни аниқлаш ва уларни ҳал этиш бўйича таклифлар ишлаб чиқиш;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш мезонларини такомиллаштириш бўйича тавсиялар бериш;

¹Олимларнинг ишлари диссертациянинг фойдаланилган адабиётлар рўйхатида кўрсатилган.

²Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Престо-РК, 2009. – С. 30.

³Решетникова М.Г., Быков И.В. Трансформационные процессы в системе государственного управления: становление и развитие новой модели управления регионом, Опубликовано в журнале, Менеджмент в России и за рубежом №1, 2009. – С 62-63.

⁴Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05 [Текст] / А.К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С. 19-22.

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш борасидаги ҳуқуқий муаммоларнинг ечими борасида асослантирилган таклифлар бериш;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг аҳамиятини ёритиб бериш.

Тадқиқотнинг объекти маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш билан боғлиқ ижтимоий муносабатлардан иборат.

Тадқиқотнинг предметини маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашга оид фикрлар, назариялар, амалиёт ва қонун ҳужжатлари ташкил этади.

Тадқиқотнинг усуллари. Тадқиқотни бажариш жараёнида ижтимоий фанлар, хусусан, ҳуқуқий фанлар учун умумий бўлган тизимлилик, қиёсий-ҳуқуқий таҳлил, кузатиш, комплекс ёндашув, тизимли-структурали, тарихий, мантиқий ва тадқиқот олиб боришнинг бошқа усулларидан фойдаланилди.

Тадқиқотнинг илмий янгилиги қуйидагилардан иборат:

вилоят, туман, шаҳар ҳокими зарур бўлган ҳолларда ўз фаолияти тўғрисида фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органларига ҳисобот тақдим этиши лозимлиги асослаб берилган;

ҳудудларда янги доимий иш ўринлари яратиш ҳамда 18-60 ёшдаги меҳнатга лаёқатли аҳолини иш билан таъминланганлик даражасини маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш мезони сифатида белгилаш муҳимлиги асослаб берилган;

халқ билан мулоқот қилиш жараёнида аниқланган муаммоларни бевосита шаҳар ва туман раҳбарлари томонидан ҳал этилиши даражасини уларнинг фаолияти самарадорлигини баҳолаш мезони сифатида олиниши аҳоли талаб ва эҳтиёжларини қондиришнинг самарали усули эканлиги асослаб берилган;

ҳудудларда маҳаллий ижро ҳокимияти органларига келиб тушаётган мурожаатлар кўрсаткичи ҳамда уларнинг ижобий ҳал қилиниши даражасини баҳолаш мезони сифатида белгилаш жойларда жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари билан ишлаш сифатини яхшилашга хизмат қилиши асослаб берилган.

Тадқиқотнинг амалий натижаси қуйидагилардан иборат:

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашни тартибга солишга қаратилган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг аниқ мақсадлари белгилаб берилган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш тизими ривожланган хорижий мамлакатлар тажрибаси асосида ўрганилиб, тавсиялар ишлаб чиқилган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш амалиёти мамлакатнинг асосий мақсадларига эришишга қаратилган сиёсатни таъминлаши асослаб берилган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашни такомиллаштиришга қаратилган таклифлар ижтимоий-иқтисодий жараёнларнинг боришини кузатишни осонлаштиришга, жараёнларнинг очик

ва ошкоралигини таъминлашга ҳамда аниқ хулосалар қилишга замин яратган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш республиканинг барча ҳудудларини баравар ривожлантиришга хизмат қилиши асослаб берилган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш амалиётида рағбатлантириш ёки йўл қўйилган камчиликлар учун тегишли чоралар кўриш имконияти кенглиги асослаб берилган.

Тадқиқот натижаларининг ишончлилиги. Диссертация ишида фойдаланилган илмий адабиётлар ва қонун ҳужжатлари расмий манбалардан олинган. Улар тадқиқот ишида Низом талаблари асосида ҳавола қилинган. Илмий тадқиқот ишининг якуни бўйича назарий хулосаларда амалдаги қонунчиликни такомиллаштиришга қаратилган таклиф ва тавсиялар берилган. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш бўйича тизим ривожланган хорижий давлатларнинг қонунчилиги ва тажрибаси қиёсий таҳлил қилиш асосида ўрганилган. Шунингдек, тадқиқот натижаларининг ишончлилиги, диссертация ишининг дастлабки натижалари амалиётда жорий қилинганлиги ва бу ваколатли идоралар томонидан тегишли тартибда тасдиқланганлиги билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларининг илмий ва амалий аҳамияти. Тадқиқот натижаларининг илмий аҳамияти маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий, ташкилий-методологик асосларини такомиллаштиришда ҳамда ушбу муаммога доир илмий тадқиқотлар ўтказишда фойдаланиш мумкинлиги билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларининг амалий аҳамияти улардан амалдаги миллий қонунчиликни такомиллаштиришда, шунингдек, давлат бошқарув органлари, вазирлик ва кўмиталар учун услубий қўлланмалар тайёрлаш, «Давлат ва ҳуқуқ назарияси», «Конституциявий ҳуқуқ», «Давлат ва ҳуқуқ тарихи», «Маъмурий ҳуқуқ» каби фанларни ўқитиш жараёнида фойдаланиш мумкинлиги билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларининг жорий қилиниши. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг назарий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш борасидаги илмий натижалардан қуйидагиларда фойдаланилган:

вилоят, туман, шаҳар ҳокимлари ўз фаолияти тўғрисида фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органларига ҳисобот тақдим этиши тўғрисидаги таклифдан Ўзбекистон Республикасининг «Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида»ги Қонунининг 4-моддасига киритилган қўшимчаларни ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик Палатасининг 2018 йил 15 февралдаги 06/1-05/2186 вх-сон маълумотномаси). Ушбу таклиф ҳокимлар фаолиятдан аҳоли бевосита хабардор бўлиши ҳамда ҳудудга тегишли масалаларни ҳамкорликда ҳал этишнинг янги шаклини яратишга хизмат қилган;

ҳудуд раҳбарлари томонидан янги иш ўринлари яратиш ҳамда 18-60 ёшдаги меҳнатга лаёқатли аҳолининг иш билан таъминланганлик

даражасини яхшилаш борасида бажарган ишлари учун рағбатлантириш мақсадида уларнинг фаолиятини баҳолаш мезони сифатида бегилаш тўғрисидаги таклифдан Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 8 декабрдаги 973-сон қарори билан тасдиқланган баҳолаш кўрсаткичларининг I қисм 1.14-банди ҳамда II бўлим 2.2-бандини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Иқтисодиёт ва саноат вазирлигининг 2019 йил 9 июлдаги БУ-1-8/20-94-сон маълумотномаси). Ушбу таклифлар янги иш ўринлари яратиш ҳамда аҳолини иш билан таъминлаш борасидаги ишлар самарадорлигини оширишга хизмат қилган;

халқ билан мулоқот қилиш жараёнида аниқланган муаммоларни бевосита шаҳар ва туман раҳбарлари томонидан ҳал этилиши даражасини уларнинг фаолияти самарадорлигини баҳолаш мезони сифатида олиниши аҳоли талаб ва эҳтиёжларини қондиришнинг самарали усули эканлиги тўғрисидаги таклифдан Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 8 декабрдаги 973-сон қарори билан тасдиқланган баҳолаш кўрсаткичларининг VI бўлим 6.1-бандини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Иқтисодиёт ва саноат вазирлигининг 2019 йил 9 июлдаги БУ-1-8/20-94-сон маълумотномаси). Ушбу таклифлар халқ билан бевосита мулоқот жараёнида аниқланган камчиликларни бартараф этиш борасидаги ишлар сифати ва самарадорлигини оширишга хизмат қилган;

маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигига баҳо беришда уларга келиб тушаётган мурожаатлар кўрсаткичи ҳамда уларнинг ижобий ҳал қилиниши даражасини уларнинг фаолияти самарадорлигини баҳолаш мезонлари рўйхатига киритиш тўғрисидаги таклифдан Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 8 декабрдаги 973-сон қарори билан тасдиқланган баҳолаш кўрсаткичларининг II қисм 1 ва 2 бандларини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Иқтисодиёт ва саноат вазирлигининг 2019 йил 9 июлдаги БУ-1-8/20-94-сон маълумотномаси). Ушбу таклифлар ҳудуд раҳбарлари фаолияти самарадорлигини оширишга, маҳаллий ижро ҳокимияти органларига қилинаётган мурожаатлар билан ишлаш сифатини яхшилашга ҳамда уларнинг масъулиятини кучайтиришга хизмат қилган.

Тадқиқот натижаларининг апробацияси. Мазкур тадқиқот ишининг натижалари 3 та халқаро, 5 та республика конференция материаллари ҳамда давра суҳбатларида апробациядан ўтган.

Тадқиқот натижаларининг эълон қилинганлиги. Тадқиқот мавзуси бўйича жами 17 та илмий нашрлар, жумладан, Ўзбекистон Республикаси Олий Аттестация комиссиясининг докторлик диссертациялари илмий натижаларини чоп этиш тавсия этилган нашрларида 7 та мақола, 8 та республика ва 2 та хорижий журналларда илмий мақола ва тезислар чоп этилган.

Диссертациянинг тузилиши ва ҳажми. Диссертация таркиби кириш, учта боб, хулоса, фойдаланилган адабиётлар рўйхатидан иборат. Ишнинг ҳажми 153 бетни ташкил этади.

ДИССЕРТАЦИЯНИНГ АСОСИЙ МАЗМУНИ

Диссертациянинг кириш қисмида тадқиқот мавзусининг долзарблиги ва зарурати, тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг асосий устувор йўналишларига боғлиқлиги, тадқиқ этилаётган муаммонинг ўрганилганлик даражаси, диссертация мавзусининг диссертация бажарилаётган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари билан боғлиқлиги, диссертация мавзуси бўйича хорижий илмий тадқиқотлар шарҳи, тадқиқотнинг мақсад ва вазифалари, объекти ва предмети, усуллари, тадқиқотнинг илмий янгилиги ва амалий натижаси, тадқиқот натижаларининг ишончлилиги, илмий ва амалий аҳамияти, уларнинг жорий қилинганлиги, апробацияси, натижаларнинг эълон қилинганлиги, диссертациянинг ҳажми ва тузилиши ёритиб берилган.

Диссертациянинг биринчи боби «**Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятида самарадорлик, мезон, баҳолаш тушунчалари**» деб номланган бўлиб, унда самарадорлик, мезон, баҳолаш тушунчалари, уларнинг назарий-ҳуқуқий асослари ва тарихи ёритиб берилган.

Юртимизда қадимдан давлат бошқаруви ва маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини ташкил этишнинг амалий ва назарий-ҳуқуқий асосларини таъминлашга қаратилган вазифаларга алоҳида этибор қаратилган. Абу Наср Форобий, Амир Темур, Низомилмулк, Алишер Навоий, Хожа Самандар Термизий асарларида миллий давлатчилигимиз тарихи, хусусан, «давлат раҳбари» «вазир», «ҳоким» каби асосий давлат вазифалари, уларга қўйилган талаблар, вазифага тайинлашда талаб этиладиган фазилатлар, уларнинг фаолиятига баҳо бериш ҳақида қимматли маълумотлар қолдирган.

Ҳуқуқшунос олим Х.Т.Одилқориев «Амир Темур давлатида даргоҳ, вазирликлар, маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятини Олий девон назорат қилган. Олий девоннинг аҳамияти шу қадар баланд бўлганки, манбаларда баъзан уни даргоҳ билан бир маънода таърифлаш ҳоллари ҳам кузатилади. Олий девонда ҳар куни тўрт вазир: яъни, ижроия идоралари номидан бош вазир, ҳарбий вазир, мулкчилик ва солиқ ишлари вазири ҳамда молия вазири ҳозир бўлиб, ҳисобот бериб борган»¹ деб таъкилайди.

Шунингдек, Бухоро амирлигида «ўроқи хурд»² деб номланган лавозим жорий этилган бўлиб, бу лавозим эгаси ҳудудларда амалга оширилаётган ишлар тўғрисида шахсан амирга маълумот етказиб турган. Амир ўроқи хурддан олган маълумотига асосланиб, бек ва ҳокимлар фаолиятига баҳо берган, уларга жазо ёки мукофот тайинлашда ўзига ҳос мезон вазифасини бажарган.

Замон давлат ва жамиятнинг барча соҳалари қаторида, маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини ҳам тубдан такомиллаштириш, уларнинг фаолияти самарадорлигига аниқ баҳо беришни талаб этмоқда. Шу ўринда маҳаллий ижро ҳокимияти органларида самарадорлик, мезон, баҳолаш тушунчаларига изоҳ бериш ўринлидир.

¹Одилқориев. Х. Т, Азизов. Н. П, Мадримов. Ҳ. Р. Давлат ва ҳуқуқ тарихи. – Т., 2013. – Б. 160-163.

²Ханыков Н. Описание Бухарского ханства. СПб., 1843, – С.189.

Самарадорлик – ижтимоий-иқтисодий тараққиётнинг турли соҳаларида кенг қўлланиладиган умумий тушунчадир. «Самарадорлик» лотинча «effictions» сўзидан олинган бўлиб, давлат бошқаруви тизимига нисбатан тизимнинг самарали фаолият юритиши салоҳияти ва ҳақиқий натижаларининг тавсифи сифатида қаралиши керак.¹ Б.А.Райзберг, Л.Ш.Лозовский, Е.Б.Стародубцеваларнинг фикрига кўра, самарадорлик кенг маънода ишнинг натижадорлигини тавсифловчи тушунча ҳисобланади. У инсон фаолиятининг барча соҳаларида иқтисодиётда, фан ва техникани ривожлантиришда, сиёсат ва ҳуқуқ соҳасида қўлланилади.²

Самарадорлик моҳиятини аниқлаш учун бир қанча назарий ва услубий ёндашувлар мавжуд. Давлат органлари фаолияти билан боғлиқ ҳолда ушбу тушунча мамлакатнинг ижтимоий-иқтисодий юксалиши билан изоҳланади. Бизнинг фикримизга кўра, маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг самарали фаолияти мамлакат тараққиёти ва ривожланиш даражаси билан баҳоланади. Самарали фаолият – тизимли, аниқ мақсадга қаратилган фаолият асосида режалаштирилган натижага эришиш, самарадорликни оширишдир. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти хусусида асосли хулосалар чиқариш учун уларнинг фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг аниқ мезонларини ишлаб чиқиш зарур.

«Мезон» юнонча «kriterion» сўзидан олинган бўлиб, унинг асосида бирор нарса, ҳодиса ёки фаолиятга баҳо бериш, хусусиятларини аниқлаш унинг таснифи, ўлчови деган маънони билдиради. «Критерия» атамасининг ўзбекча маъноси «мезон» сўзини англатиб, тарози, ўлчов деган маъноларда ишлатилади. «Болгариялик олим М.Марков «мезон» атамасига тўхталиб, уни буюм ёки ҳодиса ҳақида хулоса чиқариш, унинг табиатини аниқлаш, таснифлаш, ўлчаш, имконини берувчи белги сифатида баҳолайди.³ И.А.Тихомиров бу борада баҳолаш мезонлари маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятига баҳо бериш, маҳаллий бошқарувнинг табиатини аниқлаш, уни сифат жиҳатидан таснифлаш имконини беради⁴ деб таъкидлайди.

Юқоридагиларга асосланиб, шуни таъкидлаш жоизки, мезон баҳоланаётган фаолият ёки жараённинг хусусиятини аниқлаш воситасидир. Давлат бошқаруви органлари фаолиятини баҳолаш мезонлари тўғрисидаги тушунчаларни умумлаштириб, «Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш мезонлари мамлакатни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш, аҳоли талабларини кондириш, ҳудудлар инфратузилмасини яхшилашга қаратилган мезонларни танлаш ва улар асосида баҳо беришдир» деган таъриф берсак тўғри бўлади. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш мезонлари уларнинг фаолияти натижаларини аниқлаш, стратегик мақсадларни белгилаш ҳамда қарорлар қабул қилишда муҳим аҳамиятга эга. Самарадорлик мезонлари

¹Геврасёва А.П. «Эффективность государственного управления» по дисциплине «Государственное и местное управление». Гомель 2015. – С. 2.

²Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2017, – С.201.

³Марков М. Технология и эффективность социально управления. Аер с блог. – М., 1982. – С. 112.

⁴Тихомиров И.А. Административное право и процесс: – Полный курс. 2-е изд. – М.: Изд. 2008. – С. 452.

халқаро ҳуқуқ нормаларига мос бўлиши ҳамда давлат ва жамият манфаатларига хизмат қилиши лозим.

Россиялик ҳуқуқшунос олим И.Н.Барцицнинг фикрига кўра, баҳолаш унинг асосини ташкил этувчи хусусияти таснифи ва тавсифи ёки мезони орқали амалга оширилади.¹ А.Дамодараннинг фикрига кўра, баҳолаш тизимининг вазифаси – маҳаллий ижро ҳокимияти органлари иши самарадорлигини бир нечта аниқ кўрсаткичларга айлантириш ва бу кўрсаткичлар асосида ишларни кўзатиб боришдир. Самарадорликни мезонлар асосида баҳолашнинг муҳим жиҳатларидан бири барча учун тенг ва очиқ ошкора баҳолаш имкониятининг мавжудлигидир.²

Назарий жиҳатдан маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш – қарорларнинг натижаларини, манфаатларни, мақсадларни ва нормаларни ўз ичига олган мезонлар асосида таққослаш тартиби ҳисобланади. Баҳолаш тизимининг вазифаси – маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг фаолияти самарадорлигини аниқ кўрсаткичлар асосида кузатиб бориш ҳисобланади. Бизнингча маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш – уларнинг фаолияти самарадорлиги ва унга таъсир этувчи омилларга тегишли маълумотларни тўплаш, тизимлаштириш ва мезонлар асосида баҳолашга қаратилган чора-тадбирлар мажмуидир. Баҳолаш тизими ушбу орган фаолиятини тартибга солиш, такомиллаштириш ҳамда натижадорлигини оширишга замин яратади. Қабул қилинаётган қарорларнинг аниқ мақсадларини бегилаб беради ҳамда ижросининг сифатли таъминланишига хизмат қилади.

Диссертациянинг иккинчи боби «**Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича халқаро ва хорижий тажриба**» деб номланган бўлиб, унда баҳолаш бўйича халқаро ҳамда айрим хорижий мамлакатлар тажрибаси, тизимдаги муаммолар ва уларни ҳал этишнинг ташкилий-ҳуқуқий асослари ёритиб берилган.

Хусусан, С.И.Недельконинг фикрича, давлат бошқаруви амалиётида самарадорликни баҳолашнинг турли услублари мавжуд бўлиб, улар асосий икки гуруҳга: Давлат бошқаруви сифатини баҳолаш бўйича халқаро услублар ҳамда давлат бошқаруви самарадорлигини баҳолашнинг миллий услубига бўлинади. Халқаро услубар давлатларнинг бошқарув соҳасидаги вазиятини ўзаро таққослаш имконини беради. Миллий услублар давлат бошқаруви тизимининг ўзига хос хусусиятларини акс эттирадиган муайян давлатларда қўлланилади. Давлат бошқаруви сифатини мониторинг қилиш ҳар бир мамлакатда миллий даражада, мамлакатлараро эса турли халқаро ташкилотлар томонидан жаҳон миқёсида амалга оширилади.³

Ҳозирда турли халқаро ташкилотлар томонидан давлат ва унинг бошқарув органлари фаолияти сифати ва натижадорлигини баҳолаш мунтазам ва кенг

¹Барциц И.Н. Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления. – М.: 2010 – С. 8.

²Дамодаран А. «Инвестиционная оценка. Инструменты и методы оценки любых активов», «Альпина Паблишер» – М.: 2018 – С. 24.

³Неделько С.И. и др. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации – М.: 2008. – С.321.

миқёсда олиб борилмоқда. Хусусан, Жаҳон банки томонидан 1996 йилдан бошлаб 190 дан ортиқ мамлакат бўйича давлат бошқаруви сифати - давлат бошқаруви жараёнида муҳим қарорлар қабул қилишда фуқароларнинг иштироки, давлат бошқаруви органларининг ҳисобдорлиги, сиёсий барқарорлик, давлат бошқаруви самарадорлиги, давлат сиёсатининг сифати, қонун устуворлиги, коррупцияга қарши курашиш даражаси¹ каби мезонлар асосида мониторинг олиб борилмоқда.

Баҳолаш бўйича халқаро амалиёт давлатларнинг ривожланишда, халқаро ҳуқуқ нормалари устуворлиги ҳамда фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашда ўзининг самарасини бераётгани эътироф этилмоқда. Бу жаҳон миқёсида яхши тартибга солувчи таъсир кўрсатиб, йирик лойиҳаларни амалга ошириш, эътибор талаб қилаётган соҳаларни аниқлаш ва тегишли қарорлар қабул қилишда ахборот манбаи вазифасини бажаради. Мисол учун, Минг йиллик ривожланиш жамғармаси маблағларини ажратиш учун асосий ҳужжат вазифасини ҳам бажармоқда. Тизим жаҳон ҳамжамиятини бир бирига янада яқинлашувига ҳамда энг муҳим масалаларни ҳамкорликда ҳал этиш имкониятини яратмоқда. Бошқарувнинг очиқ ва ошкоралигини, ҳукуматнинг фуқаролар олдидаги ҳисобдорлигини, давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини, миллий ва халқаро ҳуқуқ нормалари устуворлигини, сиёсий жараёнларнинг шаффофлигини таъминлашга хизмат қилмоқда.

Ушбу бобда Буюк Британия, Франция, Голландия, Янги Зеландия, Канада, Америка Қўшма Штатлари, Россия Федерацияси, Қозоғистон Республикаси ва бошқа ривожланган давлатларда давлат бошқаруви ҳамда маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолашнинг ташкилий-ҳуқуқий асослари ўрганилган. Хусусан, Буюк Британияда 100 дан ортиқ самарадорлик кўрсаткичларидан Бош вазирнинг ихтиёрига кўра 30-40 та энг муҳимлари танлаб олинади. Уларнинг назорати Вазирлар Маҳкамасининг самарадорликни таъминлаш бўйича департаментга берилади. Департамент ушбу режа бажарилишининг мунтазам равишда мониторингини олиб боради. Буюк Британияда давлат бошқаруви ва маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш билан бирга уларда фаолият юритаётган ходимлар фаолияти натижадорлиги ҳам баҳоланади.²

Франция ҳукумати ҳузурида 1999 йилда давлат органлари фаолиятини баҳолаш бўйича Миллий кенгаш тузилиб, давлат бошқаруви тизими фаолияти самарадорлигини мониторинг қилиш ишлари йўлга қўйилди.³ 2002 йилда давлат бошқарувини ислоҳ қилиш жараёнида давлат идоралари ходимларини икки боқичдан иборат бўлган махсус баҳолаш тартиби жорий қилинган. Ҳар йили бир марта ўтказиладиган баҳоловчи интервью барча давлат хизматчилари учун мажбурийдир. Баҳолаш ходимларнинг бевосита раҳбарлари томонидан амалга оширилади.

¹World wide Governance Indicators.<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

²Ketelaar A., Manning N., Turkish E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2007. № 5. Pp. 28-59.

³Thoening J.C. Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability // State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence / V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann. Wiesbaden: Springer, 2006.

Голландияда давлат идоралари ва хизматчилари фаолиятини баҳолаш тизими 2005 йилда ишлаб чиқилган. Голландия матбуоти ҳар йили давлат хизматларини баҳолаш бўйича маълумотни эълон қилади. Натижалар мамлакат парламентига тақдим этилиб, у муайян вазирлик ёки идора учун тегишли қарор қабул қилишга асос бўлади.¹ Голландия давлат бошқаруви органлари фаолияти ва ҳаёт сифати индекси бўйича жаҳон рейтингда етакчи ўринга эга бўлган давлатлардан биридир. Ушбу давлат Жаҳон банкининг бутунжаҳон мамлакатларида давлат бошқаруви сифати ва самарадорлиги бўйича йиллик глобал сўров натижаларига кўра 6 та кўрсаткич бўйича етакчи давлатлардан ҳисобланади.

Янги Зеландияда ҳам давлат бошқаруви органлари фаолиятини баҳолаш амалиётига англосаксон давлатларида бўлгани каби XX асрнинг 90 йилларида ўтилди. Янги Зеландия давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлиги, мамлакатнинг ижтимоий-иқтисодий ўсиш кўрсаткичлари даражаси, аҳоли тинчлиги ва фаровонлигини таъминлаш даражаси бўйича етакчи давлатлардан ҳисобланади. Баҳолашни Давлат хизмати бўйича комиссия (State Services Commission) амалга оширади. Баҳолаш мезонларига раҳбарларнинг нафақат давлат органлари мақсадларига эришишдаги, балки умуман давлат хизмати тизимини ривожлантириш ва унинг самарадорлигини оширишга қўшган ҳиссалари ҳам ҳисобга олинади.²

Америка Қўшма Штатларида 1993 йилда давлат бошқарув тизимини қайта ташкил этиш бўйича маъмурий ислохотлар бошланди. Шу йили Ҳукумат ишининг натижалари ва самарадорлиги ҳақида Қонун қабул қилинди. Унда давлат хизматчиларининг иш фаолиятини баҳолаш усуллари акс эттирилган.³ АҚШда давлат бошқарув органлари фаолиятига ҳужжатлар, интервьюлар олиш ва сўровлар ўтказиш орқали ҳам баҳо берилади.

Россия Федерациясида ижро органлари фаолияти «Фуқаролик жамиятини ривожлантириш жамғармаси» томонидан баҳолаб борилади. Федерация Президентининг 2007 йил 28 июндаги 825-сонли Фармони қабул қилинган.⁴ Шу йилдан бошлаб Президент қарори билан тасдиқланган 43 та кўрсаткичлар асосида баҳолаш бошлаган. Федерация ҳукуматининг 2009 йил 15 апрелдаги 322-сонли қарори билан самарадорликни баҳолаш методологияси, ҳисобот шакли ва кўрсаткичлари жаҳон стандартлари талабларига мос келиши лозимлиги белгилаб қўйилган.

Қозоғистон Республикасида 2005 йилдан Жаҳон банки тадқиқотлари натижалари ва тақлифлари асосида давлат бошқаруви органлари ва хизматчилари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича ишлар олиб борилган. Қозоғистон Республикаси Президентининг 2010 йил 19 мартдаги 954-сонли Фармони асосан, шу йилдан бошлаб, давлат бошқаруви органлари ҳамда давлат хизматчиларининг фаолияти кенг қамровли баҳолана бошланди. 2011 йил

¹Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. – С. 88.

²New Zealand State Services Commission: <http://www.ssc.govt.nz>

³Саламатина У.А. Административные реформы в зарубежных странах. 2013. № 12. – С. 143.

⁴Баженов О.В. Медная промышленность как объект анализа. Сильные и слабые стороны отрасли на примере российских предприятий // Дискуссия. 2013. № 5–6. – С. 56–61.

18 февралда «Давлат органларида самарадорликни баҳолаш маркази»¹ ташкил этилган. Жаҳон давлатлари тажрибасини ўрганиш давомида кўплаб амалиётчи ва олимларнинг фикр мулохазалари таҳлил қилинган. Амалиёт мазкур тартиб жорий этилган давлатларда ривожланиш кузатилагини кўрсатади. Тизимни юртимизда муваффақиятли жорий этиш учун жаҳон тажрибасини янада чуқурроқ ўрганиш талаб этилади. Бу янги ютуқларни ўзлаштириш имконини беради.

Диссертациянинг учинчи боби «**Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш истиқболлари**» деб номланган бўлиб, унда бу борадаги ҳуқуқий муаммолар, уларнинг ечими, баҳолаш бўйича методологик тавсиялар ишлаб чиқилган ҳамда тизимнинг қулайликлари ёритиб берилган.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 8 сентябрдаги «Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида»ги Фармонида² давлат бошқарувининг мутлақо янги, самарали ва сифатли фаолият юритувчи тизимини яратишни, давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органларининг уйғун фаолиятини ташкил этиш талаб қилинаётгани, ижро этувчи ҳокимият органлари фаолиятини баҳолаш механизмлари фақат ҳолатларни қайд этиш ва статистик маълумотларни жорий тўплашдан иборат бўлиб, бу кўпчилик ҳолларда жойлардаги ишларнинг ҳаққоний ҳолатини акс эттирмаётгани, мақсадли индикаторларга эришишга асосланган, барча даражадаги ижро этувчи ҳокимият органлари ва уларнинг раҳбарлари фаолиятини баҳолашнинг принципиал янги тизимини жорий қилиш белгилаб қўйилган. Жойлардаги муаммоларни ҳал этиш масаласи марказий ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари олдига янги-янги кечиктириб бўлмайдиган вазифаларни қўймоқда. Бу давлат бошқарувини такомиллаштириш борасидаги ишларни тизимли равишда йўлга қўйиш, тегишли қонун ва қарорлар қабул қилиш лозимлигини кўрсатади.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 8 августдаги ПҚ–3182-сонли қарорида³ ижтимоий-иқтисодий ислохотлар жараёнини баҳолаш амалиёти жойларда ишларнинг ҳақиқий аҳволини танқидий таҳлил қилишга асосланмагани, энг асосийси, эришилган иқтисодий кўрсаткичлар аҳолининг ҳаёт сифатига қай даражада ижобий таъсир этаётганлигига қатъий баҳо берилмаётгани таъкидланган. Юқоридагилар маҳаллий ижро ҳокимияти органлари олдига кечиктириб бўлмайдиган вазифалар қўймоқда. Белгиланган вазифаларни ўз вақтида, тўлиқ ва сифатли амалага оширилишини таъминлаш ишга янгича ёндашувни талаб этади. Бу борада Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 8 декабрдаги 973-сонли қарори қабул қилинган бўлиб, қарор билан баҳолаш борасидаги талаблар тўлиқ ҳал этилмаган. Ҳаракатлар стратегиясининг 23-бандида ҳар чорак якуни бўйича Давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятининг самарадорлиги ва натижадорлигини баҳолаш белгиланган. Уларнинг фаолиятини баҳолашда аҳоли ўртасида социологик

¹<https://zakon.uchet.kz/>

²«Халқ сўзи» газетаси 2017 йил 9 сентябрдаги 180 (6874)-сон.

³Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2017 й., 32-сон, 802-модда. (<http://lex.uz>)

сўровлар ўтказиш тартибини жорий этиш назарда тутилган бўлиб, қарорда ушбу талаб инобатга олинмаган.

Самарадорлигини баҳолашнинг асосий талабларидан бири қулай баҳолаш методологияси ва унинг ҳуқуқий жиҳатдан мустахкам асосга эга эканлигидир. Методология – янгиланишларни аниқлаш жараёнда умумназарий талаблар тизими, билишнинг муайян талаблари ва усуллари асосида ижтимоий жараёндаги объектларни тушунишдир. Замонавий башқарувда фаолиятни таҳлил қилишнинг турли методологиялари мавжуд. Таклиф этилаётган методология маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашга қаратилган. Тадқиқотчи И.А.Тихомировнинг фикрича, самарадорликни баҳолаш методологиясини танлашда ҳудудларнинг ҳар хиллигини, ҳудуд раҳбарлари фаолиятининг очиқлик, холислик, мустақиллик, ҳудудлар бўйича таққослаш имкониятини инобатга олиш лозим.¹

Баҳолашни қайси орган томонидан олиб борилиши тизимнинг муҳим жиҳатларидан биридир. Айрим давлатларда давлат бошқарув органлари фаолияти давлат идоралари томонидан, айрим давлатларда эса жамоат ташкилотлари томонидан, баъзи давлатларда ҳам давлат органлари ҳам жамоат ташкилотлари томонидан ўрганиб, баҳолаб бориш тартиби мавжуд.

Мисол учун, Францияда ҳукумат ҳузурида ташкил этилган «Миллий кенгаш», Қозғистон Республикасида «Давлат органларида самарадорликни баҳолаш маркази», Россия Федерациясида «Фуқаролик жамиятини ривожлантириш жамғармаси», Янги Зеландияда эса «Давлат хизмати бўйича комиссия» томонидан баҳолаб борилади. Аммо кўпгина давлатларда баҳолаш амалиёти билан у ёки бу кўринишда ҳам давлат идоралари, ҳам жамоатчилик ташкилотлари томонидан баҳолаш тартиби жорий этилган. Бизнинг фикримизча, баҳолашнинг айнан шу усули кўроқ самарали ва ишочли бўлади.

Самарадорликни белгиланган мезонлар бўйича рейтинг тизими асосида баҳолаш соғлом рақобатни юзага келтиради. Ҳар бир ҳудуд айнан қайси соҳада илғор, қайси соҳада орқада қолаётгани тўғрисида мунтазам маълумот шакилланиб боради. Келгусида ишни шунга асосан режалаштириш, орқада қолаётган тармоқни ривожлантириш имконияти ортади. Баҳолаш тизими яқин ва узоқ келажак учун стратегияни белгилаш ҳамда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилишда муҳим аҳамиятга эга. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳолаш стратегик ва тактик мақсадларга эришишга ҳамда қабул қилинаётган қарорларнинг сифатини яхшилашга хизмат қилади. Тизимга ҳудудларини ривожлантириш, давлат бошқаруви ва давлат хизматларининг сифатини яхшилаш, ижтимоий жараёнларнинг боришини кузатишнинг асосий мезони сифатида қаралмоқда.

ХУЛОСА

Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича амалга оширилган тадқиқот натижасида қуйидаги назарий ва илмий-амалий аҳамиятга эга бўлган хулосаларга келинди:

¹Тихомиров И.А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. – М.: Изд. 2008. – С. 452.

I. Умумназарий хулосалар

1. Баҳолаш тизими маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятининг кучли ва заиф томонларини қиёсий шаклда ҳар томонлама таҳлил қилиш имкониятини яратади. Бу эса кўрсаткичларини яхшилаш манбаи ҳисобланади. Тизим иш унумдорлигини сезиларли даражада оширади. Худудларда ижтимоий-иқтисодий жараёнларнинг бориши мезонлар асосида баҳоланиб, ҳар чорак якуни билан тегишли хулосалар қилиниб турилиши уларнинг фаолиятини янада шаффоф ва самарадор бўлишини таъминлайди.

2. Давлат ва жамият манфаатлари йўлида ҳар қандай фаолият самарадорлиги мақсадга эришиш даражаси билан ўлчанади. Самарадорлик даражасини баҳолаш нафақат давлат органлари фаолиятини ўрганиш, балки ресурсларни бошқариш сифати ва давлат хизматларини кўрсатиш билан боғлиқ муносабатларни аниқлаш имконини ҳам яратади. Бу борада кенг кўламли давлат бошқаруви ислохотларини олиб бораётган мамлакатларни кузатиб бориши лозим. Бу режалаштирилган ишларнинг бажарилиши ва мақсадларига эришиш жараёнини ривожлантиришга хизмат қилади.

3. Баҳолаш тизими давлат бошқаруви ва маҳаллий ижро ҳокимияти органларида коррупция даражасини камайтириш, бошқарув соҳасини такомиллаштириш, қонун устуворлиги ва фаолият ошкоралигини таъминлаш ҳамда асосий мақсадларга эришишга қаратилган сиёсатни таъминлайди.

4. Баҳолаш тизими қабул қилинаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва чора-тадбирларнинг аниқ мақсадларини белгилаб беради. Уларни такомиллаштириш ва сифатини яхшилашга хизмат қилади. Баҳолаш жараёнлари давлат бошқаруви органлари фаолиятини такомиллаштириш билан бирга жараёнлар ҳақида аниқ хулосалар қилишга замин яратади.

5. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича назоратнинг марказлашган тартибини такомиллаштириш, марказий ва маҳаллий ижро органларининг ҳамкорликда самарали ишлашини таъминлайди ва иш унумдорлигини яхшилади.

6. Ҳуқуқий таъминот давлат назорати соҳасида сиёсатни амалга оширишнинг асосий воситаларидан бири ҳисобланади. Баҳолашнинг барча йўналишлари кўп жиҳатдан ҳуқуқий таъминотнинг сифатига боғлиқ. Шу сабабли маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини тартибга солиш ва баҳолаш бўйича норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни такомиллаштириш талаб этилади.

7. Тизим маҳаллий ижро ҳокимияти органлари раҳбарлари зиммасига ишни самарали ташкил этиш, оқилона бошқарувни таъминлаш вазифаларини юклайди. Самарали бошқарув муаммоларни ҳал қилишга ёки уларнинг олдини олишга хизмат қилади. Бу жамиятдаги шахсий, гуруҳий ва ижтимоий манфаатларни ҳар томонлама мунтазам ўрганиб бориш, таҳлил қилиш, мавжуд ресурслардан оқилона фойдаланган ҳолда манфаатларни қондириб боришни талаб этади. Мавжуд муаммоларнинг ўз вақтида ҳал қилинмаслиги, қабул қилинган қарорларнинг ўз вақтида ижро этилмаслиги салбий натижага олиб келиши алоҳида исбот талаб қилмайди.

8. Тизим олдида кўйилган асосий вазифа жойлардаги ҳақиқий ҳолатни аниқ кўрсатиб беришдан иборат. Тизимни доимий равишда ривожлантириш, режалаштирилган натижаларга эришиш учун ишлаб чиқилган аммо самара бермаётган механизмлари қайтадан кўриб чиқиш, энг муҳим фаолият юзасидан

ҳисоблаш усулларини такомиллаштириш, тизимли равишда мониторинг қилиш, маълумотларни тўплаш ва қайта ишлашнинг содда ва самарали усулларини жорий этиш талаб этилади.

II. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича тегишли қонунчилик ҳужжатларини такомиллаштириш бўйича таклифлар

1. Ўзбекистон Республикасининг «Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида»ги Қонуни янги таҳрирда ишлаб чиқилиб, regulation.gov.uz порталига қўйилган. Мазкур Қонун лойиҳасига қуйидагилар тавсия этилган:

- маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлиги ҳудуд раҳбарлари томонидан аҳоли талаблари ва эҳтиёжларини кондириш даражасининг тўлиқлиги ва сифати билан белгиланади. Бу борада самарадорликни баҳолашда аҳоли фикри, ҳудуд аҳолисининг қониқиш даражаси асосий ўрин тутиши керак. Бунда ҳар бир ҳудуд аҳолиси ўзи яшаб турган ҳудуд (туман, шаҳар, вилоят)га баҳо бериши керак. Баҳолашда қанчалик кўп аҳоли қатнашиши ва улар аҳолининг турли қатламларидан бўлиши тизим шаффофлигини таъминлайди. Бунинг учун ҳудудлар бўйича маълумотлар очик бўлиши лозим. Бу олиб борилаётган ижтимоий-иқтисодий ислоҳотлар ва сиёсий жараёнларда аҳолининг фаол иштироки ҳамда давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлиги ва шаффофлигини таъминлайди. Фуқароларда қонун ижодкорлиги салоҳияти ортади, боқимадалиқ кайфияти ва ўринсиз мурожаатлар сони камаяди. Бунинг учун Қонунга «Маҳаллий давлат ҳокимиятини амалга оширишда фуқароларнинг ҳуқуқи» деб номланган янги боб киритиш мақсадга мувофиқ бўлади.

2. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 8 декабрдаги 973-сонли қарорига қуйидаги ўзгартириш ва қўшимчаларни киритиш тавсия этилган:

- Ҳаракатлар стратегиясининг 23-бандида ҳар чорак якуни бўйича Давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятининг самарадорлиги ва натижадорлигини баҳолаш, уларнинг фаолиятини баҳолашда аҳоли ўртасида социологик сўровлар ўтказиш тартибини жорий этиш назарда тутилган. Шу сабабли тизимнинг ҳуқуқий ва ташкилий асосини ишлаб чиқиш жараёнида сўровлар ўтказиш фаолияти билан боғлиқ вазифаларни амалга оширишда «Ижтимоий фикр» жамоатчилиқ фикрини ўрганиш маркази ҳамда Фуқаролик жамияти шаклланишини мониторинг қилиш мустақил институти иштирокини таъминлашни назарда тутиш мақсадга мувофиқ бўлади.

3. Келажакда давлат бошқарувининг ҳар бир объектига нисбатан самарадорлик мезонлари белгилаб олиниши лозим. Бу давлат органларининг барча даражаларида самарадорликни таъминлаш имконини кенгайтиради. Бунда асосий вазифа давлат органлари олдида қўйилган мақсадларга эришишни таъминлашга қаратилган бўлиши керак. Бу давлат бошқаруви органлари фаолиятини назорат ва таҳлил қилишда муҳим восита ҳисобланади. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари билан бир қаторда, барча давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини мезонлар асосида баҳолашнинг ягона марказлашган тизимини жорий этиш амалга оширилаётган ислоҳотларнинг уйғунлиги ва изчиллигини таъминлайди. Қайси давлат органи ўзига юклатилган вазифаларни қай даражада бажараётгани тўғрисида асосланган хулоса қилиш имконияти юзага келади.

4. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари томонидан эришилаётган амалий натижалар, ўзининг ижобий самарасини бераётган иш тажрибалари, шунингдек, йўл қўйилаётган камчиликлар ва рейтинг натижалари оммавий ахборот воситаларида эълон қилиб борилиши лозим.

5. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашда ахборот технологиялари алоҳида аҳамиятга эга. Баҳолаш тизимини автоматлаштириш, маъмурий тўсиқларни камайтириш, аҳолининг давлат органлари билан бевосита алоқаси сифати, самарадорлиги, ҳисобдорлиги ва ошқоралигини таъминлайди. Ягона ахборот тизими ахборот оқимининг мунтазамлигини яхшилади. Ҳисобот ва ахборот алмашишда инсон омили аралашувини камайтириш тизим шаффофлигига хизмат қилади. Баҳолаш тизимини ташкил этишда электрон ҳамкорлик муваффақиятга эришиш учун ҳал қилувчи омиллардан бири ҳисобланади.

6. Ўрганиш натижалари Америка Қўшма Штатлари, Канада, Россия Федерацияси, Янги Зеландия, Австралия, Франция, Буюк Британия, Қозоқистон Республикаси каби давлатлар тажрибасидан фойдаланиш мақсадга мувофиқлигини кўрсатади. Албатта уларнинг тажрибасини тўғридан-тўғри қабул қилиш ўзини оқламайди. Чунки ҳар бир давлатнинг ўз бошқарув шакли, қолаверса ҳал этилиши лозим бўлган вазифалари ва уларнинг ечими айнан бир хил эмас. У ёки бу давлатнинг тажрибасини тасодифий танламасдан, давлатчилик тарихи, менталитети, сиёсий, ижтимоий-иқтисодий, маданий даражаси, халқнинг сиёсий, ҳуқуқий савияси кадриятлари каби омилларни инобатга олиш мақсадга мувофиқ бўлади. Жаҳон тажрибаси давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш билан шуғуллануви алоҳида «Баҳолаш маркази» ташкил этиш мақсадга мувофиқлигини кўрсатади.

7. Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашда ваколатли давлат органлари билан бир қаторда олимлар, нодавлат ташкилотлари, жамоатчилик ва экспертлар ҳам жалб қилиниши лозим. Бу янада аниқ ва шаффоф маълумотларга асосланган қарорлар қабул қилишга хизмат қилади.

8. Баҳолаш самарадорлиги тизимда фаолият юритаётган раҳбар ва ходимларнинг тегишли билим ва тажрибасига ҳам боғлиқ. Соҳага оид билим ишда сифат ва фаолиятда самарадорликнинг юқори бўлишини таъминлайди. Шу сабабли баҳолаш тизимига тегишли мавзуларда ўқув ва амалий семинарлар ташкил этиб бориш мақсадга мувофиқ бўлади.

9. Ҳар қандай орган ўзига юклатилган вазифаларни тўлиқ бажара олиш қобилиятига эга бўлганидагина самарали фаолият юрита олади. Шу сабабли баҳоланаётган орган билан бир вақтда унда фаолият юритаётган раҳбар ва ходимларнинг фаолияти натижадорлигини ҳам баҳолаш муҳим ҳисобланади.

10. Давлат бошқаруви органлари, уларнинг раҳбарлари ва ходимларининг фаолияти самарадорлигини комплекс баҳолаш бўйича норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш мақсадга мувофиқ бўлади. Бу бошқарув органлари фаолиятини яхлит баҳолаш билан бирга, мамлакат миқёсида яхши тартибга солувчи таъсир кўрсатади. Шунинг учун, ижро этувчи ҳокимият органлари ҳамда уларнинг раҳбар ва ходимлари фаолиятини аниқ мезон ва кўрсаткичлар асосида баҳолаш тўғрисида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш муҳим ҳисобланади.

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ Dsc.27.06.2017.Yu.23.01 ПО ПРИСВОЕНИЮ
УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ ПРИ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

УМИДУЛЛАЕВ ҚАХРАМОН УСМАНОВИЧ

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ В УЗБЕКИСТАНЕ**

**12.00.01–Теория и история государства и права.
История правовых учений**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации доктора философии по юридическим наукам (PhD)

Ташкент – 2019

Тема диссертации доктора философии (PhD) зарегистрирована в Высшей аттестационной комиссии при Кабинете Министров Республики Узбекистан за номером В2017.3.PhD/Yu127.

Диссертационная работа выполнена в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан.

Автореферат диссертации размещен на трех языках (узбекском, русском, английском языках (резюме) на веб-сайте Научного совета (<http://www.dba.uz/uz/tadqiqotchilarga/ilmiy-kengash>) и в Информационной образовательной сети «Ziyonet» (www.ziyonet.uz).

Научный консультант:

Ташкулов Журабой Уринбович
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Хамедов Иса Ахлимонович
доктор юридических наук, профессор

Рахманов Акмал Эргашевич
кандидат юридических наук

Ведущая организация:

**Ташкентский государственный
юридический университет**

Защита диссертации состоится «11» октября 2019 года, в 12⁰⁰ часов на заседании Научного совета №DSc. 27.06.2017.Yu.23.01 по присуждению ученой степени доктора наук в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Адрес: 100003, г. Ташкент, улица Ислама Каримова, д.45. Тел.: (99871) 232-60-80; факс: e-mail: info@dba.uz).

С диссертацией можно ознакомиться в Информационно-ресурсном центре Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (зарегистрирована под № 42). (Адрес: 100003, г. Ташкент, улица Ислама Каримова, д.45. Тел.: (99871) 232-61-25.

Автореферат диссертации распространен «27» сентября 2019 года.

(протокол реестра № 23 от «27» сентября 2019 г.).

О.Т. Хусанов

Председатель Научного совета по присуждению ученых степеней, д.ю.н., профессор

Д.А. Каримов

Ученый секретарь Научного совета по присуждению ученых степеней, к.ю.н.

И.Т. Тультеев

Председатель научного семинара при Научном совете по присуждению ученых степеней, д.ю.н., доцент

ВВЕДЕНИЕ (аннотация диссертации)

Актуальность и востребованность темы диссертации: В мире осуществляется масштабная политика, направленная на обеспечение эффективной и прозрачной деятельности органов государственного управления, а также внедрение системы объективной и обоснованной оценки их деятельности на основе конкретных критериев. В частности программой развития ООН, Комитетом по развитию и Всемирным банком осуществляется оценка на основе критериев деятельности более 190 стран и их органов управления. Наряду с этим, налажена также и система оценки, на основе критериев деятельности местных органов исполнительной власти.

В мире осуществляется масштабная работа в деле изучения и внедрения в практику теоретико-правовых и практико-методологических аспектов системы оценки на основе критериев эффективности деятельности местных органов исполнительной власти. Эта новая система, внедренная в 90-х годах XX века сначала в англосаксонских государствах, в настоящее время применяется во многих государствах мира. Большая часть развитых государств эффективно использует возможности системы оценки в деятельности органов государственного управления, в частности, местных органов исполнительной власти.

В нашей стране также ведется соответствующая работа в этом направлении. В частности, Указом Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7 февраля 2017 года под №УП–4947 определено проведение по итогам каждого квартала оценки эффективности и результативности деятельности органов государственного управления и местных органов власти. Глава нашего государства в своем Послании Парламенту 22 декабря 2017 года отметил, что «В настоящее время не существует конкретного критерия, позволяющего объективно оценивать деятельность определенного ведомства за прошедший период. К примеру, я пока не знаю, по каким критериям оценивается работа Министерства экономики или другого ведомства. Поэтому министерства и ведомства, хокимияты всех уровней при определении прогнозных параметров должны наметить конкретные количественные и качественные показатели ожидаемых результатов их деятельности».

Задачи, намеченные в Законах Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», «Об административных процедурах», Постановлениях Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2017 года «О первоочередных мерах по обеспечению ускоренного социально-экономического развития регионов» №ПП–3182 и от 8 января 2019 года «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности секторов по комплексному социально-экономическому развитию регионов» №ПП–4102, Указе Президента

Республики Узбекистан от 8 сентября 2017 года «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» №УП–5185, Постановлениях Кабинета Министров от 19 октября 2017 года «О дополнительных мерах по повышению эффективности деятельности коллегий органов государственного управления Республики Узбекистан» №855 и от 8 декабря 2017 года «О разработке критериев оценки деятельности руководителей регионов по комплексному социально-экономическому развитию Республики Каракалпакстан, областей, районов и городов а также города Ташкента» №973 и других законодательных актах касающихся данной темы, в определенной степени служат теоретической основой диссертационного исследования.

Соответствие исследованию приоритетным направлений развития науки и технологий республики: Исследование выполнено в рамках приоритетного направления развития науки и технологий Республики - I. «Духовно-нравственное и культурное развитие демократического и правового государства, формирование инновационной экономики».

Степень изученности проблемы: В ходе написания данной диссертационной работы широко использованы мысли и суждения касательно тематики отечественных и зарубежных ученых и специалистов. По вопросам организационно-правовых основ местных органов исполнительной власти и их совершенствования изучены научные работы таких ученых, как А.Х.Саидов, Г.С.Исмаилова, Ж.У.Тошкуллов, И.Т.Тулътеев, О.Т.Хусанов, Х.Т.Одилкориев, Х.И.Рузметов, Ш.Г.Асадов, Ш.Х.Файзиев¹ и др.

В частности, профессор О.Т.Хусанов отметил, что в демократическом государстве законность, правовая пропаганда, обеспечение безопасности граждан определены в качестве основных принципов, в связи с чем на местные органы государственной власти возлагаются ответственные задачи, что повышение их на уровень органа, способного выполнять все функции государства в этом направлении на местах, являются одним из важных направлений нашей государственности².

Из зарубежных ученых по вопросам теоретико-правовых и практико-методологических вопросов оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти изучены научно-исследовательские работы таких ученых, как А.Б.Венгеров, А.Дегтярев, А.Кетелар, А.П.Геврасёва, А.И.Тихомиров, А.К.Бочарова, I.Pownall, Б.Л.Хесин, В.Лазарева, Г.Атаманчук, G.Allison, G.Stoker, D.Osborne, Т.Тайлор, Е.Масленникова, Е.Дамодаран, Ж.Кенел, L.Schroeder, М.И.Байтин, М.Д.Хаттон М.Г.Решетникова, М.Мариана, N.Manning, О.Мохамед, Р.А.Сабатьер, Р.С.Ким, R.V.Denhardt, С.В.Пронкин, С.И.Неделько S.Michael, Х.Волман³ и др.

В частности, по мнению Ж.Кенела, проводившего исследование в этой сфере, посредством оценки эффективности деятельности органов

¹Труды ученых указаны в списке использованной литературы диссертации.

²Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари, Ўқув қўлланмаси. – Т.: Шарқ, 1996. – Б. 80.

³Труды ученых указаны в списке использованной литературы диссертации.

государственного управления можно дать оценку политическому положению страны. Оценка на основе анализа результатов является важным элементом теории и практики принятия политических решений.¹ М.Г.Решетникова и И.В.Быков считают, что среди видов оценки самой объективной оценкой является общественное мнение.² А.К.Бочарова, проводившая научные изыскания в этой области, в своей работе под названием «Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³ представила научно обоснованные выводы касательно преимуществ системы а также ее механизма и критериев.

Связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, где выполнена диссертация: Тема диссертации включена в план научно-исследовательских работ Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, а также осуществлена в рамках приоритетных направлений научных исследований актуальных проблем государственного и общественного управления в Республике Узбекистан, проблем реформирования системы государственного управления и государственной службы.

Цель исследования заключается в разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию теоретико-правовых и организационно-методологических основ оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти.

Задачи исследования:

освещение теоретико-правовых основ понятия эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

анализ теоретико-правовых основ понятия критериев оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

изучение международного опыта по оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

выявление проблем в деле оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти и разработка предложений по их решению;

предоставление обоснованных рекомендаций по совершенствованию критериев оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

предоставление обоснованных предложений по решению правовых проблем в деле оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

¹Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Престо-РК, 2009. – С. 30.

²Решетникова М.Г., Быков И.В. Трансформационные процессы в системе государственного управления: становление и развитие новой модели управления регионом, Опубликовано в журнале, Менеджмент в России и за рубежом №1, 2009. – С 62-63.

³Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05 [Текст] / А.К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С. 19-22.

освещение значимости оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти.

Объектом исследования являются социальные отношения, связанные с оценкой эффективности деятельности местных органов исполнительной власти.

Предмет исследования составляют мнения, теории, практика и законодательные акты касательно оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти.

Методы исследования. В процессе выполнения исследования были применены общие для общественных наук, в том числе, правовых наук методы системности, сравнительно-правового анализа, наблюдения, комплексного подхода, логический, системно-структурный, исторический и другие методы проведения исследования.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

обоснована необходимость представления отчета о своей деятельности руководителей местных органов исполнительной власти, хокимов областей, районов и городов для органов самоуправления граждан;

обоснована важность создания новых постоянных рабочих мест в регионах и установлены показатели занятости трудоспособного населения в возрасте 18–60 лет в качестве критерия для оценки деятельности местных органов власти;

обосновано, что при решении проблем эффективным способом удовлетворения предложений и потребностей населения, выявленных в процессе общения с населением, является оценка критериев эффективности их деятельности со стороны городских и районных руководителей;

обосновано, что количество обращений, полученных местными властями в регионах, и степени их положительного разрешения в качестве критерия оценки послужит повышению качества работы с физическими и юридическими лицами.

Практические результаты исследования заключаются в следующем: определены конкретные цели нормативно-правовых актов, направленных на упорядочение оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти;

изучена на основе опыта развитых зарубежных стран система оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти, разработаны конкретные рекомендации;

обосновано практическое обеспечение оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти политики, направленной на достижение основных целей страны;

предложения, направленные на совершенствование оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти, создали основу для упрощения наблюдения хода социально-экономических процессов, обеспечения открытости и прозрачности процессов, а также получения конкретных выводов;

обосновано, что оценка эффективности деятельности местных органов исполнительной власти послужит равнозначности развития всех регионов республики;

обосновано, что в практике оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти широка возможность принятия мер стимулирования или принятия соответствующих мер за допущенные недостатки.

Достоверность результатов исследования. Используемые в диссертационном исследовании научная литература и законодательные акты взяты из официальных источников. На них в исследовательской работе в соответствии с требованиями положения сделаны ссылки. В теоретических заключениях по итогам научно-исследовательской работы даны предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства. Система оценки деятельности местных органов исполнительной власти изучена на основе сравнительного анализа законодательства и опыта развитых зарубежных государств. Также достоверность результатов исследования, предварительные результаты диссертационной работы обусловлены их внедрением в практику и тем, что это в соответствующем порядке утверждено полномочными ведомствами.

Научная и практическая значимость результатов исследования. Научная значимость результатов исследования обусловлена тем, что может быть использована при совершенствовании теоретико-правовых, организационно-методологических основ оценки деятельности местных органов исполнительной власти, а также при проведении научных исследований касательно данной проблемы.

Практическая значимость результатов исследования выражена в том, что они могут быть использованы при совершенствовании действующего национального законодательства, а также при подготовке методических пособий для органов государственного управления, министерств и ведомств, процессе преподавания таких дисциплин, как «Теория государства и права», «Конституционное право», «История государства и права», «Административное право».

Внедрение результатов исследований. Научные результаты совершенствования теоретической и правовой основ для оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти использованы в следующем:

предложение о представлении хокимами областей, районов, городов отчетов о своей деятельности органам самоуправления граждан внедрено в статью 4 Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» (информация № 06/1-05/2186 Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 15 февраля 2018 г.). Это предложение способствовало прямому информированию населения о деятельности хокимов и созданию новой формы совместного решения региональных проблем;

предложение о создании новых постоянных рабочих мест в регионах,

установлении показателей занятости трудоспособного населения в возрасте 18–60 лет в качестве критерия для оценки деятельности местных органов власти, а также в целях поощрения проделанной работы по улучшению и по определению качества критериев использовано при подготовке пункта 1.14 части I и пункта 2.2 раздела II Постановления и Положения Кабинета Министров от 8 декабря 2017 года под № 973 (информация Министерства экономики и промышленности Республики Узбекистан от 9 июля 2019 года № БУ-1-8/20-94 о применении на практике результата научной работы). Эти предложения способствовали созданию новых рабочих мест и послужили повышению эффективности занятости населения;

критерии оценки эффективности деятельности городских и районных руководителей, данные предложения использовались при подготовке пункта 6.1 части VI и пункта 2.2 раздела II Постановления и Положения Кабинета Министров от 8 декабря 2017 года под № 973 (информация Министерства экономики и промышленности Республики Узбекистан от 9 июля 2019 года № БУ-1-8/20-94 о применении на практике результата научной работы), являются основанием для решения проблем, выявленных в процессе общения с населением, и являются эффективным способом удовлетворения предложений и потребностей населения. Эти предложения способствовали созданию новых рабочих мест и послужили повышению эффективности занятости населения;

предложения по внедрению в перечень критериев оценки эффективности количества обращений, полученных местными властями в регионах, а также степени их положительного решения использованы при подготовке пунктов 1 и 2 части II Постановления и Положения Кабинета Министров от 8 декабря 2017 года под № 973 (информация Министерства экономики и промышленности Республики Узбекистан от 9 июля 2019 года № БУ-1-8/20-94 о применении на практике результата научной работы). Эти предложения способствовали созданию новых рабочих мест и послужили повышению эффективности занятости населения.

Апробация результатов исследования: результаты данной исследовательской работы прошли апробацию в материалах 3 международных, 5 республиканских конференций, бесед за «круглым столом».

Опубликование результатов исследования: по теме исследования опубликовано 17 научных работ. Из них 7 научных статей и тезисов в изданиях, рекомендованных со стороны ВАК к публикации основных научных результатов диссертации, 8 - в республиканских и 2 – зарубежных журналах.

Структура и объем диссертации: структура диссертации состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Объем работы 153 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении диссертации изложены актуальность и востребованность темы исследования, взаимосвязь исследования с основными приоритетными направлениями развития науки и технологий республики, уровень изученности исследуемой проблемы, взаимосвязь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, где выполняется диссертация, комментарии зарубежных научных исследований по теме диссертации, цели и задачи, объект и предмет, методы исследования, научная новизна и практический результат исследования, достоверность результатов исследования, научная и практическая значимость, их внедрение, апробация, опубликованность результатов, объем и структура диссертации.

Первая глава диссертации названа **«Понятия эффективности, критерия, оценки в местных органах исполнительной власти»**, в ней освещены понятия эффективности, критерия, оценки, их теоретико-правовые основы и история.

Обращено особое внимание задачам по обеспечению практических и теоретико-правовых основ организации в нашей стране издавна деятельности органов государственного управления и местной исполнительной власти.

В произведениях Абу Насра Фороби, Амира Темура, Низомилмулка, Алишер Навои, Хожа Самандара Термизи приведены ценные сведения об истории нашей национальной государственности, в частности, об основных государственных функциях «главы государства», «визиря», «хокима», предъявляемых к ним требованиях, качествах, которые необходимы для назначения на должность, об оценке их деятельности.

Ученый-правовед Х.Т.Одилкориев отмечает, что в государстве Амира Темура деятельность даргохов, министерств, местных органов власти контролировал Высший аппарат, статус и значимость которого был настолько высок, что в источниках иногда наблюдается характеристика деятельности аппарата на уровне даргоха. В Высшем аппарате ежедневно присутствовали и отчитывались четыре министра: то есть, от имени исполнительных органов – премьер-министр, военный министр, министр по делам собственности и налогов, а также министр финансов¹.

Также в Бухарском эмиратстве была введена должность «уроки хурд»², человек, назначенный на эту должность, лично представлял информацию эмиру об осуществляемой на территориях работе. Эмир, основываясь на полученные от «уроки хурд» сведения, оценивал деятельность беков и хокимов, выполнял своеобразную задачу и мерил в назначении им наказания или вознаграждения.

Время наряду со всеми сферами государства и общества требует также коренного улучшения деятельности местных органов исполнительной

¹Одилкориев. Х. Т, Азизов. Н. П, Мадримов. Х. Р. Давлат ва ҳуқуқ тарихи. – Т., 2013. – Б. 160-163.

²Ханыков Н. Описание Бухарского ханства. СПб., 1843, – С.189.

власти, конкретной оценки эффективности их деятельности. Эффективность – это общее понятие, широко применяемое в различных сферах социально-экономического развития. Слово «эффективность» взято с латинского слова «efficiencies», должно рассматриваться по отношению к системе государственного управления в качестве характеристики потенциала и реальных результатов осуществления эффективной деятельности системы.¹ По мнению Б.А.Райзберг, Л.Ш.Лозовского, Е.Б.Стародубцевой, эффективность в широком смысле является понятием, характеризующим результативность работы. Она применяется во всех сферах деятельности человека, в развитии экономики, науки и техники, в сфере политики и права.²

Для определения сути эффективности имеются несколько теоретических и методических подходов. Данное понятие, связанное с деятельностью государственных органов, обусловлено социально-экономическим ростом страны. По нашему мнению, эффективная деятельность местных органов исполнительной власти оценивается уровнем развития страны. Эффективная деятельность – это достижение запланированного результата на основе системной, направленной на конкретную цель деятельности, повышение эффективности. Для получения обоснованных выводов о деятельности местных органов исполнительной власти необходима разработка конкретных критериев оценки эффективности их деятельности.

Слово «критерий» взято из греческого слова «kriterion», посредством которого разъясняется оценка чего-либо, явления или деятельности, характеристика, мерило для выявления их свойств. Смысл слова “критерий” в узбекском языке звучит как “мезон”, которое означает весы, измерение. Болгарский ученый М.Марков, останавливаясь на термине «критерий», оценивает его в качестве вывода о предмете или явлении, выявления ее природы, характеристики, измерения.³ И.А.Тихомиров в этой связи полагает, что критерии оценки позволяют дать оценку деятельности местных органов исполнительной власти, выявить природу местного управления, дать характеристику с точки зрения качества⁴.

Основываясь на вышеуказанное, следует отметить, что критерий является средством определения оцениваемой деятельности или свойств данного процесса. Обобщены понятия о критериях оценки деятельности органов государственного управления, и можно следующим образом дать им определение: «Критерии оценки деятельности местных органов исполнительной власти – это выбор и осуществление оценки на основе критериев, направленных на социально-экономическое развитие страны, удовлетворение потребностей населения, улучшение инфраструктуры регионов». Критерии оценки деятельности местных органов исполнительной

¹Геврасёва А.П. «Эффективность государственного управления» по дисциплине «Государственное и местное управление». Гомель 2015. – С. 2.

²Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2017, – С.201.

³Марков М. Технология и эффективность социально управления. Аер с блог. – М., 1982. – С. 112.

⁴Тихомиров И.А. Административное право и процесс: – Полный курс. 2-е изд. – М.: Изд. 2008. – С. 452.

власти имеют важное значение в выявлении результатов их деятельности, определении стратегических целей и принятии решений. Критерии эффективности должны соответствовать нормам международного права и служить интересам государства и общества.

По мнению российского исследователя И.Н.Барцица, оценка осуществляется посредством классификации и характеристики или критериев, составляющих ее основу свойств¹. А.Дамодаран считает, что задача системы оценки заключается в превращении эффективности работы местных органов исполнительной власти в несколько конкретных показателей и наблюдение за работой на основе данных показателей. Одним из важных аспектов оценки эффективности на основе критериев является наличие возможности равной и открытой оценки для всех².

С теоретической точки зрения, оценка эффективности деятельности местных органов исполнительной власти является порядком сравнения на основе критериев, собравших в себя результаты, интересы, цели и нормы решений. Задача системы оценки – это превращение эффективности деятельности местных органов исполнительной власти в несколько конкретных показателей и наблюдение за работой на основе этих показателей. По нашему мнению, оценка деятельности местных органов исполнительной власти – это комплекс мер, направленных на сбор, систематизацию и оценку на основе критериев эффективности их деятельности и соответствующих данных действующих на них факторов. Система оценки служит упорядочению деятельности данного органа, совершенствованию и повышению результативности его деятельности. Определяет конкретные цели принимаемых решений и служит качественному обеспечению их исполнения.

Вторая глава диссертации под названием **«Международный и зарубежный опыт по оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти»**, в ней освещены международный опыт и опыт некоторых зарубежных государств в сфере оценки, имеющиеся в системе проблемы и организационно-правовые основы их решения.

В частности, по мнению С.И.Неделько, имеются различные методы оценки эффективности в практике государственного управления, они делятся на основные две группы: международные методы по оценке качества государственного управления и национальный метод оценки эффективности государственного управления. Международные методы дают возможность взаимного сравнения ситуации в государствах в сфере управления. Национальные методы применяются в определенных государствах, отражающих своеобразные особенности системы государственного управления. Мониторинг качества государственного управления

¹Барциц И.Н. Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления. – М.: 2010 –С. 8.

²Дамодаран А. «Инвестиционная оценка. Инструменты и методы оценки любых активов», «Альпина Паблишер» – М.: 2018 – С. 24.

осуществляется в каждой стране на национальном уровне, а межстрановой – различными международными организациями в мировом масштабе.¹

В настоящее время различными международными организациями регулярно и в широком масштабе ведется оценка качества и результативности деятельности государства и его органов управления. В частности, Всемирным банком начиная с 1996 года ведется мониторинг качества государственного управления по более 190 странам на основе таких критериев, как участие граждан в принятии важных решений в процессе государственного управления, отчетность органов государственного управления, политическая стабильность, эффективность государственного управления, качество государственной политики, верховенство закона, уровень противодействия коррупции².

Отмечается, что международная практика оценки дает свои результаты в развитии государств, обеспечении верховенства норм международного права, прав и свобод граждан. Это оказывает позитивное регулирующее влияние в мировом масштабе, выполняет функцию источника информации в реализации крупных проектов, выявлении требующих внимания сфер и принятии соответствующих решений. К примеру, выполняет также функцию основного документа для выделения средств Фонда развития тысячелетия. Система дает возможность еще большего сближения с мировым сообществом и совместного решения важнейших вопросов. Служит обеспечению открытости и прозрачности управления, отчетности правительства перед гражданами, эффективности деятельности органов государственного управления, приоритетности норм национального и международного права, прозрачности политических процессов.

В данной главе изучены правовые основы оценки деятельности органов управления и местных органов исполнительной власти Великобритании, Франции, Голландии, Новой Зеландии, Канады, Соединенных Штатов Америки, Российской Федерации, Республики Казахстан и других развитых государств. В частности, в Великобритании из более 100 показателей эффективности по желанию Премьер-министра отбираются 30-40 самых важных. Их контроль предоставляется Департаменту Кабинета Министров по обеспечению эффективности. Департамент ведет постоянный мониторинг выполнения данного плана. В Великобритании наряду с оценкой эффективности деятельности органов государственного управления и местных органов исполнительной власти также оценивается и результативность деятельности осуществляющих в них сотрудников.³

При правительстве Франции в 1999 году был создан Национальный совет по оценке деятельности государственных органов, налажена работа по мониторингу эффективности деятельности системы государственного

¹Неделько С.И. и др. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации – М.: 2008. –С.321.

²World wide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

³Ketelaar A., Manning N., Turkish E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2007. № 5. Pp. 28-59.

управления.¹ В 2002 году в процессе реформирования государственного управления был внедрен специальный порядок оценки в два этапа сотрудников государственных органов. Проводимое раз в год оценивающее интервью обязательно для всех государственных служащих. Оценка проводится непосредственно руководителями сотрудников.

В Голландии система оценки деятельности государственных органов и служащих была разработана в 2005 году. Пресса Голландии каждый год объявляет сведения об оценке государственных служб. Результаты представляются в парламент страны, которые служат основанием для определенного министерства или ведомства в принятии соответствующего решения.² Голландия занимает одно из лидирующих мест в мировой рейтинге по индексу деятельности органов государственного управления и качеству жизни. Это государство по итогам годового глобального опроса Всемирного банка по качеству и эффективности государственного управления в странах мира находится среди ведущих государств по 6 показателям.

В Новой Зеландии также как и в англосаксонских государствах к практике оценки деятельности органов государственного управления перешли в 90-х годах XX века. Новая Зеландия является одним из ведущих государств по уровню обеспечения эффективности деятельности органов государственного управления, по уровню показателей социально-экономического роста страны, обеспечению мира и благополучия населения. Оценку проводит Комиссия по государственной службе (State Services Commission). К критериям оценки относятся не только успехи руководителей в достижении целей государственных органов, но и их вклад в развитие в целом системы госслужбы и повышение ее эффективности.³

В Соединенных Штатах Америки в 1993 году были начаты административные реформы по реорганизации системы государственного управления. В этот год был принят закон о результатах и эффективности работы правительства. В нем отражены методы оценки деятельности государственных служащих.⁴ В США деятельность органов государственного управления также оценивается путем получения документов, интервью и опросов.

В Российской Федерации деятельность исполнительных органов оценивается Фондом развития гражданского общества. Принят указ Президента Федерации от 28 июня 2007 года под №825.⁵ С этого года на основе утвержденных постановлением Президента 43 показателей начали

¹Thoening J.C. Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability // State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence / V. Hoffmann-Martinet, H. Wollmann. Wiesbaden: Springer, 2006.

²Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан.гос. ун-т, 2009. – С. 88.

³New Zealand State Services Commission: <http://www.ssc.govt.nz>

⁴Саламатина У.А. Административные реформы в зарубежных странах. 2013. № 12. – С. 143.

⁵Баженов О.В. Медная промышленность как объект анализа. Сильные и слабые стороны отрасли на примере российских предприятий // Дискуссия. 2013. № 5–6. – С. 56–61.

оцениваться. В соответствии с постановлением Правительства Федерации от 15 апреля 2009 года под №322 определена необходимость наличия соответствия методологии оценки эффективности, форм и показателей отчетности требованиям мирового стандарта.

В Республике Казахстан с 2005 года на основе результатов исследований и предложений Всемирного банка проведена работа по оценке эффективности деятельности органов государственного управления и служащих. На основе Указа Президента Республики 19 марта 2010 года №954, с этого года начата масштабная оценка деятельности органов государственного управления и государственных служащих. 18 февраля 2011 года организован «Центр оценки эффективности государственных органов»¹. В ходе изучения опыта государств мира был сделан анализ мнений и суждений многих практиков и ученых. Практика показывает, что в государствах, где внедрен такой порядок, наблюдается развитие. Для успешного внедрения системы в нашей стране необходимо более глубокое изучение мирового опыта. Это дает возможность освоения новых успехов.

Третья глава диссертации называется **«Вопросы совершенствования организационно-правовых основ оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти»**, в ней освещены правовые проблемы в этом направлении, разработаны методологические рекомендации по их решению, оценке, а также преимущества системы.

В Указе Президента Республики Узбекистан от 8 сентября 2017 года «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан»² определены задачи по созданию совершенно новой, эффективно и качественно действующей системы управления, организации слаженной работы органов государственного управления и местных органов исполнительной власти, а также то, что механизмы оценки деятельности органов исполнительной власти состоят лишь из учета обстоятельств и текущего сбора статистических данных, что в большинстве случаев не отражает объективного, реального положения дел на местах, тем самым, намечено внедрение принципиально новой, основанной на достижении целевых индикаторов системы оценки деятельности органов исполнительной власти всех уровней и их руководителей. Вопрос решения проблем на местах выдвигает перед центральными органами и местными органами государственной власти новые, безотлагательные задачи. Это показывает необходимость системного налаживания работы в деле совершенствования государственного управления, принятия соответствующих законов и постановлений.

В постановлении Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2017 года под №ПП–3182³ подчеркнуто, что практика оценки процесса социально-экономических реформ не основана на критическом анализе

¹<https://zakon.uchet.kz/>

²«Халқ сўзи» газетаси 2017 йил 9 сентябрдаги 180 (6874)-сон.

³Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2017 й., 32-сон, 802-модда. (<http://lex.uz>)

реального положения дел на местах, самое основное, не дается надлежащая оценка того, в какой мере достигнутые экономические показатели оказывают положительное влияние на качество жизни населения. Вышеуказанное выдвигает перед местными органами исполнительной власти безотлагательные задачи. Обеспечение своевременного, полного и качественного осуществления намеченных задач требует нового подхода к работе. В этой связи принято постановление Кабинета Министров от 8 декабря 2017 года под №973, постановлением не полностью решены проблемы в сфере оценки. В пункте 23 Стратегии действий определена оценка по итогам каждого квартала эффективности и результативности деятельности органов государственного управления и местных органов власти. В оценке их деятельности хотя и предусмотрено внедрение порядка проведения социологических опросов среди населения, в Постановлении не учтено данное требование.

Одним из основных требований оценки эффективности является удобная методология оценки и наличие у нее прочной правовой основы. Методология – это система общетеоретических требований в процессе выявления обновлений, понимание объектов социального процесса на основе определенных требований и методов знаний. В современном управлении имеются различные методологии анализа деятельности. Предлагаемая методология направлена на оценку эффективности деятельности местных органов исполнительной власти. По мнению исследователя И.А.Тихомирова, при выборе методологии оценки эффективности необходимо учитывать разнообразие территорий, возможность сравнения деятельности территориальных руководителей по принципам открытости, объективности, независимости, территориальности.¹

Одним из важных аспектов системы является то, каким органом осуществляется оценка. В некоторых государствах налажен порядок изучения и оценки деятельности органов государственного управления со стороны государственных ведомств, в отдельных странах – общественных организаций, в других государствах – государственными и общественными организациями.

К примеру, во Франции оценка осуществляется Национальным советом при правительстве, в Республике Казахстан – Центром оценки эффективности в государственных органах, в Российской Федерации – Фондом развития гражданского общества, в Новой Зеландии – Комиссией по государственной службе. Однако во многих государствах практикой оценки в том или ином виде занимаются и государственные ведомства, и общественные организации. По нашему мнению, именно данный вид оценки более эффективен и надежен.

Оценка эффективности по установленным критериям на основе рейтинговой системы способствует формированию здоровой конкуренции. Формируется постоянная информация о том, в какой сфере преуспевает

¹Тихомиров И.А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. М.: – Изд. 2008. – С. 452.

каждая территория, и в какой отрасли отстает. В будущем появится возможность планирования работы на этой основе, развития отстающей отрасли. Система оценки имеет важное значение в определении стратегии для ближайшей и дальнейшей перспективы, а также принятии нормативно-правовых актов. Оценка деятельности местных органов исполнительной власти послужит достижению стратегических и тактических целей, а также улучшению качества принимаемых решений. Система рассматривается в качестве основного критерия развития территорий, улучшения качества государственного управления и государственных услуг, наблюдения хода социальных процессов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате осуществленного исследования получены следующие выводы теоретического и научно-практического характера:

I. Общетеоретические выводы

1. Система оценки деятельности местных органов исполнительной власти создает возможность всесторонне анализировать в сравнительной форме сильные и слабые стороны их деятельности, что является источником улучшения их показателей работы. Система в ощутимой степени повышает производительность труда. Ход социально-экономических процессов в регионах оценивается на основе критериев, а обнаружение соответствующих выводов по итогам каждого квартала обеспечивает еще большую прозрачность и эффективность их деятельности.

2. Эффективность деятельности органов исполнительной власти измеряется уровнем достижения поставленных целей. Оценка уровня эффективности дает возможность комплексного изучения деятельности исполнительных органов, выявления проблем, связанных с качеством управления и оказанием государственных услуг. В этой связи, необходимо создать систему постоянного мониторинга деятельности органов государственного управления на основе четко определенных и понятных критериев, являющихся показателями эффективности их деятельности. Выполнение этой запланированной работы послужит развитию процесса достижения целей.

3. Система оценки обеспечит политику, направленную на достижение снижения уровня коррупции в органах государственного управления и местных органах государственной власти, совершенствование сферы управления, обеспечение верховенства закона и прозрачности деятельности, а также достижение основных целей.

4. Система оценки определяет конкретные цели принимаемых нормативно-правовых актов и мер, служит их совершенствованию. Процессы оценки наряду с совершенствованием деятельности органов государственного управления создает основу для получения конкретных выводов о процессах.

5. Совершенствование централизованного порядка контроля по оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти, организация эффективной совместной работы центральных и местных исполнительных органов улучшит производительность труда.

6. Правовое сопровождение является одним из основных средств осуществления политики в сфере государственного контроля. Все направления оценки во многом зависят от качества правового сопровождения. Поэтому необходимо упорядочение деятельности местных органов исполнительной власти и совершенствование нормативно-правовых актов касательно оценки.

7. Система возлагает на руководителей местных органов исполнительной власти задачи по эффективной организации работы, обеспечению рационального управления. Эффективное управление послужит решению проблем или их предотвращению. Это требует всестороннего последовательного изучения, анализа личных, групповых и социальных интересов общества, удовлетворения интересов с рациональным использованием имеющихся ресурсов. Не требует особых доказательств то, что к негативным последствиям приведет несвоевременное решение имеющихся проблем, неисполнение в намеченные сроки принятых постановлений.

8. Поставленная перед системой основная задача заключается в конкретном указании реального положения дел на местах. Требуется пересмотр разработанных, но не дающих результата механизмов контроля для постоянного развития системы, достижения намеченных результатов, самое важное, совершенствование методов учета деятельности, системный мониторинг, налаживание упрощенного и эффективного механизма сбора и обработки данных.

II. Предложения по совершенствованию соответствующих законодательных актов по оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти.

1. В соответствии со Стратегией действия подготовлен проект новой редакции Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», который опубликован на портале regulation.gov.uz

В проект Закона прилагается следующее:

- эффективность деятельности местных органов исполнительной власти определяется полнотой и качеством уровня удовлетворения требований и спроса населения со стороны руководителей территории. В этом направлении в оценке эффективности мнение жителей территории должно иметь основную роль в уровне удовлетворения населения. При этом жители каждой территории должны дать оценку территории (район, город, область), где они проживают. Участие в оценке по возможности большего количества населения и присутствие их среди различных слоев населения обеспечит прозрачность системы. Для этого сведения по территориям должны быть открытыми и прозрачными. Это обеспечит активное участие населения в проводимых социально-экономических реформах и политических процессах,

а также эффективность и прозрачность деятельности органов государственного управления. У граждан повысится законотворческий потенциал, снизится иждивенческое настроение и количество неуместных обращений. Для этого целесообразно включение в Закон в новой редакции новой главы под названием «Право граждан в осуществлении государственной власти на местах».

2. Необходимо включить в постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 8 декабря 2017 года под №973 следующие изменения и дополнения:

- В пункте 23 Стратегии действий определено проведение по итогам каждого квартала оценки эффективности и результативности деятельности органов государственного управления и местных органов власти. При оценке их деятельности предусмотрено внедрение порядка проведения социологических опросов среди населения. Поэтому в процессе разработки правовой и организационной основы системы при осуществлении задач, связанных с деятельностью по проведению опросов, целесообразно предусмотреть обеспечение участия Центра по изучению общественного мнения «Ижтимоий фикр» и Независимого института по мониторингу формирования гражданского общества.

3. В будущем необходимо определение критериев эффективности относительно каждого объекта государственного управления. Это расширит возможность обеспечения эффективности государственных органов всех уровней. При этом основная задача должна быть направлена на достижение поставленных перед государственными органами целей. Это является важным средством при контроле и анализе деятельности органов управления. Наряду с местными органами исполнительной власти внедрение единой централизованной системы оценки на основе критериев эффективности всех органов государственного управления обеспечит последовательность осуществляемых реформ. Появится возможность получения обоснованных выводов о том, какой государственный орган в какой мере выполняет возложенную на него задачу.

4. Целесообразным является опубликование в средствах массовой информации достигаемых местными органами исполнительной власти практических результатов, опыта эффективной работы, а также допускаемых недостатков и неэффективными направлениями деятельности, рейтинговых результатов.

5. В оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти особое значение имеют информационные технологии. Автоматизация системы оценки, уменьшение административных преград обеспечит качество, эффективность непосредственной связи населения с государственными органами, их отчетность и прозрачность. Единая информационная система улучшит регулярность информационного потока. Уменьшение вмешательства человеческого фактора в обмене отчетностью и информацией послужит прозрачности системы. Электронное

сотрудничество при организации системы оценки является одним из решающих факторов для достижения успеха.

6. Итоги изучения показывают целесообразность использования опыта таких государств, как США, Канада, Российская Федерация, Новая Зеландия, Австралия, Франция, Великобритания, Республика Казахстан. Конечно, неоправданно прямое копирование их опыта. Так как у каждого государства свои формы управления, наконец, неодинаковы подлежащие реализации задачи и пути их решения. Целесообразно заимствование опыта того или иного государства не по случайному выбору, а с учетом таких факторов, как история государственности, менталитет, политический, социально-экономический, культурный уровень, политические, правовые ценности народа. Мировой опыт показывает, что создание отдельного «Оценочного центра» является целесообразным для оценки эффективности деятельности органов государственного управления.

7. При оценке эффективности деятельности местных органов исполнительной власти наряду с полномочными государственными органами также необходимо привлекать ученых, представителей негосударственных организаций, общественности и экспертов. Это послужит принятию решений, основанных на более точных и открытых данных.

8. Эффективность оценки также зависит от соответствующих знаний и опыта осуществляющих деятельность в системе руководителей и сотрудников. Знания о сфере обеспечивают высокую эффективность в качестве работы и деятельности. Поэтому целесообразна организация учебных и практических семинаров по тематике системы оценки.

9. Любой орган лишь при наличии способности полноценно выполнять возложенные на него задачи может осуществлять эффективную деятельность. Поэтому одновременно с оцениваемым органом считается важной оценка результативности деятельности работающих в нем руководителя и сотрудников.

10. Целесообразно принятие нормативно-правового акта по комплексной оценке эффективности деятельности органов государственного управления, их руководителей и сотрудников. Это наряду с целостной оценкой деятельности органов управления окажет положительное упорядочивающее влияние в масштабах страны. Поэтому целесообразно принятие нормативно-правовых актов об обоснованной оценке эффективности достижения конкретных показателей деятельности исполнительных органов власти и их руководителей и работников.

**SCIENTIFIC COUNCIL AWARDING SCIENTIFIC DEGREES
DSc.27.06.2017.Yu.23.01 AT THE ACADEMY OF PUBLIC
ADMINISTRATION UNDER THE PRESIDENT
OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

**THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION
UNDER THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

UMIDULLAEV QAKHRAMON USMANOVICH

**THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PERFORMANCE
EVALUATION OF ACTIVITIES OF LOCAL EXECUTIVE BODIES
IN UZBEKISTAN**

**12.00.01 – Theory and history of state and law.
History of legal exercises.**

**ABSTRACT
of the dissertation of the doctor of philosophy (PhD)
on sciences in law**

Tashkent – 2019

The theme of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD) was registered at the Supreme Attestation Commission under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan with number B20.17.3.PhD|Yu102

The doctoral dissertation has been prepared at the Academy of Public administration under the President of the Republic of Uzbekistan

The abstract of the dissertation is posted in three languages (Uzbek, Russian and English (resume)) on the website of the Scientific Council (www.dba.uz/uz/tadiotchilarga/ilmiy-kengash) and Information educational portal «Ziyonet» (www.ziyonet.uz).

Supervisor: **Toshqulov Juraboy Urinboyevich**
Doctor of Science in Law, Professor.

Official Opponents: **Xamedov Isa Axlimanovich**
Doctor of Science in Law, Professor.

Raximov Akmal Ergashyevich
Doctor of Science in Law.

Leading organization: **Tashkent State University of Law**

The defense of the dissertation will be held on October «11» 2019 at 12⁰⁰ at the session of the Scientific Council DSc.27.06.2017.Yu.23.01 at The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan. (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-60-80; fax: (998971) 232-60-66; e-mail: info@dba.uz).

The doctoral dissertation is available at the Information Resource Centre of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (registered No.42), (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-61-25).

Abstract of the dissertation submitted on September 27, 2019.

(Registry protocol No.23 of September 27, 2019).

O.T. Husanov

Chairman of the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Professor

D.A. Karimov

Scientific Secretary of the Scientific Council awarding scientific degrees, Associate professor

I.T. Tulteev

Chairman of the Scientific Seminar at the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Associate professor

INTRODUCTION (abstract of the thesis of the Doctor of Philosophy)

The aim of the research work is to develop scientific proposal and recommendations to improve theoretical-legal and organizational-methodical foundations of evaluation the efficiency of local executive bodies' activities

The object of research is social relations that relevant with evaluation of the efficiency of local executive bodies' activities

The scientific novelty of a research is as follows:

it is substantiated that the governors of regions, districts and cities should provide their functional activity reports to the self-government bodies in necessary;

it is substantiated that assessing the performance of local authorities in criterion importance of establishing new permanent jobs in regions and the rate of provision of employment for 18-60 working-age population.

it is substantiated that rationale solving the problems identified in the process of communicating with the population is the effective way of meeting the needs and demands of the population, as the criteria for assessing the effectiveness activities of the city and district leaders;

It is substantiated that indication of appeals received by local executive authorities in the regions and degree of the positive resolution as a criterion for evaluation serves to improve the quality references of individuals and legal entities.

Implementation of research results. The scientific findings of the research on development of theoretical-legal, practical and administrative-methodical foundations in evaluation the efficiency of local executive bodies' activities were used in:

the proposal on governors of regions, districts and cities should provide their functional activity reports to the self-government bodies was implemented to the Article 4 of the Law of Republic of Uzbekistan "About local government" (Reference No. bx 06/1-05/2186 of Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan as of February 15, 2018). This proposal facilitated to inform directly population on the activities of khokims and it serves creation of a new form of joint resolution for regional issues;

the proposals on assessing the performance of local authorities in criterion importance of establishing new permanent jobs in regions and the rate of provision of employment for 18-60 working-age population was implemented to use evaluation indicators in Chapter 1, 1.14 and 2.2 paragraphs of the Decree No973 by the Cabinet Ministries of Republic of Uzbekistan as of December 8, 2017 (Reference No. Bu-1-8/20-94 of the Ministry of economy and industry of the Republic of Uzbekistan as of July 9, 2019). These proposals have contributed to the creation of new jobs and improved employment;

the proposal on rationale solving the problems identified in the process of communicating with the population is the effective way of meeting the needs and demands of the population, as the criteria for assessing the effectiveness activities of the city and district leaders was implemented to use evaluation indicators in Chapter 1, 1.14 and 2.2 paragraphs of the Decree No973 by the Cabinet Ministries

of Republic of Uzbekistan as of December 8, 2017 (Reference No. Bu-1-8/20-94 of the Ministry of economy and industry of the Republic of Uzbekistan as of July 9, 2019). These proposals have contributed to improve the quality and effectiveness of work to address the shortcomings identified during direct communication with the public;

indication of appeals received by local executive authorities in the regions and degree of the positive resolution as a criterion for evaluation serves to improve the quality references of individuals and legal entities was implemented to use evaluation indicators in Chapter 2, 1 and 2 paragraphs of the Decree No973 by the Cabinet Ministries of Republic of Uzbekistan as of December 8, 2017 (Reference No. Bu-1-8/20-94 of the Ministry of economy and industry of the Republic of Uzbekistan as of July 9, 2019). These proposals have helped to increase the effectiveness of regional authorities, improve the quality of work with appeals to local executive authorities and strengthen their responsibility.

Structure and scope of the dissertation. The structure of the dissertation consists of an introduction, three chapters, eleven sections, conclusion, a list of used literature and applications. The volume of the dissertation is 153 pages.

ЭЪЛОН ҚИЛИНГАН ИЛМИЙ ИШЛАРНИНГ РЎЙХАТИ
СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ НАУЧНЫХ РАБОТ
LIST OF PUBLISHED SCIENTIFIC WORKS

I бўлим (I часть; I part)

1. Умидуллаев Қ.У. Legal framework on the evaluation of the effectiveness of regions in foreing countries // 2018. – №6. – Б. 82-85. Asian Journal of Research № 12 (12), 2017. www.journalofresearch.asia IFS 2,7 info@journalofresearch.asia

2. Умидуллаев Қ.У. The effectiveness of public administration system in the regions and its performance evaluation // 2018. – №6. – Б. 37-40. Publisher Office's address: Dolna 17, lok. A_02 Warsaw, Poland, 00-773 E-mail: rsglobal.poland@gmail.com

3. Умидуллаев Қ.У. Маҳаллий давлат ҳокимияти органларида ишларни ташкил этиш, муаммо ва ечимлар // Ўзбекистон қонунчилиги таҳлили, 2016. – №6. – Б. 22-27. (12.00.00; №9, ОАК Бюллетени 2017)

4. Умидуллаев Қ.У. Маҳаллий давлат ҳокимияти ва маҳаллий вакиллик органлари // Ҳуқуқ ва бурч, 2016. – №6. – Б. 56-59. (12.00.00; №2, ОАК Бюллетени 2017)

5. Умидуллаев Қ.У. Маҳаллий ижро ҳокимлигида самарадорликни баҳолаш мезонларини такомиллаштириш // Фалсафа ва ҳуқуқ, 2017. – №6. – Б. 141-144. (12.00.00; №13, ОАК Бюллетени 2017)

6. Умидуллаев Қ.У. Маҳаллий ижроия органларида ижро интизомини таъминлашнинг ташкилий-ҳуқуқий асослари // Жамият ва бошқарув, 2017. – №6. – Б. 19-21. (12.00.00; №6, ОАК Бюллетени 2017)

7. Умидуллаев Қ.У. Ҳокимларни сайлаймизми? // Ҳуқуқ ва бурч, 2017. – №6. – Б. 49-51. (12.00.00; №2, ОАК Бюллетени 2017)

8. Умидуллаев Қ.У. Ҳудудлар самарадорлигини рейтинг тизими асосида баҳолашнинг афзалликлари // Жамият ва бошқарув, 2018. – №2. – Б. 133-141. (12.00.00; №6, ОАК Бюллетени 2017)

9. Умидуллаев Қ.У. Ҳудудлар самарадорлигини баҳолаш бўйича Россия Федерацияси ва Ўзбекистон Республикаси тажрибаси // Ўзбекистон қонунчилиги таҳлили, 2018. – №2. – Б. 16-20. (12.00.00; №9, ОАК Бюллетени 2017)

10. Умидуллаев Қ.У. The assessment of effectiveness in regions on bases economic and law aspects: national and foreign experiences // Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги давлат бошқаруви академиясида ўтказилган халқаро конференция материаллари тўплами, 2018. – Б. 19-21.

11. Умидуллаев Қ.У. Ижро органларининг самарали фаолияти - мамлакат тараққиётнинг гарови // Ўзбекистон Республикасининг конституциявий ривожланиши: миллий тикланишдан – миллий юксалиш сари мавзусида халқаро илмий-амалий конференция материаллари тўплами, 2018. 87-90-б.

II бўлим (II часть; II part)

12. Умидуллаев Қ.У. Ўзбекистон маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг хорижий мамлакатлар билан қиёсий таҳлили // Ўзбекистонда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш «Академия», 2015.– Б. 260-267.

13. Умидуллаев Қ.У. Замонавий ахборот технологиялари - ҳокимият органларида ижро интизоми самарадорлигини ошириш воситаси сифатида // Ўзбекистонда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш «Академия», 2015. – Б. 251-254.

14. Умидуллаев Қ.У. Мустақиллик йилларида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари // Жамият ва ҳуқуқ, Тошкент Давлат юридик университети ёш олимлар илмий мақолалар тўплами, 2016. – №2. – Б. 6-10.

15. Умидуллаев Қ.У. Theoretical and legal basis of the rating system in assessing efficeint performance of local administrations // Тадқиқот. уз. – №2. – Б. 41-46.

16. Умидуллаев Қ.У. The priority effectiveness of local bodies of authorities in theoretical-legal frameworks on basis of foreign countries experiences // Инсон ҳуқуқларини таъминлашда ҳуқуқ устиворлиги мавзусидаги республика илмий-амалий конференция материаллари 2018 -№1 – Б. 139-143.

17. Умидуллаев Қ.У. Кадр танлашнинг тарихий, ташкилий-ҳуқуқий ва методологик асослари // Ўзбекистонда ёш раҳбар кадрларнинг бошқарув салоҳиятини юксалтириш: муаммо ва истиқболлар мавзусидаги республика илмий-амалий конференция материаллари 2018 – Б. 158-165.

Автореферат Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси
Тахририят-ноширлик бўлимида таҳрирдан ўтказилди.

Босишга рухсат этилди: 25.09.2019.
Бичими: 60x84 1/8. «Times New Roman»
гарнитурда рақамли босма усулида босилди.
Шартли босма табағи 3. Адади: 100. Буюртма: №93

100060, Тошкент, Я. Ғуломов кўчаси, 74.

«TOP IMAGE MEDIA»
босмаҳонасида чоп этилди.