

РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

Умман Агамальев Ильгар Оглы

Основные направления совершенствования системы государственного управления в Азербайджанской Республике

Статья затрагивает концептуальные основы модели развития системы государственного управления. Рассмотрены основные направления совершенствования существующей системы государственного управления: необходимость принятия закона об организации государственного управления, разработка военно-политической стратегии государства в современных условиях, правовое регулирование процесса мониторинга управленческой деятельности государственного аппарата.
Ключевые слова: государственное управление, организация государственного управления, стратегия, направления проведения мониторинга деятельности государственного аппарата.

закону про організацію державного управління, розробка військово-політичної стратегії держави в сучасних умовах, правове регулювання процесу моніторингу управлінської діяльності державного апарату.
Ключові слова: державне управління, організація державного управління, стратегія, напрями проведення моніторингу діяльності державного апарату.

The article spends conceptual bases of the model of development of the system of public administration. The main directions of improving the existing system of public administration are considered: the need to adopt a law on public administration organizations, the development of the military and political strategy of the state in modern conditions, and the legal regulation of the monitoring of the administrative activities of the state apparatus.

Key words: public administration, organization of public administration, strategy, directions for monitoring the activities of the state apparatus.

УДК 343.1

Умман Агамальев Ильгар Оглы,
докторант
Национальной академии
наук Азербайджана

Стаття торкається концептуальних засад моделі розвитку системи державного управління. Розглянуто основні напрями вдосконалення існуючої системи державного управління: необхідність прийняття

Введение. Возникновение концепции развития системы государственного управления в значительной степени связано с обеспечением демократических принципов во всех сферах жизнедеятельности общества, усилением роли требований развития человеческих ресурсов в социально-экономическом развитии страны.

Административные преобразования, происходящие в общественно-политической жизни Азербайджанской Республики, объясняются переоценкой роли и функций государства в современном мире и в значительной мере основываются на концепции перестройки традиционной системы государственного управления, сложившейся в XX столетия. Концепция эта, обеспечивающая построение системы нового государственного управления, нацеливается на упорядочивание деятельности верховного органа государственной власти (главы государства). Рассмотрение концепции государственного управления должно основываться на принципах всестороннего участия неправительственных организаций в принятии властных решений, как на уровне государства, так и на уровне муниципалитетов, устранения бюрократизма, присущего традиционной системе управления, социальной и политической ответственности государства в оказании управленческих услуг. В качестве основных параметров создания системы нового

государственного управления следует признать эффективность государственного управления, ускорение децентрализации в осуществлении государственной власти в общественно необходимых пределах, выявление и устранение причин возникновения противоречий в системе отношений «государство – население», обеспечение безопасности страны и государства, реализация политико-экономических целей, определенных законодательным органом и отчетность по результатам управленческой деятельности.

Постановка задач. Рассмотрим основные направления совершенствования существующей системы государственного управления.

Первое. Создание правовой базы организации государственного управления. Назрела необходимость разработки и принятия закона Азербайджанской Республики, закрепляющего порядок осуществления управленческой деятельности верховного органа государственной власти. Вопрос о необходимости принятия такого закона впервые поднимался российскими учеными-юристами. Применение закона об организации государственного управления позволит совершенствовать структуру системы государственной управленческой деятельности, оценивать состояние выполнения основных его функций, регулировать на основе общественно необходимой меры отношения «государство – население».

Неразработанность закона об организации государственного управления и отсутствие исторического опыта предопределили наличие огромных препятствий на пути решения данной проблемы. Следует признать, что создание государства и учреждение верховного органа власти составляет начальную стадию государственного строительства. Деятельность, осуществляемая на данной стадии, регулируется Основным Законом. Организация деятельности верховного органа государственной власти образует вторую стадию. Данная стадия играет исключительную роль в процессе государственного строительства. Объясняется это тем, что создание структуры аппарата государственного управления и эффективность его деятельности непосредственно зависят от правильной организации деятельности органа власти по управлению страной. Анализируя исторические события прошлого, можно объяснить главную причину продолжающихся десятилетиями межгосударственных конфликтов и войн, углубления глобальных экономических кризисов, увеличения масштаба потери национальных богатств под давлением инфляции, необеспеченности экономических прав большинства населения и несправедливого распределения доходов внутри стран пробелами в правовой системе государственного управления.

Необходимость решения указанной выше проблемы впервые была выявлена учеными-юристами по административному праву. Козлов Ю. пишет, что до сих пор отсутствует законодательство Российской Федерации (далее – РФ), специально посвященное организации исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне ее субъектов. В Конституции РФ содержатся нормы, относящиеся только к определению статуса и организации Правительства страны, что, естественно, не тождественно правовым основам организации государственного управления в целом [1, с. 491].

Подчеркнем, что подобные выводы об организации осуществления государственного управления в научных трудах других юристов отсутствуют. Так, например, по мнению Ф. Мехтиева, предмет административного права содержит структуру органов управления, порядок их создания, государственную службу, контроль деятельности органов управления [3, с. 19]. Он считает, что основы организации деятельности верховного органа государственной власти не подлежат включению в предмет государственного административного права. Предмет курса «Административный закон», преподаваемого в университетах Великобритании, включает деятельность органов управления «правила исполнения и судебный контроль над ними» [4, с. 6]. Как видно из содержания книги, основы организации государственного управления

в состав предмета административного закона не входят. Маргарет Тетчер – экс-премьер министр Великобритании – в книге «Искусство управления государством», не обосновывая какого-нибудь положения о научных основах организации государственного управления, на основе анализа отношений между Рональдом Рейганом и Михаилом Горбачевым делает заключение: победа организации государственного управления определяется позицией главы государства. Если руководитель государства выступает с позиции слабавольного политика при исполнении своей исторической миссии перед собственным народом, то его политика обязательно приводит к гибели самого государства, и что история не прощает слабых руководителей.

Рассмотрение вопроса о правовых основах организации государственного управления обуславливает оценку правовых актов, относящихся к отраслям деятельности государственного аппарата. Подчеркнем, что отношения, связанные с организацией государственного управления в различных сферах и отраслях, регламентируются правовыми актами с различной юрисдикцией и что закрепление идентичных норм во многих законах и подзаконных актах не составляет исключения. Не вызывает сомнения существование противоречий между правовыми актами, применяемыми в области организации управления. Противоречия такого типа всё больше наблюдаются в правовых актах, регулирующих деятельность местных исполнительных властей и муниципалитетов. Это в свою очередь, приводит к неопределенности в вопросах разграничения полномочий местного органа государственной власти и местного органа самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, целесообразно сделать вывод о необходимости создания общего правового акта, упорядочивающего систему отношений по организации деятельности верховного органа государственной власти в управлении страной.

Второе. Разработка и реализация военное – политической стратегии, обеспечивающей восстановление суверенитета Азербайджанской Республики над оккупированной Арменией территорией в 1988–1994 годах. Вопросы, связанные с разрешением конфликта между Арменией и Азербайджаном, постоянно находятся в центре внимания государственного аппарата Азербайджанской Республики. Успешная реализация вышеуказанной военно-политической стратегии в значительной степени зависит от правильного анализа причинно-следственных связей конфликтного случая, составляющего фундамент этой стратегии и выбора оптимального варианта решения проблемы.

Информационная база военно-политической стратегии, предназначенной для разрешения кон-

фликта вокруг Нагорного Карабаха, должна включать следующие аргументы, имеющие юридическое значение:

1. В 1801 – 1828 годах территория Северного Азербайджана, включающая территории ханств Баку, Кубы, Иревана, Карабаха, Гянджи, Нахчевана, Шеки, Дербента, Ленкорани, была оккупирована Царской Россией. После заключения Гюлистанского (1813 г.) и Туркманчайского (1828 г.) российско-иранских договоров армяне, проживавшие на территории Ирана и Турции, по указанию царя были переселены в пределы Северного Азербайджана, преимущественно на территории Иреванского и Карабахского ханств.

2. В 1920 году волею Кремлевского руководства вся территория Северного Азербайджана, за исключением Дербентского ханства, которая насильственно приватизировалась Россией как исконно русская земля, была разделена на две части. На одной из них была создана Азербайджанская ССР, а на другой – Армянская ССР. Армянская нация, не имеющая собственной земли за всю свою историю после ее изгнания из северо-восточных балканских территорий, благодаря покровительству Кремля впервые в пределах Северного Азербайджана создала государство – Армянская ССР.

3. Начиная с 1988 года армянские националисты в целях присоединения Нагорно-Карабахской области Азербайджана к Армянской ССР, спровоцировали войну против Азербайджанской ССР, завершившуюся в 1994 году оккупацией 14-ти азербайджанских районов.

4. При обсуждении вопросов возникновения Нагорно-Карабахского конфликта, потери территорий азербайджанских районов и увенчание войны победой армян на заседаниях Национального Собрания Азербайджанской Республики, в СМИ часто можно услышать заявления парламентариев о том, что оккупация азербайджанской территории стала следствием предательства внутренних врагов.

Первым шагом на пути разрешения военного конфликта представляется выявление и привлечение к ответственности всех организаторов и исполнителей оккупации армянами азербайджанских земель. События, происходившие между Арменией и Азербайджаном, по всем своим признакам тождественны трагическим событиям, спровоцированным националистами Югославии. Однако югославские националисты по инициативе европейских государств ответили за свои деяния перед международным трибуналом. Вопрос о разрешении армянско-азербайджанского конфликта посредством международного трибунала остается открытым до сих пор.

Третье. Правовая оценка результатов мониторинга деятельности государственного аппарата. Решение данного вопроса предполагает созда-

ние правового механизма проведения мониторинга деятельности органов государственного управления, оценку качества и уровня управленческих услуг, оказываемых гражданам на основе анализа эффективности и результативности работы государственного аппарата. Исследование эффективности и результативности управленческой деятельности государства по правовым, экономическим и организационным основам связано с определением направления и правовых основ мониторинга в сфере государственного управления.

Правовое регулирование мониторинга государственного управления требует выполнения следующих действий правового характера:

1. Принятие нормативно-правового акта, определяющего цель мониторинга организации и осуществления государственного управления, прав и обязанностей его участников;

2. Закрепление содержания общественно необходимых вопросов, подлежащих мониторингу государственного управления в следующей последовательности:

- разделение функций исполнения и контроля в системе государственного управления;

- принятие ответных мер по рассмотрению обращений, предложений и жалоб, адресуемых Национальному Собранию Азербайджанской Республики;

- принятие ответных мер по рассмотрению обращений, предложений и жалоб, адресуемых Президенту Азербайджанской Республики;

- принятие ответных мер по рассмотрению обращений, предложений и жалоб, адресуемых Кабинету Министров Азербайджанской Республики;

- принятие ответных мер по рассмотрению обращений и жалоб, адресуемых Министерству Юстиции Азербайджанской Республики;

- принятие ответных мер по рассмотрению обращений, заявлений и жалоб, адресуемых другим министерствам и государственным органам управления.

3. Оценка эффективности деятельности государственного аппарата по обеспечению функционирования экономической системы:

- обеспечение соблюдения правил ведения учета государственного движимого и недвижимого имущества;

- обеспечение использования государственного имущества по назначению;

- обеспечение адекватности государственного бюджета масштабу экономического потенциала Азербайджанской Республики;

- обеспечение сохранности золотовалютных резервов государства;

- обеспечение соблюдения правил ведения учета внутренних и внешних долгов государства.

4. Оценка результативности деятельности государственного аппарата по обеспечению функционирования политической страны.

Анализ результатов процесса проведения мониторинга управленческой деятельности позволит выявлять недостатки, присущие операционной деятельности органов государственной власти, а также определять направления совершенствования самой управленческой деятельности. Результаты проведенного мониторинга должны быть закреплены правовым актом. Основной текст этого акта должен включать:

- положение о соответствии законов, указов и распоряжений Президента, постановлений Кабинета Министров, нормативных актов министерств, сервисов, агентств, Конституции Азербайджанской Республики и Нормам международного права;

- положение о состоянии исполнения законов, указов, распоряжений и других нормативно-правовых актов Азербайджанской Республики;

- сведения о состоянии реализации рекомендаций по совершенствованию правовых основ государственной управленческой деятельности;

- положения о решении социальных проблем, эффективной организации использования человеческих ресурсов;

- положения о легализации теневой экономики, ужесточении правил учета расходов и доходов, связанных с производством товаров (работ и услуг);

- положения о совершенствовании организационной структуры государственного финансового контроля за созданием и использованием центра-

лизованных фондов, денежных фондов государства;

- рекомендации о разделении функций исполнения и контроля по управлению финансовыми рынками, созданию новых исполнительных структур и закреплении контрольных функций за Палатой по Надзору за Финансовыми Рынками;

- положения о регулировании внутренних и внешних долгов государства.

Вывод. Проведенное нами исследование позволяет сделать вывод о том, что принятие предлагаемой нами концептуальной модели развития системы государственного управления и его применение в процессе управленческой деятельности будет способствовать устранению практики фрагментарного регулирования отношений «государство – население», совершенствованию правовой базы управленческой деятельности государства и ускорению социально-экономического развития республики.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Учебник. – М. : Юрист, 1999. – 320 с.

2. Мехтиев Ф. Административное управленческое право / Ф. Мехтиев. – Баку : Ганун, 2008. – 344 с.

3. Тетчер М. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира / М. Тетчер. Пер. с англ. М. Альпина, Бизнес – 2-е изд. – Москва : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 503 с.

4. Richard Pierce. Administrative Law and Process. Fourth Edition / Richard Pierce, Sidney A. Shapiro, Paul Verkuil. – Thompson and West, Foundation Press, New York, 2004. – 729 p.