

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
КАРАКАЛПАКСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени БЕРДАХА

Дауменов Бердах Аймуратович

**ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА
В РЕСПУБЛИКЕ КАРАКАЛПАКСТАН**

Нукус – 2011

Рекомендовано решением Ученого совета КГУ (протокол №7\5.7 от 30 марта 2011 года).

к.ю.н. Дауменов Б.А.

Организация деятельности аппарата хакимията в Республике Каракалпакстан.

Ответственный редактор: д.ю.н., проф. **Ниетуллаев С.Д.**

Рецензенты: д.ю.н. проф. **Е.Д.Кутыбаева**

к.ю.н. доц. М.А. Утемуратов

Данная монография поможет студентам юридических вузов получить полное представление о теоретических и практических аспектах аппарата хакимията в Республике Каракалпакстан, раскроет сущность и различия между понятиями, как аппарат управления местного Кенеса, аппарат управления хакимията, аппарат хакимията.

Также в работе представлены структура и штаты аппарата хакимията, правовой статус служащих аппарата хакимията, взаимодействие аппарата хакимията с руководителями, отраслевыми и функциональными отделами и управлениями хакимията, юридическая природа информационной деятельности аппарата хакимията, формы и методы информационной деятельности в аппарате хакимията.

Прилагается обширный библиографический указатель литературы, в котором затрагиваются вопросы, предусмотренные учебной программой, а также рассматриваются законодательные и иные нормативные акты.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы. Республика Каракалпакстан в рамках политики Республики Узбекистан строит демократическое правовое государство и формирует гражданское общество. Это предопределяется конституционными положениями Республики Узбекистан, в котором закрепляется условие о необходимости соответствия Конституции Республики Каракалпакстан Конституции Республики Узбекистан,¹ ибо Конституция является не только юридическим, но и политическим документом.

Для достижения поставленных целей требуется «реализация важнейшего принципа избранной нами модели модернизации страны – «переход от сильного государства к сильному гражданскому обществу»². Здесь одной из признаков сильного государства является эффективное функционирование его исполнительной ветви власти, в систему которого входит исследуемый нами аппарат хакимията.

Данный аппарат играет важную роль в повышении эффективности деятельности как исполнительной, так и представительной власти на местах, тем самым всей системы местных органов государственной власти, оказывая последним организационно-техническую помощь, содействие в организационно-методической и организационно-массовой работе. Это исходит из того, что аппарат хакимията осуществляет вспомогательные функции не только по отношению к руководству хакимията, но и к местному представительному органу государственной власти – Кенесу народных депутатов. Кроме того, местные органы государственной власти, основную часть которых составляют органы исполнительной власти, являются самыми многочисленными в системе государственных органов. Поэтому от

¹ См.: Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан. 2003. С. 14. ст. 71.; Конституция Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан. 2006. С. 83. ст. 15.

² См.: Каримов И.А. Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть. Т.13. – Т.: Узбекистан. 2005. С. 88.

рационально налаженной деятельности аппарата хакимията зависит успешное осуществление своих функций местными органами государственной власти, а через последних и всего государства.

Вместе с тем, о существовании проблем в данной сфере на современном этапе реформ Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов отмечает следующее: «К большому сожалению, в настоящее время проведение широкой разъяснительной и пропагандистской работы с целью доведения до мест принимаемых законов и постановлений и их безусловное претворение в жизнь остается слабым звеном нашей деятельности»¹. Именно этой деятельностью главным образом призваны заниматься аппараты хакимиятов.

В свою очередь аппарат хакимията входит в систему местных органов исполнительной власти в качестве его вспомогательного подразделения. Являясь таковым, он нацеливает основные усилия в своей деятельности на обслуживание одновременно как местного Кенеса народных депутатов, так и всей системы местных органов исполнительной власти (хакимията). Поэтому успешное решение вышеуказанных проблем во многом предопределяется эффективностью деятельности аппарата хакимията.

Одновременно, одной из важнейших социальных проблем, порождаемых на современном этапе практикой строительства демократического правового государства и гражданского общества, является развитие всех звеньев политической системы общества в направлении дальнейшего развёртывания демократии. Определяя приоритеты этого процесса Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов выдвигает идею о необходимости совершенствования государственного аппарата, что сопряжено с повышением эффективности и качества управления в сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Здесь, главная задача Кенесов народных депутатов и хакимиятов состоит в реализации руководящих установок Президента Республики Узбекистан по демократизации и обновлению общества, реформирования и модернизации

¹ См.: Каримов И.А. Человек, его права и свободы – высшая ценность. Т.14. – Т.: Узбекистан. 2006. С. 109.

страны.¹ Данная задача усиливается тем, что “демократизация общества – это очень сложное, многогранное социальное явление, требующая своей оптимизации”². Для её выполнения Кенесы и хакимияты призваны в полной мере использовать предоставленные им Конституцией Республики Каракалпакстан полномочия³.

О современных проблемах в данной сфере достаточно точно подмечает доцент И.А.Хамедов следующее: «В настоящее время возникла проблема учёта особенностей момента и перспектив в эволюции управленческих структур»⁴.

Совершенствование всех звеньев системы Кенесов народных депутатов и хакимиятов, последовательное развитие демократических начал государственного управления предполагает неуклонное проведение в жизнь основных конституционных принципов организации и деятельности государственного аппарата.

В этом деле надёжной основой совершенствования государственного аппарата служит научный подход. Научность в сочетании с решительностью и последовательностью внедрения мер по оптимизации, представляет собой неотъемлемые черты процесса совершенствования государственного управления. Научный подход является обязательным требованием для правильного решения проблем государственного управления.

Эффективность реализации задач, стоящих перед местными Кенесами и хакимиятами, во многом зависит от уровня организации, чёткости и слаженности функционирования внутренних, рабочих подразделений хакимиятов, преимущественно именуемых вспомогательным аппаратом.

Актуальность постановки и исследования проблемы, в частности, её правовых аспектов, обусловлена также необходимостью дальнейшего

¹ См.: Каримов И.А. Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть. Т.13. – Т.: Узбекистан. 2005. С. 82-126.

² См.: Азизхўжаев А.А. Давлатчилик ва маънавият. – Т.: Шарқ. 1997. С. 16.

³ См.: Конституция Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан. 2006. С. 99. ст. 90.

⁴ См.: Хамедов И.А. Административно-правовая организация государственного управления в Республике Узбекистан.// Ж. Демократизация и права человека. №4. 2003. С. 80.

совершенствования применения законодательства о государственной власти на местах и необходимостью формулирования предложений и рекомендаций относительно нормотворчества (в основном локального уровня), где ещё недостаточно использованы возможности правового регулирования различных сторон организации и деятельности вспомогательного аппарата.

ГЛАВА I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ КАРАКАЛПАКСТАН

1.1. Государственно-правовая природа хакимията и его аппарата

При исследовании проблем совершенствования организации и деятельности аппарата хакимията необходимо, прежде всего, выяснить правовой статус хакима как организационного центра системы аппарата управления местного Кенеса народных депутатов. Хакимы занимают особое место в системе государственных органов. Составляя основу управленческого аппарата, создаваемого совместно главой вышестоящего органа государственной власти и местными Кенесами, они осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность в форме единолично действующих органов, образованных, как правило, из числа депутатов местного Кенеса¹.

Государственно-властная природа местных Кенесов, их социальное назначение по осуществлению народного представительства, с одной стороны, подконтрольность и подотчётность хакимов местным Кенесам, а также выполнение хакимами комплекса функций по обеспечению организации деятельности местных Кенесов – с другой, - реальный источник неразрывной связи политической основы государства с исполнительными и распорядительными органами. Общность функций местного Кенеса и хакима², и в то же время, определяющая роль первых, как органов государственной власти по отношению к создаваемому ими аппарату

¹См.: Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст. 151

² См.: Конституция Республики Каракалпакстан. 2006. ст. 93.

управления свидетельствует о том, что хаким является составной частью (подсистемой) в системе местного Кенеса.

Однако функциональным единством с местными Кенесами характеристика хакимов как исполнительных и распорядительных органов не исчерпывается. Хаким, будучи составным элементом системы местного Кенеса, выступает в качестве органа управления общей компетенции, включается в систему органов государственного управления. Такая двуединая природа хакима отражается в организационно-правовом принципе двойного подчинения, закреплённом во втором абзаце статьи 1 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» от 29 января 1998 года¹. Тем самым в законодательном порядке оформляются основные («горизонтальная» и «вертикальная») линии подчинённости, которые служат отправным началом для формирования каналов директивной информации, поступающей к хакому от местного Кенеса и вышестоящих исполнительных и распорядительных органов. Доминирующее влияние «горизонтальной» линии подчинённости хакима свидетельствует о производности его исполнительно-распорядительной деятельности от государственно-властных управленческих функций, осуществляемых местным Кенесом.

Под функцией управления в административно-правовой науке понимается содержание деятельности субъекта управления по организации и развитию управляемого объекта². Причём следует согласиться с отдельными авторами, которые различают объективно необходимые, универсальные функции управления и производные от них функции отдельных органов (в данном случае – хакимов)³. Функции входят в элементный состав статуса органа, объективируются в определённой правовой форме и поэтому выступают в качестве юридического явления. Ориентиром формирования

¹ См.: «Вести Каракалпакстана» от 12 февраля 1998 года.

² См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. – М.: ТК Велби, Проспект. 2004. С. 7.

³ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М.: ОАО НПО Экономика. 2000. С. 21.

управляющих воздействий со стороны субъекта управления являются потребности управляемых объектов. И также как комплекс свойств разнообразных объектов управления формирует функции управленческих органов, специфика объектов определяет содержание и объём информации, поступающей к субъекту и обслуживающей его функции.

Однако, кроме функций ориентированных на объект (так называемых содержательных, материальных, линейных), существует целый класс процессуальных (операционных, методических) функций, присущих любой системе управления и наиболее полно исследованных в литературе.¹ К процессуальным в общем виде относят следующие функции административной группы: прогнозирование, планирование, организация, управление, координация, контроль и т.п.

Разделяя элементный состав функции по четырём параметрам: предмет деятельности, характер действия, направленность действия, его расчленённость для данного участка управления, - А.В. Пикуль в целях систематизации по предмету деятельности интегрирует функции в группы и расчленяет их на подфункции, операции, действия в зависимости от уровня и характера структурных подразделений органа². В этой классификации выявление характера действия более точно определяет субъекты исполнения, их компетенцию и организационно-правовую форму действия и тем самым раскрывает содержание и организационно-правовую форму элементного состава функции; направленность и расчленённость действия указывают на степень, пределы власти действия органа по отношению к объекту управления и направление информационного потока по данной функции.

Что же касается компетенции хакима, то она является одним из основных элементов наряду с другими элементами статуса органа

¹ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М.: «НПО «Издательство экономика». 2000.С. 207-245; Столяров М.В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в условиях реформирования. – М.: РАГС. 2006. С. 32-39.

² См.: Пикуль А.В. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ. 2004. С. 61-72.

государственного управления. К числу элементов статуса, характеризующих содержание деятельности органа, относятся: цели, задачи, функции, компетенция и ответственность. Причём функции органа формируются исходя из целевого назначения и задач, выполняемых им, и отражают содержание и направление его деятельности. Характеристика функций будет рассмотрена ниже.

Здесь следует подчеркнуть их связь с компетенцией. Будучи элементом правового статуса и выступая, таким образом, как явление юридическое, функции органа в то же время не входят в элементный состав компетенции,¹ а являются основой для конкретных правомочий органа. Компетенцию можно определить как юридическое выражение правомочий органа по реализации закреплённых за ним функций применительно к определённым объектам управления. Поэтому правильнее говорить о «совместных» функциях местных Кенесов и хакимов, а не об их «совместной» компетенции. Естественно, что общие функции имеют свои особенности реализации для представительных и исполнительно-распорядительных органов.

Итак, хаким – вполне самостоятельный в функциональном отношении государственный орган, тесно связанный с Кенесом, наделённый соответствующей компетенцией и осуществляющий управленческую деятельность исполнительно-распорядительного характера. Выступая в качестве органа местного Кенеса, хаким участвует в реализации двух классов функций, производных от функций местного Кенеса. Первый касается обеспечения организации деятельности местного Кенеса (включая работу постоянных комиссий, депутатов и их формирований) и самого себя, второй – в пределах общей функциональной направленности представительного

¹ К анализу связи функций органа и его компетенции многие авторы подходят с точки зрения правовой природы функций. Одни отрицают функции как явление юридическое и на этом основании исключают их из элементного состава компетенции (Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. С. 40); другие, говоря о юридической природе функций, включают их в состав компетенции (Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М. 1975. С. 119-121; Бачило И.Л. Функции органов управления. С. 53-54).

органа, его целевого назначения и выполняемых им задач ориентирует свою деятельность на непосредственное решение вопросов управления. Данные объективно существующие классы функций, закреплённые в нормативных актах¹, находят свою конкретизацию в компетенции хакима, через которую и происходит их реализация.

Таким образом, с точки зрения функциональной характеристики хаким в системе местных органов государственной власти по содержанию и социальному назначению своей деятельности является единым государственным управленческим органом. При этом он призван, с одной стороны, организационно обеспечивать свою деятельность и работу местного Кенеса в целях создания необходимых условий для его непрерывного функционирования, а с другой – наделён властными полномочиями по осуществлению управленческих функций.

Уяснение природы и правового положения хакима создаёт предпосылки для раскрытия понятия «аппарат хакимията», поскольку в литературе, законодательстве и практике отсутствует единое его понимание. Отдельные аспекты организации и деятельности аппарата освещались в юридической литературе наряду с другими вопросами деятельности местных Кенесов и их органов. Исследовались отдельные структурные подразделения аппарата, либо отдельные стороны его деятельности (работа с информацией, с обращениями граждан¹, с комиссиями при хакимияте² и т.п). В связи с этим важное теоретическое и практическое значение приобретает рассмотрение соотношения понятий «аппарат управления местного Кенеса», «аппарат управления хакимията», «аппарат хакимията».

¹ См.: Статьи 1 и 24 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» от 29 января 1998 года. // Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст. 151

¹ См.: Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикасининг “Фуқароларнинг муҳожаатлари тўғрисида”ги ва “Фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судга шикоят қилиш тўғрисида”ги қонунларига шарҳлар. – Т.: Адолат. 1997. – 56 с.

² См.: Чуллиев А. Ўзбекистон Республикаси ҳокимликлари ҳузурида тузиладиган комиссияларнинг ҳуқуқий ҳолати.: Автореф. Дис....канд. юрид. наук. – Т., 2004. – 33 с.

В работах некоторых государствоведов, специально посвящённых анализу организации и деятельности органов государственной власти Республики Каракалпакстан, в том числе местных Кенесов и хакимиятов, зачастую совсем не определяются понятия различных видов аппаратов действующих на уровне местных органов государственной власти, а говорится вообще о хакимах, отделах и управлениях хакимията.¹ Такие определения не даются также и в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах», хотя в нём закрепляется термин «аппарат хакимията»², а также, например, на практике утверждаются управленческие структуры под названием «аппарат управления хакимията»³.

Анализ специальной литературы свидетельствует о том, что неадекватное толкование вышеуказанных терминов, в том числе и термина «аппарат хакимията» является следствием существования различных подходов к исследованию специфики правовой природы хакимиятов. В результате такая неадекватность приводит к тому, что на практике в отношении одного и того же объекта применяются различные термины. Так например, в городе Нукус применяется термин «аппарат хакима»⁴, в то время как в законе применяется термин «аппарат хакимията», где также не даётся определения данному понятию.

Касательно термина «аппарат управления местного Кенеса» следует отметить, что в Республике Каракалпакстан все структурные подразделения местных органов исполнительной власти относящихся к системе хакимията, так или иначе производны (формируются) от представительных органов

¹ См.: Ниетуллаев С.Д. Государственное строительство в Республике Каракалпакстан. – Нукус: «Каракалпакстан» 1993. - 295 с.; Ахунджанов Л.М. Становление и развитие национальной государственности в Каракалпакстане: Автореф. дис... докт. юрид. наук. - Т. 1993.-39 с.; Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти в Республики Каракалпакстан.: -Нукус: «Каракалпакстан». 2002. -108 с.

² См.: Протоколы заседаний Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан. № 12 от 29 января 1998 года. Раздел 1. Ст. 21. абзац 3.

³ См.: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан “О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления” от 5 января 2004 г. № 2.// Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 1-2. ст.11.

⁴ Решение хакима города Нукус "О распределении должностных обязанностей между хакимом города Нукус, его заместителями и работниками аппарата хакима города" от 22 марта 2005 г. № 44\3.

государственной власти (Кенесов народных депутатов) и тем самым предназначены, прежде всего, для реализации задач последних.

Что же касается отраслевого и функционального аппарата (отделы и управления), то совместно с хакимом и другими самостоятельными формированиями (комиссиями, инспекциями, бюро и т.п.) они образуют аппарат управления местного Кенеса, или систему хакимията, которая в свою очередь, представляет собой подсистему системы соответствующего местного Кенеса, составную часть его аппарата управления. По данному вопросу следует согласиться с мнением Кутыбаевой Е.Д., которая отмечает: «А то, что эти органы (отделы и управления) конституированы местными Советами, означает то, что их основная деятельность направлена на осуществление задач и функций местного Совета»¹.

Здесь следует подчеркнуть, что многоотраслевой характер функционирования и сложность задач местных Кенесов и хакимов обуславливают существование у большинства их звеньев разветвлённой системы органов отраслевой и функциональной компетенции, которые наряду с руководством хакимията (хакимом, заместителями хакима) и его вспомогательным аппаратом входят в систему местного Кенеса и являются составной частью его аппарата управления. Являясь элементом системы местного Кенеса, отделы и управления выступают, с одной стороны, как органы Кенеса, а с другой – как органы соответствующего хакимията. Природа этих органов обусловлена их практическим назначением, поскольку создаются они для повседневного и оперативного руководства определёнными отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, отнесёнными к ведению местных Кенесов и хакимов, либо для осуществления определённых функций управления. В связи с этим отделы и управления создаются представительными органами

¹ См.: Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан.// Дисс... докт.юрид.наук. – Т., 1999. С. 214.

государственной власти, им подотчётны и подконтрольны¹. Как органы функциональной либо отраслевой компетенции отделы и управления являются одновременно и органами хакимов, так как последние наделены общей компетенцией. Всё это, однако, не лишает их определённой обособленности и самостоятельности, а лишь свидетельствует о том, что они занимают особое место в системе исполнительных и распорядительных органов местных Кенесов.

Принципиально важным для понимания правовой природы отделов и управлений является их правовое положение в виде двойного подчинения – как местному Кенесу и хакиму по горизонтали, так и соответствующему вышестоящему органу государственного управления по вертикали. Такой статус представляет собой юридическое выражение положения отделов и управлений как части системы местного Кенеса и одновременно указывает на их организационную связь с системой государственного управления соответствующей отраслью.

Выше проведённый анализ статуса местного Кенеса и хакимията позволяет утверждать, что система хакимията в целом, куда входят руководство хакимията (хакимом, заместителями хакима), его вспомогательный аппарат, а также отраслевые и функциональные отделы и управления хакимията, образует аппарат управления местных Кенесов.

Касательно аппарата управления хакимията следует отметить, что это та часть системы хакимията, которая осуществляет управленческие функции по отношению к отраслевым и функциональным отделам и управлениям хакимията. Данные управленческие функции обладают распорядительными и вспомогательными признаками. Так, распорядительные функции реализуются руководством хакимията, в лице хакимов и их заместителей, а вспомогательные функции реализуются аппаратом хакимията

¹См.: Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст. 150.

(вспомогательным аппаратом). Исходя из этого, аппарат управления хакимията можно характеризовать как структурное подразделение хакимията, которое включает в себя руководство хакимията плюс аппарат хакимията, т.е. его вспомогательный аппарат.

Так например, структуру аппарата управления всех уровней, состоящей из вышеуказанных элементов, можно увидеть в Постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан за №2 от 3 января 2004 года «О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления» в котором также имеются рекомендации для Республики Каракалпакстан по данному вопросу¹.

Касательно аппарата хакимията, который в науке конституционное право часто называют вспомогательным аппаратом хакимията, следует понимать совокупность внутренних структурных подразделений хакимията, основное назначение которых заключается в содействии соответствующему руководству хакимията в осуществлении возложенных на них задач и функций, в том числе связанных с организацией деятельности местного Кенеса народных депутатов. Такое толкование понятия «аппарат хакимията» представляется наиболее правильным. В этом вопросе следует согласиться с мнением Х.Рузметова, который касательно функциональной характеристики аппарата хакимията утверждает, что «под термином «аппарат хакимията» обозначается вспомогательный орган хакимията»².

Именно из-за вспомогательности характера работы аппарата хакимията О.Т.Хусанов отмечает: «Аппарат работает под руководством хакима»³.

К структурным подразделениям, составляющим вспомогательный аппарат, относятся: помощник хакима; секретариат при заместителях хакима (заведующий, главный специалист, ведущий специалист, специалист первой категории, референт), так называемый «аппарат при руководстве»;

¹ См.: Собрание постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан. 2004. № 1.

² См.: Рузметов Х. Хокимияты. – Т.: ТГЮИ. 2004. С. 98.

³ См.: Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари: Ўқув қўлланмаси. – Т.: Шарқ. 1996. Б. 66.

информационно-аналитическая группа; организационно-контрольная группа; группа по вопросам деятельности правоохранительных органов, воинской мобилизации и чрезвычайным ситуациям; правовая служба; ответственный секретарь по делам несовершеннолетних; управление делами; общий отдел и некоторые другие звенья. Структура вспомогательного аппарата, объём его полномочий зависят от звена хакимията¹, а также от объёма и содержания задач и функций, возложенных на хакимият. Поэтому перечисленные подразделения имеются, прежде всего, в областных хакимиятах Республики Узбекистан, Совете Министров Республики Каракалпакстан, столичных городах. Вспомогательный аппарат хакимиятов нижестоящих, т.е. районных и городских звеньев имеет более простую структуру².

Вспомогательный аппарат решает многочисленные, разнообразные и ответственные задачи. Он призван содействовать местным Кенесам, хакимам и распорядительным органам, постоянным комиссиям и депутатам в выполнении возложенных на них задач и функций. В основном назначение вспомогательного аппарата сводится к внутриорганизационному обслуживанию местного Кенеса и хакимията; организационно-техническому обеспечению работы руководителей хакимията; оказанию помощи постоянным комиссиям, депутатам и нижестоящим хакимиятам в проведении организационной работы; информационному и юридическому обслуживанию хакимията; оказанию помощи органам общественной самодеятельности населения; организации работы по рассмотрению и контролю за своевременным разрешением предложений, заявлений и жалоб граждан; оказанию помощи хакимияту в проведении кадровой работы; обеспечению контроля и проверки исполнения решений вышестоящих государственных

¹ К вспомогательному аппарату хакимията относятся также и некоторые отраслевые структурные единицы (инспекторы по отдельным отраслям), предусматриваемые иногда в аппарате хакимията в связи с отсутствием соответствующих отраслевых отделов, функции которых осуществляет сам руководство хакимията в форме общего управления.

² См.: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан “О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления” от 5 января 2004 г. № 2.// Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 1-2. ст. 11.

органов, своего Кенеса и хакима; материально-техническому обслуживанию Кенеса, хакимията, постоянных комиссий и депутатов; обеспечению изучения и распространения передового опыта; оказанию помощи в разработке и внедрении мероприятий по научной организации труда и управления в хакимияте.

Характер возложенных на вспомогательный аппарат задач и функций свидетельствует о той важной роли, которую играют составляющие его подразделения в обеспечении деятельности хакимията и соответствующего Кенеса народных депутатов. Более подробному уяснению механизма взаимодействия вспомогательного аппарата с хакимиятом и Кенесом способствуют структурно-функциональная характеристика этого аппарата и анализ специфики его управленческой роли.

В результате, проведённый анализ государственно-правовых признаков аппарата хакимията позволяет утверждать, что термин «аппарат хакимията» подразумевает внутреннее структурное подразделение хакимията, действующее при руководстве хакимията и выполняющее функции вспомогательного характера. При этом руководство хакимията, а также отраслевые и функциональные отделы и управления хакимията понятием «аппарат хакимията» не охватываются.

Исходя из данного определения, следует отметить, что объектом настоящего исследования является именно та часть хакимията, которая характеризуется в юридической литературе как вспомогательный аппарат.¹ Что касается руководителей хакимията и хакима как руководителей исполнительной власти на местах,² то вопросы совершенствования их

¹ Составляющие вспомогательный аппарат подразделения иногда называют ещё «рабочим», «служебным», «внутренним» аппаратом хакимията. Однако дело не только в терминологических различиях. Заслуживают поддержки авторы, определяющие этот аппарат как «вспомогательный», поскольку такая характеристика наиболее адекватно отражает сущность задач и функций, на выполнение которых направлена его деятельность. Вместе с тем, наименование «вспомогательный» в известной степени условно и нами употребляется в силу наибольшей распространённости.

² К числу руководителей хакимията относятся хаким и его заместители. См. Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст. 151.

деятельности будут затронуты лишь в объеме, необходимом для исследования основной проблемы – совершенствование вспомогательного аппарата.

1.2. Специфика управленческой роли аппарата хакимията и его место в системе государственных органов

Для определения организационно-правовой природы вспомогательного аппарата, а также уяснения специфики выполняемой им управленческой роли необходимо произвести системно-структурный и функциональный анализ положения вспомогательных служб в системе хакимията, а также сравнительный анализ с положением других элементов системы хакимията. Это позволит в разных измерениях уяснить структуру отношений вспомогательных служб с системами в целом и с их элементами. Системный анализ (статика) и анализ управленческих функций (динамика) дают координаты, определяющие место вспомогательного аппарата в общем механизме. Сравнительный анализ позволяет выявить своеобразие и дополнить характеристику вспомогательного аппарата как участника управленческого процесса. Выяснение этих вопросов представляется важным, так как в юридической литературе вспомогательный аппарат хакимията считается, по существу, вспомогательным аппаратом Кенеса в целом. Такая постановка вопроса представляет необходимость рассмотреть место и роль вспомогательного аппарата в управленческом механизме местного Кенеса.

Термин «управленческий механизм местного Кенеса» может заключать в себе набор элементов различной природы и оказаться несовпадающим по содержанию в различных контекстах. Обращая внимание на его смысловые различия, определяемые объёмом содержания и углом зрения (государственно- и административно-правовым, управленческим), можно отметить три разных по терминологическим нюансам значения «управленческого механизма» как отправного понятия. Они различаются

подходами к отбору элементов управленческого механизма как целостной системы. Первые два лежат в одной плоскости – основу их формирования составляет субъектный подход. Самое широкое значение, исходящее из трактовки всякой государственной деятельности как управленческой (в технологическом смысле), включает и сам местный Кенес и может быть обозначено термином, бытующем в юридической литературе, - «механизм местного Кенеса», где Кенес понимается как местный орган власти общей компетенции. Очевидно, что круг субъектов здесь наиболее широк – Кенес, хаким, постоянные комиссии, отделы и управления, депутаты и другие. В более узком смысле, который может быть охарактеризован как «нормативно-правовой», значение «управленческого механизма местного Кенеса» идентично тому, которое охватывается термином «аппарат управления местного Кенеса». Последний включает объединённые в определённую, внутренне согласованную систему органы, подотчётные местному Кенесу: хаким, его заместители, управления и отделы, другие приравненные к ним формирования, а также иные подведомственные звенья и ячейки управленческого аппарата. Оба приведённых значения характеризуют управленческий механизм в статике. Третье значение исследуемого понятия – результат качественно иного взгляда на него, который может быть условно определён как «инструментальный» подход. Это значение конструируется с включением в систему таких «инструментов» управления, как организационная структура, кадры, методы, техника и иные элементы управления. Все эти элементы – составные части управленческого механизма, который приобретает качественную определённость, становясь механизмом местного Кенеса. Хотя названные элементы разнородны по природе, они являются частями, без которых немислимо целое, именуемое управленческим механизмом. Здесь мы сталкиваемся с необходимостью рассмотрения процедур взаимодействия взаимообусловленных функционирующих элементов, что даёт представление об управленческом механизме в динамике. Для исследования организационно-правовой природы

и управленческой роли вспомогательного аппарата прямой интерес в качестве категорий научного аппарата имеют первое и второе значение «управленческого механизма».

Исходные позиции для уяснения организационно-правовой природы и обоснования управленческой роли вспомогательного аппарата (до раскрытия её специфики) следующие: 1. Аппарат – это целостная система, характеризующаяся взаимосвязью элементов – структурных частей; 2. Структурное звено может исполнять одну функцию, не образующую всего управленческого цикла, что вытекает из объективно обусловленной необходимости разделения труда по управлению; 3. Функция управления в реальном своём исполнении требует комплекса действий, которые могут выполняться разными подразделениями, становясь их функциями; 4. В зависимости от значимости, объёма в управленческом процессе и отношения к управленческому воздействию эти функции могут рассматриваться как основные и вспомогательные; 5. Характеристика функции как вспомогательной не означает её необязательности, её несущественности – она непременно звено в управленческом процессе; 6. Объём работ, потребность специализации обуславливает необходимость структурного выделения отдельных функций, организационно обеспечиваемых самостоятельными подразделениями. Названные позиции позволяют перейти к дальнейшей характеристике вспомогательного аппарата, показать объективную необходимость его формирования и рассмотреть критерии отнесения подразделений и служб к вспомогательному аппарату.

Прежде всего, необходимо выяснить принципиальный вопрос: является ли деятельность вспомогательного аппарата управленческой? Постановка вопроса в столь прямолинейной форме может вызвать колебания, поэтому сформулируем сначала эту проблему по иному: участвует ли вспомогательный аппарат в управленческом процессе? Утвердительный ответ на этот вопрос предваряет положительное решение вопроса относительно управленческой сущности деятельности вспомогательного

аппарата. Уместно заметить, что в юридической литературе существуют различные понятия управленческой деятельности. В широком смысле слова под государственным управлением (а оно всегда объективируется в деятельности) понимается любая государственная деятельность, деятельность любого государственного органа независимо от её организационно-правовых форм. В собственном, конституционно-нормативном смысле под государственным управлением понимается подзаконная деятельность исполнительно-распорядительных органов государства (в пределах компетенции каждого органа), которая представляет собой совокупность правовых, организационных и материально-технических действий и направлена на непосредственное, повседневное и оперативное руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, на практическое претворение в жизнь задач и функций демократического государства, а также на оперативное руководство деятельностью подчинённых органов управления и своим собственным аппаратом. Такого рода деятельность и осуществляют главным образом хакимияты.

Управленческая деятельность, функции управления, присущие всем органам государственного управления, сочетаются в хакимиятах с деятельностью по обеспечению функционирования местного Кенеса в целом. Эта последняя носит слабовыраженный властный (почти не властный) характер (хакимият здесь выступает как орган «обеспечения» функционирования данного Кенеса), что отнюдь не означает отрицания её «причастности» к управлению, её управленческой природы.

Предпринятый в предыдущем параграфе подробный анализ структурно-функциональной характеристики вспомогательного аппарата позволяет констатировать, что работы, выполняемые этим аппаратом, несомненно охватываются контуром управления: они связаны с циркулированием управленческой информации, совершения определённого рода организационно- и материально-технических действий, обеспечивающих

управленческий процесс, и т.п. Таким образом, не образуя самостоятельного, законченного цикла управления, деятельность вспомогательного аппарата этим циклом охватывается и потому по своей природе является управленческой. В этом случае имеется в виду деятельность вспомогательная. Конечно, руководитель вспомогательного подразделения осуществляет управленческие действия по отношению к своим подчинённым, и они могут составлять полный технологический цикл управления, но эти случаи не вызывают сомнений и не являются предметом обсуждения. К такому же выводу приходит также Х. Рузметов, который утверждает: «И так, не образуя самостоятельного, законченного цикла управления, деятельность вспомогательного аппарата охватывается управленческим циклом, а потому является управленческой»¹.

Вскрывая характер, природу интересующего нас аппарата, обратимся к вопросам, которые вскользь затрагивались выше: во-первых, является ли вспомогательный аппарат самостоятельным элементом управленческого механизма местного Кенеса; во-вторых, поскольку, если исходить из предыдущего изложения, вспомогательный аппарат как организационное образование представляет собой понятие собирательное, то являются ли образующие его компоненты типа общего отдела, организационно-инструкторского отдела и т.п. самостоятельными субъектами управления? Правильное понимание этих вопросов имеет не только теоретическое, но и конкретное практическое значение.

В качестве самостоятельного элемента управленческого механизма местного Кенеса выступает обособленный, внутренне организованный коллектив людей, наделённый определённой (специфической) компетенцией управленческого характера и входящий в систему управления (аппарат управления) местного Кенеса. Такое понимание элемента управленческого механизма акцентирует внимание на двух определяющих его сущность и место в данном механизме аспектах – функциональном и системно-

¹ См.: Рузметов Х. Хокимияты. – Т.: ТГЮИ. 2004. С. 108.

структурном. Функциональная характеристика проявляется в содержании и объёме компетенции, т.е. в функциях и полномочиях данного элемента управленческого механизма. Системно-структурный аспект характеризуется местом, которое занимает данный элемент в системе органов управления (управленческом механизме), а также в особенностях его внешних и внутренних взаимосвязей.

Каково же функциональное назначение вспомогательного аппарата? Как уже отмечалось, в самом общем виде оно состоит в том, чтобы содействовать местным Кенесам и хакимам в выполнении возложенных на них задач и функций. Функции, выполняемые вспомогательным аппаратом, достаточно сложны и разнообразны, но производны от задач, решаемых хакимом. Они направлены на обеспечение реализации его функций как органа управления общей компетенции и как органа, выполняющего «президиальные» функции (т.е. направленные на обеспечение функционирования данного Кенеса в целом), что, впрочем, не даёт оснований считать его вспомогательным аппаратом самого Кенеса. «Вспомогательность» исследуемого аппарата по отношению к самому Кенесу во всех случаях опосредуется хакимом.

В одном случае это обусловлено закреплением в Конституции Каракалпакстана и в специальном законе о государственной власти на местах статуса хакима одновременно в качестве главы как представительной, так и исполнительной власти на соответствующей территории,¹ что возлагает на хакима функции по обеспечению функционирования местного Кенеса, созыву сессий, координации деятельности постоянных комиссий и оказанию помощи депутатам в осуществлении их полномочий; по организации исполнения решений Кенеса и вышестоящих органов государственной власти и управления; по руководству подчинёнными ему органами управления и хакимиятами нижестоящего уровня, содействию и оказанию помощи органам самоуправления граждан и т.д.

¹ См.: Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. С.81.

В другом случае таким выступает таким опосредующим звеном в связи с законодательно закреплённым положением о том, что он вправе решать все вопросы, отнесённые к ведению соответствующего местного Кенеса, за исключением тех, которые должны решаться только на сессиях Кенеса.

Таким образом, все функции вспомогательного аппарата, на которые ссылаются авторы, отстаивающие статус его как вспомогательного аппарата непосредственно самого Кенеса, в конечном итоге производны от функций хакима, обусловленных спецификой его государственно-правовой природы. Будучи органом государственного управления, хаким выполняет наряду с этим и «президиальные» функции, в организационном и материально-техническом отношении обеспечиваемые вспомогательным аппаратом. Именно с хакимом вспомогательный аппарат имеет непосредственные связи, выполняя своё предназначение по обеспечению функционирования Кенеса в целом.

Для полноты исследования требуется анализ всех возможных трактовок. Хаким может рассматриваться не только как ведущее, возглавляющее звено в управленческой системе, которая по праву может быть названа системой хакима¹.

Объективно ли детерминировано формирование вспомогательного аппарата и каковы критерии, дающие основание считать определённые подразделения вспомогательными? Непреложные требования функционального подхода к анализу всего «управленческого» обязывают исходить из оценки функций как явления, первичного в налаживании управления. Отсюда следует, что характеристика аппарата как вспомогательного зависит от характера выполняемых функций. Роль их должна быть дополнительной по отношению к тем функциям, которые выступают в качестве основных².

¹ Данная система охватывает не только самого хакима, но и отраслевые и функциональные отделы, управления, а также комиссии при хакимияте и прочее.

² Функции органов государственного управления классифицируют по различным критериям: в зависимости от содержания, уровня обобщённости, сфер проявления и т.п. их подразделяют на общие, специализированные и вспомогательные. Вспомогательные функции – это функции по выполнению

В любом случае, по каким бы основаниям ни классифицировать функции органа, каждая из них может быть отнесена также к основным или дополнительным. Скажем, функции, выполняемые хакимами как органами государственного управления, могут быть подразделены, с одной стороны, на общие и специализированные, являющиеся основными, и с другой – на вспомогательные, которые выступают в качестве дополнительных. Не исключается «стыковая» группа специализированно-дополнительных (вспомогательных) функций (такowymi представляются многие из выполняемых организационно-контрольными группами).

То же деление на основные и дополнительные функции прослеживается и при других способах их классификации. Если исходить из того, что хакиды всех звеньев выполняют одинаковый набор управленческих функций (а это действительно так), то по своему содержанию, назначению и сфере применения их можно подразделить на два вида. 1. Функции, которые отражают и определяют собственно процесс воздействия хакима как субъекта государственного управления на управляемые объекты. Они самым непосредственным образом связаны с функциями системы государственного управления, служат их конкретизацией и реализацией; 2. Функции, которые характеризуют процесс управления внутри иерархически организованной государственной управляющей системы. Эти функции не выходят за пределы управляющей системы, не имеют соприкосновения с управляемыми объектами, а направлены на то, чтобы сохранить гомеостатическое состояние управляющей системы, обеспечить надлежащее функционирование каждого её элемента и звена, привести всю систему в такое движение, при котором она эффективно воздействовала бы на развитие общественных отношений.

Анализ названных управленческих функций под предложенным выше углом зрения позволяет выделить среди них как основные, так и

действий, связанных с обеспечением процесса управления необходимыми организационными и хозяйственными компонентами: их значение состоит в том, чтобы, не влияя непосредственно на ход работы управляемого объекта, обеспечивать создание таких условий, которые способствуют нормальному осуществлению общих и специальных функций управления.

дополнительные, причём и в первой и во второй группах. Основные – это функции самого хакима (и, конечно, Кенеса, но в этом случае хаким выступает опосредующим звеном). К ним относятся функции, связанные с принятием решений и последующим обеспечением их выполнения. Принятию решения предшествует сбор информации и её обработка. Очевидно, функции, выполняемые на этой стадии управленческого процесса, будут вспомогательными. Следует иметь в виду сложность состава действий по выполнению функций – отсюда возможность обслуживающих действий при выполнении основных функций на последующих стадиях управленческого процесса. Эти обслуживающие действия приобретают характер функций, выполняемых соответствующими структурными подразделениями. Например, при организации выполнения решения такими будут некоторые действия материально-технического характера. Это даёт основания для вывода, что работа с информацией, предшествующая принятию решения, и работа материально-технического свойства после его принятия имеет общий признак – носит обслуживающий характер по отношению к основной и поэтому является вспомогательной. К первому виду работы относится, в частности, деятельность общего отдела (канцелярии, компьютерного центра и пр.) по сбору и обработке (содержательной и технической) информации: аппарата при руководстве (помощников хакима, заместителей хакима, референтов) по сбору, обработке информации и подготовке проектов решений; юрисконсульта по консультационно-правовому обслуживанию и т.д. Ко второму виду работы можно отнести, в частности, также деятельность общего отдела (протокольной части, цеха множительной техники, канцелярии и пр.) по доведению командной информации до исполнителей (размножение документов, их рассылка и др.). Но есть ещё и третий вид вспомогательной работы: деятельность организационно-технического характера, возлагаемая, в частности, на организационно-кадровую группу и др. Нетрудно заметить, что приведённое разделение не абсолютно. До некоторой степени оно условно и может быть

намечено лишь пунктирно, так как не исключается сочетание и переплетение этих видов работ. Тем не менее, изложенное даёт повод констатировать, что состав подразделений рабочего, вспомогательного аппарата хакимията неоднороден. Его неоднородность служит основанием для разграничения в нём двух качественно отличных частей (при этом уместно напомнить известную классификацию управленческих работников, в которой наряду с руководителями выделяются специалисты и технические исполнители – вспомогательный персонал)¹. Одна часть, осуществляющая информационное обслуживание, носит технический характер и может быть определена как вспомогательный аппарат в собственном смысле слова (вспомогательно-технический аппарат – общие отделы, технические секретари и т.п.). Другая состоит из специалистов, осуществляющих обязанности функционального характера (функциональные подразделения рабочего аппарата хакима; организационно-инструкторский аппарат, юридическая служба и т.п.), она участвует в подготовке проектов решений и по своей технологической характеристике не может считаться вспомогательно-техническим аппаратом – это вспомогательно-функциональный аппарат.

Определение исследуемого аппарата в качестве вспомогательного не должно вводить в заблуждение относительно его значения в управленческом процессе, в эффективности функционирования всего управленческого механизма местного Кенеса. Это проистекает из такого достаточно известного обстоятельства, как возрастание значения информационного обеспечения. Повышается также роль организационно-инструкторской работы, которая охватывает элементы двух таких важнейших методов управления, как организация и убеждение. Немаловажно и значение материально-технической деятельности, включающей обеспечение управления в наиболее ответственных контурах – информационном и организационно-техническом, что свидетельствует о вспомогательном

¹ См.: Бюллетень Министерство труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан. 2001. №5. С. 18.

характере этой формы управленческой деятельности, сложности её структуры и содержания.

Итак, вспомогательный аппарат не наделён властными полномочиями (это не исключает властные полномочия руководителя по отношению к подчинённым в пределах соответствующих подразделений вспомогательного аппарата). Вспомогательный аппарат не имеет своих объектов управления и подчинённых органов. Он является только частью, которая, выполняя вспомогательные, подготовительные, обеспечивающие функции, опосредованно причастна к управлению соответствующими объектами. Объект его обслуживания – хаким (а через него – Кенес, постоянные комиссии). Поэтому он не осуществляет управленческих функций (управления) в полном объёме. Его функции необходимо рассматривать как дополнительные к тем основным, которые осуществляются другими частями (основными) управленческого механизма. Отмеченное не относится к внутренней управленческой деятельности по обеспечению функционирования самого вспомогательного аппарата руководителями его звеньев.

Всё это отражается на организационной структуре вспомогательного аппарата, на его построении. Он – не самостоятельный орган, имеющий иерархическое строение, а подразделения аппарата хакимията, служащие самому хакиму и соответствующему Кенесу. Для наглядности достаточно сравнить его звенья с отраслевыми и функциональными подразделениями, обладающими качеством самостоятельных органов. Нетрудно заметить, что звенья вспомогательного аппарата имеют вспомогательную природу, выполняя отдельные функции – части управленческой работы. Но принципиальная разница между ареалами деятельности вспомогательных звеньев и собственно функциональных подразделений-органов вынуждает выделять их в отдельную, третью группу подразделений хакимията как с точки зрения фактической, так и правовой. Не исключена возможность перерастания отдельных вспомогательных подразделений в

функциональные, когда характер и масштабы работы, правовой статус наделят их новыми качественно отличными характеристиками. Таким, стоящим на стыке двух групп подразделений – вспомогательных и функциональных, является организационно-инструкторский отдел. Это подразделение смешанного типа: по функциональным характеристикам оно приближается к функциональным подразделениям, по назначению и организационно-структурным параметрам – к вспомогательным.

Вспомогательный аппарат не обособлен от хакимията, он действует как его внутренний функциональный аппарат. Это налагает отпечаток на его связи с руководством и другими подразделениями и объектами. Он не находится в двойном подчинении, что свойственно большинству отраслевых и функциональных органов хакима. Отношения с другими объектами (нижестоящими), когда в них возникает необходимость, строятся преимущественно по типу системы концентрированного руководства, т.е. проходят через своего хакима. И лишь в определённых случаях – по типу системы ограниченного функционализма (неполного концентрированного руководства), что свойственно, скажем, организационно-инструкторскому отделу, который по определённому кругу вопросов может вступать в непосредственные контакты с объектами, управляемыми хакимом. Задача, возникающая в связи с этим, состоит в необходимости чёткой разработки и правового закрепления круга этих вопросов исходя из потребностей научной организации управления.

Ещё один момент, характеризующий специфику управленческой роли вспомогательного аппарата, связан с арсеналом форм, в которых протекает его управленческая деятельность. Если исходить из известного деления форм управленческой деятельности на правовые, организационные и материально-технические, то приходится признать, что, принимая участие в управлении, вспомогательный аппарат в своей деятельности, как часть субъекта управления, не пользуется по отношению к общему объекту управления правовыми формами. Он не наделён правом устанавливать, изменять или

отменять конкретные правоотношения, т.е. издавать индивидуальные (административные) акты. Основные формы его деятельности - организационные и материально-технические. Именно они составляют ресурс форм, в которых может выражаться деятельность вспомогательного аппарата. Представление о вспомогательном аппарате необходимо дополнить также его гражданско-правовой характеристикой. Этот аппарат не имеет обособленного имущества и не пользуется правами юридического лица (в отличие от отраслевых и большинства функциональных отделов и управлений хакима).

В развитие высказанных ранее положений следует отметить, что вспомогательный аппарат создаётся в силу объективной необходимости реализации управленческих функций, возложенных на хакима. Хакимият нуждается в специализированных вспомогательных подразделениях. Этим подразделениям принадлежит ведущая роль в информационном обслуживании хакимията. Здесь сосредоточены основные входы и выходы каналов информации, поступающей и исходящей от хакимията, производится большинство операций по её обработке. Вспомогательный аппарат постоянно занят текущими вопросами, связанными с организацией деятельности хакимията как органа исполнительной власти. Поэтому, говоря о функционировании вспомогательного аппарата в области организации деятельности хакимията, следует отметить данные подразделения как сформировавшееся звено штабного типа, деятельность которого носит управленческий характер¹.

¹ Аверьянов В.Б. выделяет две основные формы: 1) «штабную»; 2) специализированную по конкретным функциям. В свою очередь, специализированные подразделения делятся на консультирующие, контрольные и обслуживающие (Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. - Киев: Наука думка. 1990. С. 60-61). Признавая плодотворной идею подобной классификации, особенно в практическом плане, легко заметить, что специализированные подразделения в данном случае выполняют задачи «штабной» формы организации (консультационные, контрольные и обслуживающие). Поэтому можно утверждать, что изменчивость деятельности администрации приводит к тому что, в подавляющем большинстве случаев лучше было бы говорить не о существовании штабной организации, а о выполнении штабных видов деятельности различными ячейками и административными коллективами.

Вспомогательный аппарат не является каким-то исключительным организационно-правовым феноменом, присущим только хакимам. Нечто подобное мы встретим и в других случаях, хотя полной аналогии быть не может. Достаточно сравнить вспомогательный аппарат хакимиятов с соответствующим аппаратом других органов – министерств, ведомств и пр. Определённое организационное сходство он имеет с аппаратом Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, Совета Министров (управление делами и т.п.)². Поэтому представляется возможным (а в отдельных случаях и необходимым) при решении вопросов оптимизации деятельности вспомогательного аппарата хакимиятов учитывать сложившиеся формы и имеющиеся рекомендации относительно организации и функционирования аппарата названных звеньев.

Исходя из особенностей специфики роли аппарата хакимията в управленческом механизме, становится возможным выявление места аппарата хакимията в системе органов государственной власти, который непосредственно связан с особенностями реализации принципа разделения властей на местном уровне.

Так, в настоящее время в правовой науке возникает много споров по поводу реализации принципа разделения властей на местном уровне. Для разделения полномочий хакима с местным Кенесом в качестве одного из его элементов большинством наших ученых предлагается создать самостоятельные вспомогательные подразделения (аппарат хакимията и аппарат местного Кенеса) отдельно при хакиме и при местном Кенесе.

Выразим свою позицию по выше представленному утверждению и попытаемся его обосновать. По нашему мнению создание собственных аппаратов при хакиме (главе местного органа исполнительной власти) и при местном Кенесе (местном представительном органе государственной власти) не является рациональным применительно к оптимизации процесса

² Например, в статье 21 Закона Республики Каракалпакстан «О Совете Министров Республики Каракалпакстан» от 29 января 1998 года предусмотрено создание аппарата Совета Министров Республики Каракалпакстан.

управления на местном уровне. Это также автоматически подтверждает нашу позицию в том, что такой механизм не создаст эффективных условий для получения наибольшей результативности от принципа разделения властей на местном уровне, и не будет выдавать достаточно высоких показателей в деле управления, и не задаст нужных тенденций к саморазвитию его потенциала.

Ответ на вышеуказанный вопрос главным образом предопределяется нахождением правильного ответа на вопрос: должен ли хаким одновременно возглавлять представительную и исполнительную власть на местах?

Так, если хаким является главой одновременно и представительной и исполнительной власти на местном уровне,¹ как это сейчас определено, то вспомогательный аппарат должен быть единым и действовать при хакиме. Это объясняется тем, что хаким как глава обеих ветвей власти на местном уровне имеет своей задачей и ответственен за их нормальное функционирование. Здесь функция хакима не просто оказание содействия органам этих ветвей власти, а поскольку он глава, значит он должен руководить и направлять их деятельностью и тем самым непосредственно участвовать в отправлении последними своей власти.

Поэтому идея сторонников разделения аппарата хакимията предопределяется идеей о разделении полномочий хакима. Они считают, что хаким должен возглавлять только одну из ветвей власти, а именно её исполнительную ветвь, а представительную ветвь должен возглавлять её председатель, для чего предлагается учредить такую должность².

Для того, чтобы найти правильный вариант разрешения этого вопроса необходимо провести сравнительный и эмпирический методы исследования. Так, нужно в первую очередь «бросить свой взор» на устоявшуюся тенденцию организации системы отправления власти на местном уровне во всех развитых демократических странах, посмотреть что общее присуще им

¹См.: Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст.18. С.152.

² См.: Аношкина В., Бабаджанов Р., Хайитов А., Курбанов О. Правовой статус органов самоуправления граждан: сравнительное правовое исследование.// Ж. Демократизация и права человека. № 4 (20). 2003. С.133.

касательно данного вопроса и какова в них тенденция развития. При изучении их опыта совершенно ясно обнаруживается, что в них отправление власти на местном уровне в большей степени осуществляется через единоначалие, где местная власть, как представительная, так и исполнительная одновременно возглавляется одним должностным лицом (бургомистр в Германии, мэр в Америке, перфект во Франции и т.п.).

По данной проблеме О.Т.Хусанов отмечает: «Во многих зарубежных странах на местном уровне в сфере управления учреждаются государственные органы и их деятельность управляется в централизованном порядке»². Причём общее ещё выражается в том, что в развитых странах с их развитой системой управления имеется тенденция к развитию единоначалия в системе управления с усилением власти главы местной администрации посредством расширения его полномочий в отношении представительной и исполнительной властей³. Но наряду с единоначалием имеется и коллегиальная форма управления на местах с разделением представительной и исполнительной властей с их самостоятельными руководителями.

Здесь спорный момент возникает в том, что если единоначалие, то обязательно нарушается принцип разделения властей и что непременным условием для сбалансирования последних является отказ от единоначалия.

Но тогда зададимся другими двумя вопросами:

-во-первых, для чего нужно единоначалие, если элементарно отказавшись от него можно избежать дисбаланса властей и тем самым произвола исполнительной власти?

-во-вторых, существуют ли другие правовые механизмы и инструменты, с помощью которых можно сохранить единоначалие на местном уровне управления, если выясняется, что оно имеет обоснованные преимущества, не нанося при этом ущерба делу установления баланса между ветвями власти?

Мы видим ответы на эти вопросы в следующем:

² См.: Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари: Ўқув қўлланмаси. – Т.: Шарқ. 1996. Б. 46.

³ См.: Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма. 1997. С. 299.

Касательно первого вопроса. Аргументами в пользу единоначалия на местном уровне власти заключаются в следующем:

- во-первых, в сущности природы местных органов представительной власти в немалой степени заложены функции исполнительной власти в отличие от высшего представительного органа государственной власти. Это выражается в том, что местные Кенесы также должны обеспечивать исполнение решений высших и, кроме того, вышестоящих органов власти. Значит, на местном уровне власть в немалой степени имеет исполнительские начала, т.е. юридическую природу исполнительной власти, что на местном уровне объединяет представительную и исполнительную ветви власти по данному признаку больше, чем на уровне высших органов. Это не может не накладывать своего отпечатка и на организацию взаимодействия между ветвями власти, что требует сближения этих ветвей и их координации с единого центра, ибо усилия как у представительной, так и у исполнительной власти должны быть объединены для выполнения единой задачи, а именно обеспечению исполнения законов, указов, постановлений и решений высших органов власти.

Проблема возникает ещё и в том, что местные органы власти в системе государственных органов являются самыми многочисленными и отсутствие слаженности в их деятельности создаёт угрозу функционирования государственной власти в целом. Поэтому единоначалие также имеет преимущество в координации взаимодействия двух ветвей власти, а также выступать в качестве эффективного проводника государственной политики на местах.

Касательно второго вопроса. Существуют другие механизмы и инструменты, с помощью которых можно управлять через единоначалие обеспечивая при этом высокий потенциал принципа разделения властей. В данном случае механизмом является то, что хакимы должны выдвигаться, избираться и освобождаться местным Кенесом. Инструментом является институт депутата местного Кенеса с его политической сущностью. Так, если

это депутат – одновременно представитель местного населения, социальной группы, политической партии, инициативной группы избирателей, т.е. депутат не связанный институционально с хакимом и благодаря этому независимый от последнего, созданный непосредственным творчеством населения и представляющий интересы последнего, то в данном случае депутат местного Кенеса с таким независимым от хакима и зависимым от населения статусом, либо говоря проще такая «фигура» депутата является тем самым инструментом, через который можно сдерживать хакима. Но если депутат одновременно в одном лице является и аксакалом (либо другое лицо избранное депутатом от органов самоуправления граждан) и хакимом, т.е. депутат-аксакал-хаким, либо такая комбинация в одном лице как депутат-хаким-представитель высших либо вышестоящего органа власти, то такой депутат является таким инструментом, посредством которого невозможно приводить в движение, создавать и поддерживать принцип разделения властей с обеспечением на должном уровне баланса отношений между последними на основе принципа сдержек и противовесов. В последнем случае мы видим, что депутат так или иначе зависит от хакима (например, аксакал избираемый на сходе граждан по представлению хакима также становится зависимым от последнего, поэтому в качестве депутата он не сможет, и более того, скорее не заинтересован сдерживать хакима как главу исполнительной власти), либо от вышестоящего главы органа государственной власти (Председателя Жокаргы Кенеса, Совета Министров). Здесь депутатский корпус во многом представляет и поддерживает интересы хакима, так как депутаты становятся институционально зависимыми от хакима, а не от населения, которые должны по своей природе представлять последнего, ибо это исходит и от названия самого органа власти – «представительный».

Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов об этой проблеме отмечает: «Думаю, надо открыто признать, что самым большим на сегодняшний день недостатком в деятельности Сената следует признать

отсутствие тесной связи и совместной работы его членов с депутатским корпусом местных Кенгашей»¹.

Кроме вышеуказанных мер институционального реформирования организации местных органов власти для внедрения принципа разделения властей для его оттачивания необходимо также провести реформирование функциональных аспектов в статусе институтов местных органов власти в целях более эффективного применения механизмов сдержек и противовесов. Это позволит придать ещё более совершенный характер взаимодействию органов представительной и исполнительной власти на местном уровне.

Проведённый анализ по проблеме целесообразности создания отдельных вспомогательных аппаратов при местном Кенесе и хакиме позволяет констатировать, что этот вопрос может заслуживать внимания в случае отказа от единоначалия в лице статуса хакима. В свою очередь, отказ от единоначалия в деле организации управления на местах есть шаг в сторону, либо назад, но не к цели, т.е. вперёд в направлении совершенства механизма управления. Хотя, если население «созреет» до уровня самоуправления, то решение самого населения в выборе той или иной формы организации управления на своей территории будет правильным признавать и считать его лучшим, ибо оно является продуктом творчества самого населения.

В этом вопросе следует согласиться с мнением Д.Ахмедова и Г.Маликовой, которые утверждают: «Самоуправление есть право граждан, а не их обязанность. Поэтому надо поддерживать те формы самоуправления, которые востребованы территориальной общностью, нельзя навязывать обществу чужеродные модели»¹.

Непосредственно касается данную проблему следующее мнение Президента Республики Узбекистан: «Махалля - орган самоуправления.

¹ См.: «Народное слово» от 25 февраля 2006 года.

¹ См.: Ахмедов Д., Маликова Г. Организация деятельности органов самоуправления граждан: Учебное и научно-практическое пособие. – Т.: ТГЮИ. 2005. С. 20.

Поэтому нельзя оказывать на нее давление или отдавать сомнительные распоряжения².

1.3. Правовое обеспечение организации деятельности аппарата хакимията

Период реформ в Республике Каракалпакстан по пути к демократическому правовому государству сопровождается постоянным совершенствованием правовой системы, что служит неременным условием для создания правовых гарантий по их успешному осуществлению.

Вместе с тем, своевременное правовое обеспечение реформ требует комплексного и системного подхода, ибо важные его участки могут остаться без внимания и не урегулированными. В результате такая ситуация приводит к неслаженности в деятельности государственных органов, в том числе и такого его важного и многочисленного звена как аппарат хакимията. Отсюда вытекает значение важности специального изучения данной стороны в организации деятельности исследуемого нами аппарата.

В свою очередь, результаты исследования научной литературы и нормативно-правовой базы хакимиятов¹ в данной сфере дают возможность делать два основных вывода, а именно: во-первых, в научной литературе с периода государственной независимости данным вопросам не уделялось достаточного внимания и они не подвергались специальному комплексному исследованию; во-вторых, имеющиеся в научной литературе рекомендации учтены не в должной мере в принятых и разрабатываемых этими хакимиятами актах, в частности к вспомогательному аппарату. Неоправданные различия, недостаточно высокий уровень правовой культуры, а также уже отмеченные недостатки в регламентировании деятельности вспомогательного аппарата убедительно свидетельствуют о

² См.: Каримов И.А. Мирная жизнь и безопасность страны зависят от единства и твердой воли нашего народа. Т.12.– Т.: Узбекистан. 2004. С. 91.

¹ Исследованию были подвергнуты хакимияты всех видов и уровней: районов, городов, городов районного подчинения.

необходимости разработки единой методологической базы, о конструировании структуры и определению содержания указанных актов.

Методические материалы по разработке и принятию положений и должностных инструкций, сформулированные в литературе, касаются преимущественно самостоятельных органов управления и их структурных подразделений (применительно к хакимиятам – отраслевых и функциональных отделов и управлений)¹. Однако требование единства методологического подхода к определению статуса и порядка организации работы всех подразделений аппарата управления, предопределяет необходимость и возможность не только всесторонне учесть указанные методологические разработки, но и экстраполировать содержащиеся в них рекомендации на структурные подразделения и работников вспомогательного аппарата хакимията. При осуществлении этой задачи необходимо учитывать специфику правового положения и характер управленческой роли данного аппарата.

Имеющиеся методические рекомендации по разработке положений об отраслевых и функциональных отделах и управлениях наиболее часто включают такие разделы как общие положения, основные задачи, функции, права, связи, организация работы.

По нашему мнению, оптимальным содержанием положения следует признать совокупность правовых норм, регламентирующих все элементы, характеризующие правовой статус органа управления². Это в полной мере относится и к положениям о группах, секретариатах при руководстве и других структурных подразделениях, входящих в состав вспомогательного аппарата хакимиятов. Положения об этих подразделениях должны содержать все необходимые реквизиты, касающиеся назначения структурного

¹ См.: Жалилов Ш.И. Давлат хокимияти маҳаллий органлари ислоҳоти: тажриба ва муаммолар. – Т.: Ўзбекистон. 1994. 192 б.

² Правовое положение органа управления как юридическая категория состоит из таких элементов, как: цели деятельности; исходящие из целей, задачи органа; функции, осуществляемые им; конкретные полномочия как средство осуществления этих функций; организация работы органа и его ответственность за порученное дело.

подразделения, его основных задач, выполняемых функций, полномочий, предоставленных подразделению для реализации функций, форм организации деятельности.

В настоящее время в хакимиятах перестало практиковаться принятие специальных положений о каждом структурном подразделении аппарата хакимията. Они стали ограничиваться нормативным документом по регулированию распределения служебных обязанностей между служащими аппарата, утверждаемого хакимом.¹ Вместе с тем такую практику следует признать как отрицательной, так как слаженность деятельности аппарата хакимията требует установления взаимоотношений не только между его служащими, но структурными подразделениями.

В свою очередь представляется целесообразным включение в эти положения следующих разделов: общие положения; основные задачи; функции; обязанности; права; организация работы. Указанная структура положения рекомендуется для регламентации организации деятельности групп (секретариата при руководстве) вспомогательного аппарата.

Так например, подобные положения были утверждены хакимом города Нукус в 1994 году, которые страдают отсутствием чёткой регламентации прав, обязанностей и ответственности работников подразделений вспомогательного аппарата. В частности, в положении об организационно-кадровой группе аппарата хакимията города Нукус подобные разделы полностью отсутствовали, в том числе раздел об организации работы группы². В положении разделы можно объединять, а также в них могут быть включены дополнительные характеристики специфики деятельности подразделения.

¹ В качестве примера можно привести решение хакима города Нукус «О распределении служебных обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» за № 13/3. от 19 марта. 2005.

² См.: Текущий архив хакимията города Нукус за 1994 год.

В свою очередь содержание каждого раздела должно соответствовать его наименованию, включать наиболее полную и чёткую характеристику того или иного статуса подразделения.

В частности, в раздел «Общие положения» включаются сведения относительно целей и назначения положения, порядка образования подразделения и его подчинённости, перечня нормативных и других актов, которыми руководствуется подразделение в своей деятельности, его состава и порядка утверждения структуры и штатов подразделения.

Раздел «Основные задачи» должен содержать сведения, характеризующие целевое назначение подразделения в системе вспомогательного аппарата хакимията. Так например, общий отдел проверяет состояние и оказывает практическую помощь по ведению делопроизводства в аппарате хакимията, отделах и управлениях хакимията. По результатам проверок отдел вносит свои предложения для рассмотрения необходимых вопросов на сессии Кенеса, аппаратные совещания при хакиме.

В разделе «Обязанности» регламентируются действия подразделения, направленные на реализацию его функций. Содержание этого раздела непосредственно связано с предыдущим разделом и служит дальнейшей детализации и конкретизации назначения того или иного подразделения вспомогательного аппарата хакимията. Установление обязанностей подразделения способствует определению чётких границ реализации компетенции подразделения по каждой выполняемой функции.

Раздел «Права» регламентирует правомочия подразделения, необходимые для реализации его функций. При составлении этого раздела необходимо исходить из того, что функции подразделения должны быть обеспечены достаточным объёмом соответствующих прав. При этом следует учитывать, что одна функция может быть подкреплена несколькими правами, а то или иное право может обеспечивать реализацию нескольких функций. В разделе о правах подразделения целесообразно классифицировать вопросы

по степени самостоятельности и формам организационно-правового решения. С этой целью методологически желательно разграничить вопросы: самостоятельно и в полном объёме решаемые подразделением; требующие предварительно согласования со смежными подразделениями, а также другими функциональными и отраслевыми отделами и управлениями хакимията, по которым подразделение может вносить предложения хакиму; решаемые по поручению хакима и т.п.

Раздел «Организация работы» регламентирует порядок работы аппарата подразделения. Он содержит указания о положении руководителя подразделения; порядок назначения и освобождения от занимаемой должности; требования, предъявляемые к квалификации; необходимый уровень знаний руководителя; основные его полномочия применительно к специфике работы подразделения. В этом разделе должны быть отражены основные формы деятельности работников подразделения (инспектирование, инструктирование, выезды на места и т.п.). Кроме того, данный раздел положения включает также статьи относительно планирования работы подразделения, о порядке проведения оперативных совещаний, о порядке и периодичности проведения отчётов.

Подводя итог вопроса о значении положений в правовом обеспечении организации деятельности аппарата хакимията, следует вывод о том, что в русле глубокой реформы местных Кенесов и законодательства о местном самоуправлении и местном хозяйстве, ускорение принятия новых положений – важная задача¹.

Внедрение элементов научной организации труда в деятельность вспомогательного аппарата хакимията предполагает необходимость рационального разделения функций не только между структурными подразделениями вспомогательного аппарата, но и между его работниками. Одной из предпосылок оптимального решения этой задачи является

¹ См.: Туляганов А.Т. Проблемы внедрения научной организации труда в деятельности местных Советов народных депутатов. Автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук. – Т., 1989. С. 28.

определение содержания обязанностей и прав каждого работника, которые должны быть закреплены в специальных правовых актах. Известно, что на оценку реальной загрузки работников аппарата хакимията в значительной степени влияют такие факторы как: выполнение несвойственных функций, их дублирование, получение многочисленных заданий от различных руководителей, нечёткое установление взаимоотношений между смежными подразделениями и т.п. Устранению этих негативных явлений в значительной степени способствует разработка должностных инструкций, принятие которых служит достижению цели оптимизации деятельности работников аппарата, установлению чёткой персональной ответственности каждого работника за порученное дело.

В связи со слабой правовой обеспеченностью вопроса организации деятельности аппарата хакимията представляется целесообразным остановиться на вопросах, касающихся разработки и принятия должностных инструкций, регулирующих деятельность работников аппарата.

Должностная инструкция представляет собой оформленный письменный документ, определяющий организационно-правовое положение работника в аппарате хакимията (отделе, группе, секретариате и т.п.). Разработка должностных инструкций для работников вспомогательного аппарата хакимиятов производится в целях: оптимального разделения труда, обеспечивающего наиболее целесообразную специализацию работников, приобретение ими необходимых знаний и навыков; определение конкретного участка работы по той или иной должности и создания чёткого взаимодействия между работниками для достижения максимальной производительности труда, предоставления работникам необходимых прав для реализации возложенных на них обязанностей и определения персональной ответственности каждого за порученное дело; определения конкретных требований, предъявляемых к работникам, занимающим ту или иную должность.

В совокупности такие должностные инструкции должны способствовать наиболее рациональному распределению всего круга вопросов, решение которых возложено на вспомогательный аппарат (его структурные подразделения), обеспечивать взаимоувязку и согласованность в выполнении возложенных на них функций. Инструкции являются необходимой нормативно-правовой базой для разработки штатного расписания, так как служат одним из средств определения объёма работ, выполняемых работником. Они разрабатываются для всех работников вспомогательного аппарата, занимающих штатные должности.

Должностные инструкции не целесообразно разрабатывать руководителям структурных подразделений, поскольку они обеспечивают выполнение всего объёма функций соответствующего подразделения и пользуются всем объёмом прав, предусмотренных положением о подразделении. Обязанности же и права руководителей структурных подразделений по отношению к подчинённым работникам можно закрепить в общей должностной инструкции руководителя структурного подразделения аппарата хакимията.

Работникам вспомогательного аппарата, выполняющим аналогичные обязанности и наделённым одинаковыми правами, целесообразно вырабатывать общие должностные инструкции (например, главным специалистам, специалистам групп, секретариатов, помощникам, референтам хакима, заместителей хакима, секретарям приёмных и т.п.).

Должностные инструкции целесообразно утверждать в примерной (типовой) форме Советом Министров Республики Каракалпакстан единым актом, на момент утверждения примерной структуры и штатов аппарата хакимията. Это создаст условие для хакимов определить правовое положение каждого работника аппарата применительно к окончательно утверждённой структуре и штатам самим хакимом с учётом особенностей своего видения по налаживанию управленческой деятельности на своей территории, с целью

повышения эффективности деятельности каждого работника и аппарата в целом.

Необходимой нормативно-правовой базой разработки должностных инструкций являются также положения о структурных подразделениях вспомогательного аппарата, с учётом которых и происходит дальнейшее распределение и конкретизация функций вспомогательного аппарата между отдельными работниками.

Структура должностной инструкции предопределяется её целевым назначением и должна содержать характеристику элементов правового статуса работника. Должностные инструкции работникам вспомогательного аппарата целесообразней разрабатывать по схеме: 1) общие положения; 2) квалификационные требования и необходимый уровень знаний; 3) обязанности; 4) права; 5) ответственность. В случае необходимости могут быть разработаны приложения к должностным инструкциям, содержащие перечень документов, подписываемых, визируемых и утверждаемых работником, а также характеризующие его основные документальные связи. Необходимость введения приложений к должностным инструкциям определяется в соответствии с характером и спецификой выполняемой работы и назначением должности.

Подтверждением правильности составления должностных инструкций на практике является то, что даже при отсутствии руководителя работа идёт по прежнему ритмично, все выполняют свои обязанности уверенно, ответственно, с полной отдачей¹.

Таким образом, следует вывод о том, что должностные инструкции целесообразно шире применять при организации деятельности аппарата хакимията, которые подробно регламентируют работу каждого служащего и являются юридическим документом, на основании которого к работнику в

¹ См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – Издание Г-на Тихомирова М.Ю. 1999. С. 11.

случае необходимости могут быть применены меры дисциплинарного и материального воздействия.

Проведённый анализ нормативного регламентирования и сложившейся практики организации деятельности вспомогательного аппарата хакимиятов позволяет констатировать, что в настоящее время нет ещё достаточно чёткого и единообразного правового регулирования вопросов организации деятельности вспомогательного аппарата, в частности вопросов, касающихся определения и соответствующего закрепления назначения вспомогательного аппарата, правового статуса составляющих его структурных подразделений, а также работников различных категорий.

С целью дальнейшего совершенствования правового регламентирования вопросов организации деятельности аппарата хакимията представляется целесообразным в надлежащих нормативных актах предусмотреть: а) наличие у хакимиятов внутреннего (вспомогательного) аппарата, определив его целевое назначение; б) порядок образования структурных подразделений вспомогательного аппарата (групп, секретариатов и т.п.); в) порядок утверждения и освобождения от должности руководителей этих структурных подразделений; г) определение компетенции вспомогательного аппарата, предоставив право решения этих вопросов самому хакиму.

В свою очередь такими актами должны стать типовые положения о местных органах исполнительной власти (в данном случае о хакимиятах)¹. Как известно, действующее законодательство о государственной власти на местах определяет лишь принципиальные основы правового статуса хакимиятов, причём характеризующие их преимущественно как исполнительные и распорядительные органы (регламентированы взаимоотношения хакимов с Кенесами, в самом общем виде определены функции руководителей хакимията – заместителей хакима и т.п.).

¹ См.: Вопросы связанные с решением проблемы специальной регламентации правового статуса органов исполнительной власти на местах рассматривались в юридической литературе (см. Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юрист. 1998. С. 31.).

Естественно, закон о государственной власти на местах не может (да и не должен) детально регламентировать все стороны организации деятельности хакимията. С этой целью принимаются подзаконные акты, конкретизирующие и детализирующие основные принципиальные положения закона.

Применительно к хакимиятам такими актами должны быть положения о хакимиятах каждого звена. Это вполне согласуется со сложившейся практикой правового регламентирования организации деятельности органов государственного управления (если иное не предусмотрено специальными указаниями закона). Как известно, именно положениями регламентируется правовой статус большинства органов государственного управления (например положения о министерствах, государственных комитетах, отделах и управлениях хакимиятов).

Специальные положения о хакимиятах должны дать более развёрнутую и обстоятельную, чем в законе о государственной власти на местах, характеристику хакимиятов как органов общей компетенции. Целесообразно в этих положениях регламентировать общую характеристику хакимията, предметы его ведения, основные задачи, принципы организации и деятельности; должны быть детально разработаны и зафиксированы функции хакимията и его полномочия, это позволит в известной степени систематизировать и привести в соответствие с законом о государственной власти на местах многочисленные акты, содержащие компетенционные нормы, относящиеся к хакимиятам. В положениях о хакимиятах необходимо подробно регламентировать правовой статус руководителей исполнительной власти на местах (хакима и его заместителей), принципы и критерий распределения обязанностей между ними.

В таких актах должны найти отражение система и организационно-правовые формы деятельности хакимията, обстоятельно регламентированы вопросы организации деятельности аппарата хакимията и отправные положения правового статуса его структурных подразделений (имея в виду,

что развёрнутая характеристика статуса этих подразделений должна быть регламентирована в положениях о них).

Кроме отмеченных вопросов организации деятельности аппарата хакимиятов в положениях о них должны быть регламентированы и некоторые другие вопросы, подлежащие коллегиальному рассмотрению¹ (некоторые вопросы процедуры работы хакимията, основные формы взаимодействия с общественными формированиями и др.), на которых мы не останавливаемся, поскольку сама проблема разработки и принятия специального правового акта о хакимиятах, структуры и содержания этого акта требуют самостоятельного и более детального рассмотрения. Совершенно очевидно, что разный объём компетенции хакимиятов различных уровней, требует принятий самостоятельных положений о каждом звене хакимиятов – районного, городского, города районного подчинения.

Целесообразно разработать примерное положение о группе аппарата хакимията по организационным и кадровым вопросам. Целью разработки таких положений является стремление обеспечения единообразного правового закрепления основных принципов статуса данного подразделения, и, исходя из общности задач, стоящих перед аппаратом хакимиятов всех уровней, утвердить указанные акты постановлением Совета Министров Республики Каракалпакстан, рекомендовав хакимиятам разработать и утвердить на их основе положения об этих группах.

¹ В настоящее время коллегиальной формой по рассмотрению вопросов относящихся к компетенции хакимията является собрание актива района, города. Так например, согласно раздела 1 Регламента работы хакимията города Нукус, утверждённого решением хакима за № 77/6 от 13 июня 2005 года, таким органом является заседание хакима, на который приглашается актив соответственно района, города. В хакимияте Кунградского района таким органом является собрание актива района, который также закреплён в Регламенте районного хакимията. Сравнивая эти два коллегиальных органа можно увидеть, что они имеют одинаковый статус, различны по названию. Причиной этой необоснованной разницы является отсутствие типовых Положений о хакимиятах, разработанных на научной основе, о чём было сказано выше. Более того, отсутствие типовых Положений создаёт затруднение на местах в разработке и принятии своих положений, на основе которых должны разрабатываться регламенты. Поэтому разработка регламента является производным от положения о хакимияте, так как именно в положении закрепляется правовой статус собрания актива местности, его цели, задачи, функции. Собрания актива отличаются также и различными сроками их проведения. Так например, регламентом Нукусского городского хакимията установлено, что здесь заседания хакима города проводится по мере необходимости, а в Кунградском районном хакимияте собрания актива района проводятся не реже одного раза в квартал. Отсюда следует вывод о том, что неопределив первоначально статус коллегиального органа (собрания актива или заседания хакима) и в то же время установление порядка его работы является отрицательной практикой в деле организации деятельности хакимията и его вспомогательного аппарата.

Предоставив хакимияту право решать вопрос об определении компетенции подразделений своего внутреннего аппарата, с целью закрепления единообразного методологического подхода к определению основных параметров статуса подразделений вспомогательного аппарата и полномочий его работников целесообразно разработать на уровне Совета Министров Республики Каракалпакстан методические указания по разработке положений о структурных подразделениях вспомогательного аппарата и должностных инструкций его работников. На основе этих указаний хакимияты могут разрабатывать и утверждать положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников вспомогательного аппарата.

Наряду с проблемой регламентирования статусных вопросов организации деятельности вспомогательного аппарата, важное значение принадлежит нормативному регулированию различных вопросов процедурного характера. Регламенты, инструкции, правила, методики, памятки и т.п. – лишь неполный перечень форм процедурной регламентации, посредством которых хакимияты стремятся урегулировать деятельность своего аппарата. И если такое стремление имеет свои объективные основания (усложнение управленческих задач, стоящих перед местными Кенесами и хакимиятами; совершенствование форм и методов их деятельности; необходимость слаженности и оперативности деятельности всех звеньев хакимията, в том числе его аппарата с целью наиболее оптимальной и рациональной реализации возложенных на него функций и т.п.), то и сам механизм разработки, принятия и функционирования актов и других документов, регулирующих процедуру деятельности аппарата хакимията, должен способствовать решению этих задач.

В свою очередь, процедура деятельности вспомогательного аппарата хакимиятов регламентируется актами, принимаемыми хакимами. Не останавливаясь детально на структуре, содержании этих актов (рассмотрение этих вопросов может быть предметом специального исследования), отметим

лишь наиболее типичные и широко распространенные формы процедурной регламентации деятельности подразделений и работников вспомогательного аппарата.

Наиболее широкое распространение получил регламент. В форме регламентов регулируется процедура сессионной деятельности Кенесов, работа хакимиятов в форме собрания актива. В настоящее время накоплен опыт разработки регламентов местных Кенесов. Показательным является Регламент Нукусского Кенеса народных депутатов¹. К вспомогательному аппарату хакимиятов нормы регламентов местных Кенесов имеют опосредованное значение (в части возлагаемых на соответствующий хакимият, а следовательно, и на его аппарат, функций по организационному обеспечению подготовки и проведения сессий Кенеса), поэтому не представляется целесообразным детально останавливаться на структуре и содержании этих актов.

Характеризуя нормативные акты, регулирующие процедуру деятельности хакимиятов и их аппарата, особое внимание следует обратить на утверждаемые хакимами регламенты деятельности хакимията². Такие акты разработаны и утверждены хакимами, например, города Нукус, Кунградского, Ходжейлийского, Берунийского, Турткульского, Чимбайского, Элликкалинского, Амударьинского районов и др. Регламенты хакимиятов регулируют комплекс вопросов организации деятельности хакимиятов и их аппарата и включает как правило такие разделы как: 1) общие положения; 2) планирование работы хакимията; 3) порядок внесения вопросов в повестку дня, для рассмотрения хакимията; 4) подготовка и проведение заседаний хакимията; 5) порядок согласования проектов решений, распоряжений и иных нормативных документов хакима; 6) оформление, распространение, объявление и введение в силу решений хакима; 7) постоянные, временные и другие рабочие органы хакимията; 8) рассмотрение других вопросов в

¹ См.: Текущий архив Нукусского Кенеса народных депутатов третьего созыва за 2005 год.

² См.: Приложение к решению хакима города Нукус за № 77/6 от 13.06.2005 года «Регламент хакимията города Нукус».

хакимияте; 9) реализация контрольных полномочий аппарата хакимията; 10) рассмотрение писем, заявлений и жалоб граждан, а также приём посетителей; 11) ведение делопроизводства. В данном случае нами приведён в качестве примера регламент работы хакимията города Нукус, утверждённый решением хакима за № 77/6 от 13 июня 2005 года. Аналогичную структуру (с некоторыми уточнениями) имеют и регламенты других хакимиятов Республики Каракалпакстан.

Как видно из приведённого круга вопросов, регламентируемых указанными актами, роль их в организации работы вспомогательного аппарата очевидна (в той или иной степени все структурные подразделения вспомогательного аппарата участвуют в регулируемых регламентами отношениях по организации деятельности соответствующих Кенесов и хакимиятов).

На правовое обеспечение организации деятельности аппарата хакимията оказывает также существенное влияние проблема определения функций данного аппарата. Так, актуальность этого вопроса выражается в том, что в условиях принципа разделения властей на местах представительный и исполнительный органы власти имеют общий для них аппарат хакимията. Раз так, то необходимо в целях выполнения требований принципа разделения властей в организации государственной власти на местах точно определить функции аппарата хакимията и отсюда не допустить нарушения данного принципа. Так, институт аппарата хакимията и его функции не получили своё закрепление в Основном Законе как Республики Узбекистан, так и Республики Каракалпакстан, Законах Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года и Республики Каракалпакстан от 29 января 1998 года «О государственной власти на местах», положениях об аппарате хакимиятов областей, районов и городов. Этот вопрос в Основном Законе Узбекистана и Каракалпакстана получил своё косвенное выражение через функции хакима. Зато в законе о государственной власти на местах закреплён институт аппарата хакимията, хотя функциональные характеристики его так и не

получили своего закрепления и точного выражения. Да, в статье 22 данного закона закреплено существование института аппарата хакимията, но о его предназначении сказано вскользь.

Было бы целесообразно внести ясность в закон, конкретно определить место аппарата хакимията в системе органов исполнительной власти на местах. Пока же о функциональном предназначении аппарата хакимията говорится в специальном положении, которое разрабатывается и принимается в самостоятельном порядке каждым хакимом. В свою очередь вышестоящие органы исполнительной власти должны оказывать нижестоящим структурам организационно – методическую и иную помощь. Назрела необходимость Совету Министров отдельно разработать типовые положения об аппарате хакимиятов районов и городов.

Ранее принятые положения, разработанные на основе Закона Республики Каракалпакстан «О реорганизации местных органов власти» во многом устарели, особенно в части функционального управления. Подобные «узкие места» вносят аритмию в практическую деятельность аппарата хакимията, парализуют инициативу сотрудников хакимията.

В то же время, согласно статьи 22 Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах»¹ и статьи 21 такого же закона Республики Каракалпакстан² порядок организации и деятельности управлений, отделов и других подразделений органов исполнительной власти на местах (хакимиятов) определяются соответствующими положениями, утверждаемыми соответственно Кабинетом Министров Республики Узбекистан и Совет Министров Республики Каракалпакстан. Однако до настоящего времени подавляющее большинство отделов и управлений работают устаревшими положениями, которые приняты до обретения

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. №9 (1209). 1993. ст. 320.

² См.: Заседания Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998 года. Ст. 151.

государственной независимости, а касательно аппарата хакимията положения о нём до сих пор не принято.

В результате Правительствами обеих республик, с одной стороны, систематически совершенствуется и устанавливается примерная структура аппарата хакимиятов привнося изменения в численность и виды подразделений аппарата хакимията, с другой, ими не определяется типовой порядок их организации и деятельности. Поэтому хакимы самостоятельно по мере своего опыта и знаний в управленческой деятельности определяют данный порядок, разрабатывая и утверждая подобные положения. Порой из-за сложности, неясности или нежелания тратить усилия для разработки положений, либо недопонимания важности данного вопроса в деле эффективной организации работы аппарата хакимията, хакимы оставляют без внимания данный вопрос и не принимают специальных положений об аппарате хакимията и каждом его структурном подразделении.

Как видно из сложившейся практики, сегодня нет единого правового понимания относительно понятия, места и роли аппарата в системе органов государственной власти, а также нет и единого подхода к проблеме их правового регулирования. Решение этого вопроса в сегодняшней правовой практике полностью оставлен на откуп каждого хакима и отсутствует его единое понимание, так как ни в законах, ни в актах Правительства данный вопрос не имеет своего правового регулирования.

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ КАРАКАЛПАКСТАН

2.1. Структура и штаты аппарата хакимията

Одним из важных сторон в организации деятельности аппарата хакимията является установление его структуры и штатов. От правильного их определения зависит эффективность функционирования хакима и местного Кенеса народных депутатов. Для этого необходимо учитывать три принципа административно-территориального деления: национальный, экономический и принцип максимального приближения государственного аппарата к населению. Исходя из этих принципов территория Каракалпакстана разделена на такие административно-территориальные единицы как республиканский центр – столица Каракалпакстан город Нукус, районы и города, где созданы органы государственной власти. Именно эти принципы придают особенность каждой административной территориальной единице, управление которыми требует максимального учёта этих особенностей, ибо без этого эффективного управления добиться невозможно.

Отсюда можно сделать вывод, что организация деятельности аппарата хакимията, в том числе в части её структуры и штатов должна учитывать эти особенности. Здесь возникает вопрос: можно ли их урегулировать в одном законе? Нет, так как каждая территория имеет свои специфические особенности, причём меняющиеся и развивающиеся, поэтому все их учесть в законе невозможно.

Учитывая эти признаки законодатель относит полномочия по установлению структуры и штатов аппарата хакимиятов к прерогативе местных органов власти, придавая тем самым этому порядку дифференцированный характер. Такой порядок урегулирован Законом Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» от 29

января 1998 года¹. Однако, в отличие от подобного закона Республики Узбекистан в нём нет конкретного установления данного порядка. Так, если в абзаце 3 статьи 22 Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 2 сентября 1993 года¹ закреплено, что «Структура и штаты аппарата областного, районного, городского хокимията устанавливаются и изменяются соответствующим хокимом в пределах бюджета, утверждённого Кенгашем народных депутатов области, района, города», то в подобном законе Каракалпакстана такой абзац полностью отсутствует.

В связи с этим, порядок установления структуры и штатов аппарата хокимията в Каракалпакстане осуществляется косвенно через порядок, предусмотренный для хокимията, который закреплён в абзаце 2 статьи 21 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах». Так, в нём закреплено, что «структура и штаты органов исполнительной власти района, города устанавливается и изменяется хокимом по согласованию с Советом Министров Республики Каракалпакстан в пределах бюджета, утверждённого соответствующим Кенесом народных депутатов». Поэтому здесь следует вывод, что установление структуры и штатов аппарата хокимията производится в таком же порядке, какой предусмотрен для структуры и штатов хокимията. Это означает, что в первом случае также требуется согласование с Советом Министров.

В отличие от этого в Узбекистане касательно аппарата хокимията не требуется согласования с вышестоящим органом, т.е. Кабинетом Министров, вышестоящим хокимом. Отсюда следует вывод, что в отличие от Узбекистана, в Каракалпакстане местные органы власти менее самостоятельны в вопросе установления структуры и штатов своих аппарата хокимиятов. Об излишней централизации законодательства Республики

¹ См.: Заседания Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва. Стенографический отчет. 29 января 1998.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. № 9 (1209). Сентябрь. 1993. ст. 320.

Каракалпакстан в этой части в отличии от Республики Узбекистан отмечает также К.А.Тажобаева².

Тем самым здесь этот порядок менее дифференцирован и более централизован, что не достаточно позволяет учитывать специфические особенности каждого региона при установлении структуры и штатов аппарата хакимията. В связи с этим предлагается внести третьим абзацем в закон Каракалпакстана такой же порядок, как и в Узбекистане.

Вместе с тем следует отметить, что даже при таком порядке местные органы власти в этом вопросе не вполне самостоятельны, ибо аппарат хакимията является структурным подразделением единой системы исполнительной власти все звенья которого должны быть взаимосвязаны между собой и работать слаженно.

Учитывая эту необходимость в абзаце 3 статьи 21 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» закрепляется: Примерная структура и штаты аппарата хакимията района, города определяются Советом Министров Республики Каракалпакстан». Такой же порядок закреплён и в Узбекистане.

Однако на практике статус спускаемых сверху структур и штатов аппарата хакимиятов не воспринимаются как примерные, а действуют как обязательные. Это подтверждается тем, что ни один хаким района, города ни в Каракалпакстане, ни в Узбекистане не изменял примерную структуру.

Следует заметить, что статус примерной структуры и штатов, определяемые вышестоящими органами исполнительной власти, может пониматься в том смысле, что хакимы могут дополнять эти примерные структуру и штаты учреждением по своей инициативе, исходя из местных потребностей других видов структурных подразделений своего аппарата. Однако это становится затруднительным из-за того, что Совет Министров Республики Каракалпакстан утверждая примерную структуру аппарата

² См.: Тажобаева К.А. Пути формирования и совершенствования доходной и расходной частей местных бюджетов Республики Каракалпакстан. – Т.: АГОС. 2005. С. 27.

хакимиятов городов и районов одновременно определяет перечень групп по оплате труда и предельную численность ответственных работников аппарата хакимиятов указывая их в соответствующих приложениях. Кроме того, Совет Министров утверждает тарифные разряды по Единой тарифной сетке по оплате труда руководящих работников и специалистов аппарата хакимиятов городов, районов, их самостоятельных управлений (отделов).

Более того, бюджетная система Республики Узбекистан, а в соответствии с ним и Республики Каракалпакстан не разрешает ни хакиму, ни местным Кенесам менять статью бюджета, направленную на финансирование аппарата управления хакимията без согласования с Министерством финансов Республики Каракалпакстан. Такой порядок исходит из статьи 34 Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе», где говорится: «Изменения бюджетных ассигнований в течение финансового года производятся в порядке, предусматривающем уменьшение бюджетных ассигнований для одного получателя бюджетных средств с соответствующим увеличением бюджетных ассигнований для другого получателя бюджетных средств... - Советом Министров Республики Каракалпакстан и соответствующими хакимами по представлению соответствующих финансовых органов, согласованному с Министерством Финансов Республики Узбекистан (кроме статьей капитальных вложений)»¹.

Несмотря на наличие у хакимов права устанавливать структуру и штаты своего аппарата, они обязаны выполнять решения вышестоящих органов исполнительной власти без каких-либо изменений. В результате, хакимы формально принимают решения, дублируя соответствующие решения Совета Министров Республики Каракалпакстан без внесения в них изменений учитывая местные условия.

На структуру и штаты аппарата хакимията Республики Каракалпакстан влияет и Кабинет Министров Республики Узбекистан. Так, последним было принято постановление за №2 от 3 января 2004 года «О совершенствовании

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. № 1-2 (1297-1298). 2001. ст. 6.

структуры территориальных органов государственного управления»¹. В нём согласно приложению №7 была предусмотрена необходимость сокращения управленческого персонала в аппарате городских и районных хакимиятов Республике Каракалпакстан на 22 единицы (7,1 %). В том числе в аппарате хакимията города Нукус на 3 (10,7%), в аппарате хакимиятов сельских районов на 15 (5,7%).

В данном правовом документе можно выделить как положительные, так и отрицательные моменты. Положительные выражаются в том, что сокращаются расходы на содержание органов управления и бюрократия, а отрицательное - управление происходит на основе применения административного метода воздействия, что сужает самостоятельность, инициативу и ответственность местных властей в управлении своими регионами.

Здесь можно согласиться с мнением Х.И.Рузметова, который утверждает: «Следует признать, что государственные органы и роль государства должно сокращаться, но это должно происходить только в том случае, когда для этого подготовлена почва как экономическая, так и политическая, основанная на саморегулировании общества»². Как видно, во всех процессах властеотношений применительно к установлению структуры и штатов аппарата хакимията наблюдается их централизация. О наличии такой проблемы в ныне действующих законодательных актах отмечает Е.Д. Кутыбаева, которая пишет: «В вышеперечисленных законах компетенция органов государственной власти на местах определяется без учёта уровней управления (области, района, города). В этом можно усмотреть существенный недостаток этих законодательных актов, отличающих их от ранее действовавших законов о местных Советах народных депутатов различных звеньев».³ С мнением Е.Д. Кутыбаевой следует согласиться.

¹ См.: Собрание постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан. 2004. № 1.

² См.: Рузметов Х.И. Хокимияты. – Т.: ТГЮИ. 2004. С. 44.

³ См.: Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан. // Диссертация на соискание учёной степени доктора юридических наук. – Т. ТГЮИ. 1999. С. 203.

Созвучное мнение представляет Тодыка Ю.Н., утверждая: «Руководство нижестоящими Советами, важнейшим элементом которого является контроль, должно осуществляться с учётом усиления самостоятельности каждого звена Советов. Необходимо изживать вмешательство вышестоящих органов власти и управления в решение вопросов, относящихся к компетенции нижестоящих местных Советов, а также многочисленные ненужные согласования¹.

Таким образом, выше проведённый анализ позволяет сделать вывод, что ныне действующий механизм установления структуры и штатов аппарата хакимиятов является централизованной. Тем самым, она не позволяет в достаточной мере учитывать местный фактор потребностей специфики управления, а значит, является не вполне эффективной. Поэтому предлагается проводить поэтапную децентрализацию данного механизма с предоставлением большей самостоятельности хакимам и местным Кенесам народных депутатов в деле организации деятельности аппарата хакимията, что соответствует принципу передачи государственно-властных полномочий сверху вниз.

В свою очередь в соответствии с теорией социального управления специфика целевого назначения структурных подразделений вспомогательного аппарата производна от задач, стоящих перед этим аппаратом в целом. В основу структурно-функциональной характеристики положен анализ нормативного регулирования организации и деятельности вспомогательного аппарата, а также результаты изучения практики размежевания полномочий и функционирования подразделений в аппарате хакимиятов районов и городов Республики Каракалпакстан.

Особое место среди вспомогательных подразделений аппарата хакимиятов занимает организационно-контрольный аппарат, который ранее

¹ См.: Тодыка Ю.Н. Совершенствование деятельности Совета народных депутатов: (Организационно-правовые аспекты). - Кишинев: Штинница. 1990. С. 37.

именовался организационно-инструкторский аппарат, а затем организационно-контрольная группа.

Организационно-контрольные группы являются единственными и по ныне сохранившимися в структуре районных и городских хакимиятов Республики Каракалпакстан. Это предопределяется важностью их роли в управленческом процессе. Так, они оказывают значительную помощь хакиму в проведении всей организационно-массовой работы (подготовка сессий Кенеса, заседаний хакимията, оказание помощи в работе постоянным комиссиям, депутатам; организация проведения массовых политических кампаний и др.). На организационно- контрольный аппарат возложено также содействие отраслевым и функциональным отделам и управлениям хакимиятов в проведении организационно-массовой работы. Организационно- контрольные группы выполняют большой объём задач по совершенствованию организационно-массовой работы нижестоящих органов власти, т.е. осуществляют деятельность организационно-инструкторского типа – занимаются инструктированием, инспектированием нижестоящих органов, методическим руководством, распределением передового опыта и т.п. Именно это направление деятельности, имеющее существенное значение для характеристики правовой природы организационно- контрольного аппарата, наглядно свидетельствует об упомянутом сложном характере функций хакимията, в аппарат которого это подразделение входит. Поэтому представляется несколько противоречивой точка зрения тех авторов, которые отстаивают какой-то «особый» статус организационно- контрольного аппарата, полагая невозможным наряду с другими звеньями и подразделениями рассматривать его в рамках вспомогательного аппарата местных органов исполнительной власти¹.

Основное назначение организационно- контрольного аппарата – обеспечение реализации функций хакимов как органов управления общей компетенции и президиальных органов Кенесов в области организационно-

¹ См.: Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. – М.: Дело. 1996. С. 25-26.

массовой работы¹. Неслучайно он находится в непосредственном подчинении хакима.² Деятельность организационно-инструкторского аппарата осуществляется в основном в трёх направлениях: а) содействие хакиму в осуществлении организационно-массовой деятельности; б) осуществление по его поручению контроля и оказания помощи в организационно-массовой работе нижестоящим хакимиятам; в) осуществление по его поручению контроля и оказания помощи в организационно-массовой работе отделам и управлениям.

Оказывая содействие хакимияту в проведении организационно-массовой работы, организационно- контрольные группы выполняют многочисленные и разнообразные функции, среди которых основными являются следующие: осуществление под руководством хакимов организационной подготовки сессий Кенесов и проектов их решений по вопросам организационно-массовой работы с привлечением к ней постоянных комиссий, депутатов, актива; оказание помощи постоянным комиссиям и депутатам в организации и проведении их работы; внутриорганизационное обслуживание хакима, оказание ему помощи в планировании работы и принятии мер по их реализации, в доработке решений, принятых на сессиях Кенеса, а также хакимом, в организации учёбы работников хакимията, депутатов и актива; организация работы с активом Кенеса, привлечение к работе в хакимиятах представителей негосударственного сектора; обобщение опыта работы постоянных комиссий, депутатов, актива, организация совещаний по обмену опытом, ведение статистического учёта их работы.

¹ Организационно-массовая работа включает: организационные формы деятельности Кенеса (проведение сессий, работа постоянных комиссий, депутатов); хакима (подготовка вопросов для рассмотрения хакимом, организация выполнения решений и мероприятий общего характера и др.); формы участия населения в деятельности местных Кенесов и их органов, организацию политических кампаний (проведение выборов в Кенесы). Организационно-массовая работа проявляется в проведении в жизнь законов, указов Президента, постановлений правительства, правовых актов средствами разъяснения, инструктирования, обмена и внедрения передового опыта, методических рекомендаций и т.п.

² См.: Решение хакима города Нукус «О распределении обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» за № 13/3 от 19.03.2005 года, где приложена структура аппарата хакимията города Нукус.

Деятельность организационно- контрольных групп по осуществлению контроля и оказанию помощи в организационно-массовой работе отдела и управления выражается в инструктировании их по вопросам организации работы с местным активом, его привлечению к решению конкретных хозяйственных вопросов: в обучении работников отделов и управлений современным методам организационно-массовой работы; в обобщении и распространении этого опыта. Организационно- контрольные группы осуществляют контроль за приёмом граждан в отделах и управлениях, рассмотрением их предложений, жалоб и заявлений; по поручению хакима проверяют ход выполнения отдельных решений и мероприятий.

Осуществление контроля и оказание помощи нижестоящим хакимиятам в организационно-массовой работе состоит в наблюдении за своевременным проведением сессий Кенесов, совещаний при хакиме, отчётов органов, должностных лиц и депутатов. Организационно- контрольные группы контролируют выполнение решений Кенеса, а также постановлений вышестоящих государственных органов, правильность организации приёма граждан, рассмотрения их предложений, жалоб, заявлений; они оказывают также помощь нижестоящим Кенесам в планировании работы, в организации контроля и проверки исполнения, в наблюдении за правильной организацией работы постоянных комиссий этих Кенесов.

Кроме названных трёх основных направлений деятельности организационно- контрольных групп следует отметить также оказание помощи многочисленным органам общественной самодеятельности населения (проведение совещаний и инструктирование руководителей этих организаций и т.п.); осуществление под руководством хакима организационной подготовки массовых политических кампаний (выборы в Кенесы, в органы самоуправления граждан), контроль за организацией этой работы нижестоящими хакимиятами; осуществление по поручению хакима подготовки материалов по вопросам изменения административно-

территориального деления; изучение, обобщение и распространение передового опыта работы Кенесов народных депутатов и их органов.

Среди подразделений вспомогательного аппарата важное место занимают общие отделы. Структура, численность персонала, а также объём выполняемых ими полномочий зависят от конкретного звена хакимията. Так например, в областных хокимиятах Узбекистана, Совете Министров Каракалпакстана образуются общие отделы состоящая из трёх сотрудников, а в районных и городских хакимиятах вместо общего отдела, образуется канцелярия состоящая, как правило, из двух сотрудников¹. Канцелярии хакимиятов создаются для организационно-технического обслуживания соответствующих Кенесов и хакимов². Канцелярии осуществляют многочисленные и разнообразные функции, которые направлены на обеспечение чёткой организации работы аппарата хакимията и обслуживания граждан. Объём и спектр этих функций позволяют говорить о полифункциональном характере деятельности канцелярий. Она включает организационно-техническое, делопроизводственное, хозяйственное и финансовое обслуживание хакимията, Кенеса, организацию протокольной работы и т.п.

Функции канцелярий в значительной степени связаны с процессом делопроизводства, который заключается в технической обработке и оформлении документов как носителей информации. Это – приём, регистрация и подготовка к докладу входящей и отправка исходящей корреспонденции; передача поступающих документов руководителям хакимията и контроль за их движением в аппарате хакимията; дача справок гражданам и организациям о движении их документов в хакимияте. Канцелярии наряду с организацией делопроизводства в хакимияте

¹ См.: Приложения № 1, 1а, 1б, 2, 3, 3а, 4, 4а, 5, 5а, 6 к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления» за № 2 от 3.01.2004 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 1-2. ст. 11.

² В своей деятельности канцелярии руководствуются инструкциями по делопроизводству, утверждёнными Советом Министров Республики Каракалпакстан, а также положениями о канцелярии, утверждёнными хакимами.

осуществляют контроль за этой работой в его отделах и управлениях, в нижестоящих хакимиятах, оказывают им методическую помощь; периодически проводят совещания, учёбу и обмен передовым опытом обработки и оформления документов. Важным направлением деятельности канцелярий является организационно-техническое обслуживание сессий Кенесов, совещаний хакима, различного рода семинаров, активов. В областных, а также в некоторых крупных городских хакимиятах эта работа выполняется специально выделенным подразделением общего отдела – протокольной частью (сектором). На сектор возлагается составление проектов повестки дня совещаний хакима, извещение о заседаниях, вручение их участникам необходимых материалов (справок, проектов решений и т.п.), регистрация присутствующих, ведение протоколов сессий Кенеса и совещаний хакима, оформление принятых решений, выдача копий и справок по принятым решениям и прочее.

Общие отделы организуют работу по рассмотрению жалоб и заявлений граждан. В некоторых крупных городских хакимиятах в составе общего отдела выделяется специальное подразделение, на которое возлагается эта работа – приёмная по жалобам. Иногда они функционируют как приёмные по жалобам при хакиме. На приёмные по жалобам возлагаются следующие функции: регистрация, учёт и своевременное рассмотрение писем, заявлений и жалоб граждан, подготовка по ним предложений и заключений для доклада хакиму и его заместителям; организация проверки изложенных в них фактов с привлечением к этому депутатов и специалистов; анализ писем, жалоб и заявлений, поступающих в хакимият, подготовка справок и предложений на рассмотрение хакима и его заместителей; извещение авторов о результатах рассмотрения их обращений в хакимият; контроль за своевременным и правильным рассмотрением писем, жалоб и заявлений, направленных в нижестоящие хакимияты, отделы, управления и другие организации. Приёмные по жалобам могут привлекать для участия в подготовке предложений и заявлений по обращениям граждан работников аппарата

хакимията, отделов, управлений, а также направлять письма, заявления и жалобы граждан для рассмотрения в нижестоящие хакимияты, отделы, управления, другие учреждения и организации. Важной обязанностью приёмных является организация личного приёма граждан руководящими работниками хакимията.

На общие отделы возложена организационно-техническая работа по контролю за выполнением решений Кенеса и хакимов. Она занимает существенное место в деятельности общего отдела, и для лучшего её осуществления в составе общих отделов целесообразно создать специальное подразделение – группу контроля с функциями оперативно-технического контроля за ходом выполнения указов и постановлений Президента Республики Узбекистан, Председателя Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, постановлений и распоряжений Совета Министров Республики Каракалпакстан, решений вышестоящих и собственного Кенесов и хакимов. При необходимости указанные подразделения целесообразно организационно выделять из общего отдела и непосредственно подчинять одному из руководителей хакимията.

Одна из задач общего отдела – хранение документов. В областных хакимиятах Узбекистана и Совете Министров Каракалпакстана в составе общих отделов имеются архивы, а в районных и городских хакимиятах Каракалпакстана эта функция осуществляется непосредственно общими отделами (канцеляриями). Это контроль за формированием и хранением дел в структурных подразделениях аппарата хакимията; методическая помощь в оформлении документов для сдачи в архив; учёт переданных на хранение дел и справочно-информационная работа по вопросам архивоведения; участие в проведении экспертизы научной и практической ценности документов, составление актов о передаче к уничтожению дел по окончании сроков хранения; выдача документов во временное пользование, а также необходимых справок по материалам, находящимся в архиве; передача документов на хранение в государственный архив и т.п. На общие отделы

возложено также: своевременное обеспечение хакимията канцелярскими принадлежностями, справочной литературой и другими средствами, необходимыми для работы; организация содержания административных зданий и помещений хакимията, учёт и контроль за сохранностью его имущества, организация дежурств в здании хакимията и т.п. Для осуществления этих функций в общих отделах Совета Министров Каракалпакстана выделяется хозяйственная часть, а в хакимиятах эта работа ведётся непосредственно общим отделом (заведующим или его заместителем).

Структура общих отделов определяется характером названных выше задач и функций и непосредственно подчинена их выполнению.

В аппарате хакимията также функционирует бухгалтерия, которая обеспечивает составление и выполнение сметы расходов по аппарату хакимията, расчёты по заработной плате и командировкам, почтовым и канцелярским расходам и т.п.

Одной из важных задач хакимиятов является организация правовой работы в подчинённом аппарате управления, от чёткости и эффективности которой в значительной степени зависит уровень деятельности Кенеса и хакимията, укрепление законности в аппарате хакимията. Согласно статье 90 Конституции Республики Каракалпакстан¹ на хакимов возложена обязанность, принимать меры по повышению уровня правовой работы и строгому соблюдению законности, шире использовать правовые средства для успешного решения задач по повышению экономической эффективности хозяйствующих субъектов, для укрепления государственной дисциплины, выполнения договорных обязательств². Значительный объём функций в

¹ См.: Конституция Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан. 2006. ст. 90 С.99.

² См.: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан «О Национальной программе повышения правовой культуры в обществе» от 29 августа 1997 года. // Новые законы Узбекистана. – Т.: Адолат. 1998. № 17. С.134.

области правовой работы возложен на юридическую – протоколно-правовые секторы,¹ юрисконсульты хакимията².

Юрисконсульты участвуют в подготовке проектов документов правового характера, выносимых на рассмотрение Кенеса и хакима, проверяют их соответствие требованиям законодательства; участвуют в подготовке и осуществлении проводимых Кенесом, хахимом и постоянными комиссиями мероприятий по обеспечению соблюдения законности; готовят предложения об изменении, приостановлении или отмене не соответствующих закону решений и распоряжений нижестоящих Кенесов и хахимов; оказывают юридическую помощь постоянным комиссиям, депутатам, комиссиям при хакимиятах и органам общественной самодеятельности населения, консультируют и оказывают методическую помощь работникам отделов и управлений, юрисконсультам и работникам нижестоящих Кенесов, юрисконсультам предприятий учреждений и организаций подчинённых Кенесу; организуют систематизированный учёт и хранение поступающих в хакимият актов, изучение работниками аппарата хакимията, его отделов и управлений нормативных актов, относящихся к их деятельности; представляют интересы хакима в суде и других органах при рассмотрении правовых вопросов. Юрисконсульт принимает участие в совещаниях хакима при обсуждении вопросов практики применения действующего законодательства и других участков правовой работы. Он несёт ответственность за соответствие действующему законодательству проектов решений, распоряжений и других документов правового характера, которые им визируются. При обнаружении нарушений законности в работе отдела (управления) хакимията, должностных лиц юрисконсульт сообщает об этом для принятия мер к их устранению.

¹ В случае, если юрисконсульты включены в состав протокольных секторов (частей) общих отделов, то в этом случае структурное подразделение именуется протоколно-правовым.

² Функции этих подразделений закреплены в Общем положении о юридическом отделе (бюро), главном (старшем) юрисконсульте, юрисконсульте министерства, ведомства, хакимията, предприятия, организации, учреждения, утверждённом постановлением Совета Министров Республики Каракалпакстан.

Важным вспомогательным звеном является аппарат при руководстве, в состав которого входят референты, помощники хакима и его заместителей, технические секретари. От чёткости и слаженности работы данного аппарата во многом зависит эффективность деятельности не только соответствующих руководителей, но и всего аппарата хакимията в целом. С точки зрения классификации служащих аппарат при руководстве неоднороден. Референты и помощники руководителей хакимията отнюдь не технические работники, хотя выполняемые ими функции носят выраженный вспомогательный характер. Референты и помощники (как правило, достаточно квалифицированные специалисты) подчиняются непосредственно хакиму и соответствующим заместителям хакима, которые решают целый ряд оперативных дел. Тем самым они призваны обеспечивать реализацию возложенных на этих руководителей функций по определённому кругу вопросов.

Подробный анализ структуры и основных направлений деятельности вспомогательного аппарата хакимията предпринят с целью предметного установления специфики деятельности этого аппарата, той роли, которую он играет в организации и осуществлении управленческого процесса.

2.2. Правовой статус служащих аппарата хакимията

Эффективность деятельности аппарата хакимиятов во многом зависит от организации труда штатных работников этого аппарата, от качества выполнения поставленных перед ними задач, от выполнения каждым из них своих трудовых обязанностей и использования предоставленных ему прав.

Как известно, штатные работники аппарата хакимията, выполняющие управленческие и вспомогательные функции, являются служащими государственного аппарата. Так, «Номенклатура должностей управленческого, обслуживающего и технического персонала органов государственного и хозяйственного управления», утверждённая 22 сентября 2003 года Совместным постановлением Министерства труда и социальной

защиты населения Республики Узбекистан за № 58 и Министерства финансов Республики Узбекистан за № 116 «Об утверждении нормативных документов по упорядочению численности и оптимизации расходов на содержание управленческого персонала», разделяет всех служащих государственного аппарата на три категории: руководителей, специалистов и технических исполнителей¹. Все они являются работниками умственного или преимущественно умственного труда.

Классификация служащих по видам деятельности, на наш взгляд, вполне приемлема. Она даёт возможность учитывать специфику труда различных категорий государственных служащих, в том числе и работников хакимиятов. Правильным будет, если за основу классификации служащих взять два признака: характер и объём полномочий государственных служащих. Такое деление служащих позволяет определить их положение в системе государственного аппарата и характер служебного подчинения. Представляется, тем не менее, что классификация служащих, данная в нормативном акте (Номенклатуре должностей), наиболее точно и полно определяет содержание каждой из указанных категорий и видов работников государственного аппарата и общественных организаций с учётом характера и объёма их функций и компетенции.

Все три категории работников, перечисленных в Номенклатуре должностей, относятся к служащим. Это более наглядно видно, если сравнить указанную классификацию работников со сложившимися понятиями служащих, т. е. лиц преимущественно умственного труда, занимающих определенную должность в государственных учреждениях, на предприятиях, а также в общественных организациях и получающих вознаграждение за свой труд из средств данных организаций, предприятий, учреждений.

¹ См.: "Бюллетень нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан". 2003. N 23.

Отправным моментом для отнесения работника к служащим является занятие оплачиваемой должности, под которой понимается исходная организационно-структурная единица государственного органа, наделенная определённой функцией, а лицо, ее занимающее, — определённой компетенцией. В этой связи представляется необходимым кратко остановиться на соотношении компетенции должностного лица с компетенцией государственного органа.

Нельзя, как думается, согласиться с утверждением о том, что должность включает в себе часть компетенции государственного органа. Должностное лицо или орган управления наделяются соответствующей компетенцией для выполнения возложенных на них функций. Если согласиться, что должность включает в себе часть компетенции, а значит, и часть функции данного органа, то из этого следует, что сумма функций (компетенции) всех должностей должна дать функцию (компетенцию) органа управления. Между тем это не так. Ни хаким, ни любой другой орган управления не расчленяет своих функций на структурные звенья и должности. Как местный орган государственного управления хаким несёт полную ответственность за выполнение всех своих функций. В пределах полномочий он наделяет своих работников трудовыми функциями, соответствующими занимаемой ими должности. Для её выполнения работники наделяются определённой компетенцией. В процессе управленческой деятельности функции и компетенции органа управления и каждого работника, как в отдельности, так и в их совокупности взаимосвязаны и взаимообусловлены. Но при этом хаким не перекладывает своих функций на работников, а через них обеспечивает их выполнение.

Это положение является исходным для выработки должностной инструкции каждого работника, для определения объёма его трудовых прав и обязанностей. Так, в системе хакимиятов к руководителям относятся: хаким и его заместитель, заведующий отделом, начальник управления и его заместители, а также руководители других структурных подразделений

(например, начальник отдела в управлении). Специалистами следует считать помощника хакима, консультанта, инженера, техника, агронома, архитектора, экономиста, бухгалтера, юрисконсульта и т. д. Техническими исполнителями являются делопроизводитель, машинистка, архивариус, чертежник, технический секретарь и др.

Характер и содержание труда служащих органов государственного управления, включая и служащих аппарата хакимиятов, имеют свою специфику. Она определяется исполнительно-распорядительной деятельностью этого органа, в то время как труд служащих, не входящих в состав органа управления, является чисто исполнительным. Выполняя исполнительно-распорядительные функции, служащие аппарата хакимиятов, кроме технических исполнителей, выступают и действуют от имени хакимиятов или их структурных подразделений и по их поручению.

По нашему мнению можно выделить две группы отношений, складывающихся: а) в процессе деятельности государственного служащего внутри государственной организации, в которой он занимает должность: б) в процессе и в результате деятельности государственного служащего за пределами этой организации. Эти положения особенно характерны для служебных отношений работников аппарата хакимиятов, труд которых оценивается с двух сторон. С одной стороны, работники аппарата хакимията по отношению к населению на территории деятельности Кенеса, к должностным лицам хозяйствующих субъектов расположенных на этой территории, являются представителями местных органов государственной власти и государственного управления (хаким и его заместители, руководители отделов и управлений) или представителями исполнительного и распорядительного органа этого хакимията (все остальные работники из числа руководителей и специалистов). По их отношению к своим обязанностям оценивается работа государственной власти на местах, всего Кенеса и хакима.

Как представитель аппарата местного органа государственной власти и государственного управления, действуя от имени этого органа и по его полномочию, работник аппарата хокимията в пределах установленной для него компетенции вступает в различные взаимосвязи, взаимодействует с работниками выше- и нижестоящих, а также параллельных структурных звеньев, с работниками предприятий, учреждений и общественных организаций, с населением. Действуя от имени хокимията как органа управления, служащий во внешних связях выступает в значительной степени как субъект административных правоотношений и выполняет административные функции.

Кроме того, в обязанности служащих аппарата хокимиятов входит их участие в выполнении тех функций хокимиятов, которые направлены на обеспечение деятельности местного Кенеса¹. В ходе выполнения этих обязанностей они вступают в пределах своей компетенции в определённые связи с местным Кенесом, его постоянными комиссиями, депутатскими группами, а также с депутатами. Работники аппарата хокимиятов взаимодействуют также с комиссиями хокимиятов,² с органами общественной самодеятельности и общественными организациями.

Работники аппарата хокимията находятся в трудовых отношениях с хокимом, на них распространяется действие трудового законодательства по вопросам возникновения, изменения и прекращения трудовых отношений, рабочего времени и времени отдыха, дисциплины труда, заработной платы и социального обеспечения и т.д.³ Вместе с тем, правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих пока ещё не достаточно развито. Так, по данной проблеме Б.Мирбобоев, О.Хусанов и А.Бегматов отмечают следующее: «В статье 18 Трудового кодекса Республики Узбекистан указывается на то, что “Особенности регулирования труда

¹ См.: Решение хокима города Нукус "О распределении должностных обязанностей между хокимом города Нукус, его заместителями и работниками аппарата хокима города" от 22 марта 2005 года за № 44/3.

² См.: Чуллийев А. Ўзбекистон Республикаси хокимликлари хузурида тузиладиган комиссияларнинг ҳуқуқий ҳолати.: Автореф. Дис...канд. юрид. наук. – Т., 2004. – 33 с.

³ См.: Трудовой Кодекс Республики Узбекистан. - Т. «Адолат». 1996.

государственных служащих устанавливается законом”. Но до настоящего времени в нашей стране пока ещё такой закон не принят”⁴.

Вступая в трудовые отношения, работники аппарата хакимиятов берут на себя обязанность выполнять обусловленную трудовым договором функцию и подчиняться правилам внутреннего трудового распорядка. Как и в каждом трудовом коллективе, администрация хакимиятов в лице их руководителей обязана создавать служащим наиболее благоприятные условия труда, выплачивать за труд установленное штатным расписанием вознаграждение (заработную плату) и обеспечивать условия трудового договора, предусмотренные трудовым законодательством.

Состоя в трудовых отношениях с хакимом, служащий в процессе выполнения своих трудовых функций вступает в определенные (внутренние) связи с другими работниками, работающими вместе с ним в одном трудовом коллективе: руководителями и подчиненными, с сослуживцами, участвует в общественной жизни коллектива, в работе его профсоюзной организации. Их труд, как и труд всех работников, обусловлен едиными требованиями, установленными нормами трудового права, предусматривающими организацию и дисциплину труда, режим рабочего времени, время отдыха, оплату труда, применение мер морального и материального поощрения и т. д. В своей совокупности трудовые функции каждого работника и всех служащих любого структурного звена и хакимията в целом призваны обеспечить функционирование этих органов.

Как же соотносятся внешние и внутренние связи служащих аппарата хакимията, складывающиеся в процессе труда, как влияют они на научную организацию управленческого труда? Изложенная концепция различных видов взаимоотношений служащих хакимията в процессе труда (внутренних и внешних) подтверждает вывод о том, что их трудовые отношения регулируются нормами трудового права, а содержание трудовых функций

⁴ См.: Мирбобоев Б., Хусанов О.Т., Бегматов А. Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишининг ташкилий-хукукий масалалари. – Т.: Академия. 2005. С. 40.

устанавливается нормами административного и, в определенной мере, государственного и других отраслей права. Осуществление управленческих функций, а также функций по обеспечению деятельности местных Кенесов, таким образом, является предметом труда служащих аппарата хакимиятов.

Труду служащего аппарата хакимията, как и труду работника любой другой сферы, присущи общие закономерности. Как известно, процесс труда включает в себя три элемента: целесообразную деятельность человека, предмет труда и орудия (средства) труда. Управленческая деятельность является результатом общественного разделения труда. Предметом управленческого труда работников аппарата хакимията являются общественные отношения в административной, хозяйственной, социально-культурной областях. При этом аппарат хакимията призван направлять многообразные общественные отношения с целью дальнейшего продвижения общества к демократии.

Организационные формы и методы являются по существу средством управленческого труда, с помощью которых работник аппарата хакимията вступает во взаимодействие с общественными отношениями, складывающимися на вверенном ему участке деятельности и составляющими предмет этой деятельности.

Эти формы деятельности могут быть коллективными (участие в работе комиссии хакимията, проведение семинаров, занятий, комплексных проверок, подготовки вопроса для рассмотрения на заседании хакима или на сессии Кенеса и т. д.) и индивидуальными (инструктаж отдельных работников, изучение опыта, индивидуальная проверка, написание справок, подготовка проекта документа, работа с информацией, приём граждан, принятие распоряжения и т.д.). Выбор форм и методов работы зависит от сложности каждой конкретной задачи и возможности её осуществления, от организаторских способностей работников аппарата, от общего уровня организационной работы в данном коллективе.

Таким образом, служащие аппарата хакимиятов входят в единую и сложную систему исполнительных и распорядительных органов. Каждый из

элементов этой системы, начиная от любого работника в отдельности, подчинен общим законам функционирования системы и входящих в нее организационно-структурных звеньев и является средством для достижения цели элемента (подсистемы) более высокого уровня. Трудовые функции отдельного работника соотносятся с требованиями трудового законодательства и должны вытекать из функций структурного подразделения или органа, в котором он работает. В соответствии с занимаемой должностью своим трудом каждый служащий аппарата хакимията вместе с другими работниками, действуя в пределах установленной для него компетенции, используя присущие для этой деятельности формы и методы с соблюдением норм трудового права в силу своих способностей и опыта, влияет на общественные процессы с целью достижения поставленной задачи, обеспечивает наиболее рациональную деятельность соответствующего элемента системы— структурного звена, отдела, управления и хакимията и местного Кенеса в целом.

Важное значение в организации деятельности аппарата хакимиятов, имеют вопросы правового регулирования труда служащих аппарата хакимията.

Так, трудовая дисциплина является формой общественных отношений в процессе коллективного труда. Она — необходимое условие управленческого труда служащих аппарата хакимиятов. Сущность её заключается в том, что служащие должны добровольно выполнять трудовые обязанности в строгом соответствии с возложенными на них функциями, добросовестно относиться к выполнению порученного дела, соблюдать установленный распорядок труда. Каждый из них должен совершать определённые действия управленческого или технического характера в заданных параметрах с соблюдением установленных правил с целью достижения запланированного конечного результата. Иногда для этого необходимо воздержаться от совершения каких-либо действий. Содержание труда каждого работника определяется в соответствии с функциями хакима

или его структурного звена и занимаемой работником должностью, которое закрепляется в установленном порядке.

На служащих аппарата хакимията распространяются общие положения трудовой дисциплины с учетом специфики управленческого труда. В процессе выполнения трудовых обязанностей каждому работнику аппарата хакимията устанавливаются определённые правила поведения. Отношение к соблюдению этих правил характеризует работника с положительной или отрицательной стороны, его дисциплинированность. Таким образом, дисциплина труда - это соотношение между мерой должного и фактического поведения работника в процессе выполнения трудовых функций.

Труд служащих аппарата хакимията, как и работников других сфер общественно-полезной деятельности, регулируется нормами трудового права. На них распространяются типовые правила внутреннего трудового распорядка.

Круг трудовых обязанностей и прав, которые выполняет каждый работник аппарата хакимията по своей должности, вытекает из общих задач и функций структурного подразделения, звена, в котором он работает, определяется в должностных инструкциях, принимается в установленном порядке применительно к каждой должности.

Права и обязанности служащих различных категорий и различных структурных звеньев обуславливаются спецификой их назначения и методами организации их деятельности. В связи с этим трудовые права и обязанности служащих аппарата хакимиятов можно разделить на общие и специальные. В первом случае они охватывают те права и обязанности, которые перечислены в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка¹ и относятся ко всем рабочим и служащим независимо от сферы их труда. Во втором случае они представляют собой совокупность прав и обязанностей, обеспечивающих выполнение специальных функций,

¹ См.: Национальный стандартный классификатор должностей. // Утверждён Узстандартом от 9 августа 2000 года. № 12-284.

вытекающих из занимаемой работниками хакимията должности и обеспечивающих деятельность структурного звена, в котором он работает¹.

Специальные функции подразделяют на организационные, технологические и технические. Организационные - направлены на организацию труда в данном трудовом коллективе (или в иных трудовых коллективах, если это входит в специфику работника), на организацию производства или на выполнение других мероприятий государственного, хозяйственного или социально-культурного назначения (например, организация и проведение выборов в Кенесы народных депутатов, в органы самоуправления граждан, организация смотров, конкурсов, семинаров и т. д). Такими правами, как правило, наделены руководители хакимията, его отделов и управлений, а также структурных подразделений. Осуществляя функции по организации труда и других мероприятий, руководящий работник совершает соответствующие действия по выполнению поставленных перед ним задач. Характерной чертой организационных функций является их направленность на руководство определёнными процессами, на принятие управленческих решений и контроль за их исполнением.

Для должностного положения работника характерно лишь преобладание, превалирование тех или иных действий. Для руководящих работников превалирующим в процессе труда являются функции организации труда и деятельности органа и в меньшей мере — технологические функции. Вместе с тем для руководителей функциональных структурных звеньев совершение технологических операций, так же как и организационных, имеет главное значение. Для специалистов характерным является совершение технологических функций, а организационные функции они осуществляют в соответствии с доведенными до них мероприятиями, в установленных для них параметрах.

¹ См.: Решение хакима города Нукус «О распределении должностных обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» от 19 марта 2005 года за № 13/3.

В этих условиях существенным моментом в организации труда служащих аппарата хакимията, определяющим научную организацию управленческого труда, является определение и юридическое закрепление их трудовых функций в соответствии с занимаемой ими должностью. Во-первых, это вытекает из общего положения трудового законодательства, согласно которому администрация не вправе требовать от рабочего или служащего выполнения работы, не обусловленной трудовым договором. Во-вторых, это является важным условием творческого отношения к труду, укрепления трудовой дисциплины, повышения ответственности за порученное дело. В-третьих, это не позволяет отвлекать работника для выполнения других несвойственных ему функций, исключает обезличивание в процессе выполнения определенных задач, мероприятий, предотвращает возможность скрыть личные упущения в работе за счёт других работников. Это в полной мере относится как к руководителям, так и к подчинённым работникам.

При необходимости должностные обязанности, предусмотренные по той или иной должности, могут быть распределены между несколькими исполнителями. В то же время допускается расширение круга обязанностей по должности. В этих случаях конкретному работнику может поручаться выполнение обязанностей, предусмотренных характеристиками для родственных по характеру работы должностей. Утвержденные квалификационные характеристики являются основой для разработки должностных инструкций, закрепляющих конкретные обязанности исполнителя.

Эти характеристики разработаны с учётом возможного их применения в хакимиятах различного уровня. Если в штате нижестоящего хакимията отсутствует определенная должность, то соответствующие обязанности вменяются работнику, занимающему родственную по характеру функций должность. Например, обязанности руководителя организационно-контрольной группой в хакимияте районного звена из-за отсутствия такой

должности возлагаются на специалиста по организационной работе, а обязанности заведующего приемной исполняет заведующий общим отделом. На практике каждому конкретному работнику определяются основные направления (участки) работы, а потом применительно к квалификационным характеристикам устанавливаются должностные обязанности. Такую практику представляется необходимым закрепить в Номенклатуре должностей управленческого, обслуживающего и технического персонала органов государственного и хозяйственного управления¹. Все еще не разработаны в централизованном порядке квалификационные характеристики для работников аппарата хакимията.

Вопросы распределения трудовых функций между работниками отделов и управлений хакимията по существу решаются их руководителями с учётом сложившейся практики и традиций, а также с учётом задач и функций, установленных Положением об отделе (управлении). Руководители должны обеспечивать чёткую регламентацию прав и обязанностей каждого работника, добиваться неукоснительного и качественного выполнения ими производственных функций и должностных обязанностей. Трудовые функции должностных лиц закрепляются в приказе руководителя. Сложнее решаются эти вопросы в структурных звеньях хакимията, правовой статус которых нормативными актами не установлен.

Определение и правовое регулирование трудовых функций должностных лиц отделов и управлений хакимиятов находятся в прямой зависимости от правового статуса данного отдела (управления) и его структурных подразделений. Поэтому принятие Положений о структурных подразделениях хакимията, (там, где они отсутствуют) послужит исходной базой для распределения функций между служащими данного структурного звена.

¹ См.: "Бюллетень нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан". 2003. № 23.

Правовое закрепление трудовых функций каждого служащего аппарата хакимията является необходимым условием установления его личной ответственности за порученный участок работы, укрепления государственной и трудовой дисциплины и внедрения научной организации управленческого труда. Устанавливаемое отношениями дисциплины обязательное соблюдение каждым человеком требований законов, правил, нормативов, принципов высокой морали позволяет людям согласовывать, координировать свои действия. Как и во всех трудовых коллективах, трудовая дисциплина в аппарате хакимията обеспечивается методами убеждения, морального и материального стимулирования и принуждения.

Представляется, что, кроме указанных, важное значение для укрепления дисциплины имеет применение метода управления. Применить метод управления - это значит, прежде всего определить место каждого человека в общественной системе, его функции, права и обязанности, его социальную роль. Этот метод проявляется в таких направлениях, как подбор и расстановка кадров, определение и юридическое закрепление трудовых функций и взаимоотношений между работниками, организация труда и организаторская работа, стиль и методы работы, контроль за исполнением.

Уже на стадии подбора кадров и приёма на работу в аппарат хакимията выясняются политические и деловые качества работника, его способность нести персональную ответственность за порученное дело. При подборе кадров необходимо как можно осторожнее и терпеливее испытывать и распознавать настоящих организаторов. В нашей стране выработана и успешно применяется система принципов работы с кадрами. Она включает в себя следующие положения: соответствие политическим требованиям, наличие специальной подготовки, учёт деловых качеств, морально-этических и психологических черт лица, сочетание старых и молодых кадров, соблюдение правовых условий и требований кадровой политики. В настоящее на практике вопрос подбора и расстановки кадров в хакимияте

регулируется на основании порядка рассмотрения кадровых вопросов и перечня должностей хакимията, утверждаемого хакимом.¹

Как показали исследования, положительное влияние на решение вопроса о подборе кадров, повышении их ответственности и самостоятельности, укрепление дисциплины в аппарате управления оказывает периодическая аттестация служащих аппарата хакимията. Аттестация положительно сказывается на эффективности работы местных органов власти, которая повышает ответственность и исполнительность работников. О целесообразности распространения аттестации на государственных служащих высказывались многие авторы.²

Следует признать, что перечисленные выше критерии оценки итогов работы хакимията не всегда дают полное подтверждение усилий и личного вклада работников аппарата в достижение полученных показателей, эффективности их труда.

Дело в том, что показатели хозяйственной и иной деятельности местного Кенеса и хакимията являются не только результатом трудовых усилий работников аппарата хакимията. Они во многом зависят управленческой деятельности администрации предприятий, от инициативы и трудовой активности членов трудовых коллективов. Может случиться, что при наличии положительных показателей организаций, расположенных на территории Кенеса, но при незначительном вкладе аппарата хакимията, последний, получает положительную оценку, а работники других хакимиятов, приложивших значительно большие усилия и не достигших наилучших показателей по независящим от них причинам, не получают должной оценки их труда. Это отрицательно влияет на проявление творческих начал у работников, на повышение эффективности управленческого труда.

¹См.: Решение хакима города Нукус «О распределении функциональных обязанностей хакимията города Нукус» от 19 марта 2005 года. №43 /3.

²См.: Хусанов О.Т. Узбекистон Республикасининг давлат хокимияти вакиллик ва ижроия хокимияти органлари. - Т.: Университет. 1994 - 60 с.; Курбанов Ш., Сеитхалилов Э., Мажидов И. Оценка исполнительской деятельности управленческих кадров. - Т.: Академия. 2003. - 256 с.

Представляется, что при оценке работы аппарата хакимията должны учитываться лишь те факторы, которые показывают участие работников аппарата в достижении тех или иных показателей, которые входят в сферу деятельности хакимията.

Проблеме ответственности в последнее время уделяется значительное внимание. Так, Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов по вопросу достижения полного выполнения государственными органами поставленных задач отмечает: «Первое требование – необходимо в корне изменить ответственность каждого руководителя к своей работе, повысить и персональную ответственность»¹.

В свою очередь, ответственность должна сочетаться с компетенцией, т.е. наделением работника соответствующими правами для надлежащего выполнения возложенных функций. Как правильно замечают Б.Мирбобоев, О.Хусанов и А.Бегматов: “Занятие в системе управления определённой должности даёт управленческим служащим не только права, но и возлагает на них высокую ответственность”².

Большие права при малой ответственности создают возможности для административного произвола, субъективизма, необдуманных решений. Ничем не лучше и большая ответственность при малых правах. При таком положении даже самый старательный работник нередко оказывается бессильным, и спросить с него в полной мере за порученное дело трудно. Рациональное соотношение объёма прав и обязанностей создаёт для работника оптимальные условия работы. Отсюда суть организационных вопросов состоит в том, чтобы каждый, имея для этого необходимые права и неся в их пределах всю полноту ответственности, занимался своим делом. Это элементарное житейское правило является в то же время основой основ науки и практики управления.

¹ См.: Каримов И.А. Узбекистон демократик таракийётнинг янги боскичида.-Туплами. – Т.: Узбекистон. 2005. С.69

² См.: Мирбобоев Б., Хусанов О.Т., Бегматов А. Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишининг ташкилий-хукуқий масалалари. – Т.: Академия. 2005. С. 16.

Работники аппарата хакимията могут быть субъектами юридической ответственности как должностные лица, так и не являясь таковыми. На них, как и на всех граждан, распространяется предусмотренная правом единая система юридической ответственности, в частности дисциплинарная, административная, уголовная и материальная (по нормам трудового права или гражданско-правовая). В этом находит своё проявление один из важных, закрепленных в ст. 18 Конституции Республики Каракалпакстан, принципов равенства всех граждан перед законом¹.

Остановимся лишь на некоторых вопросах дисциплинарной ответственности работников хакимията, как непосредственно вытекающих из трудовых отношений, поскольку этот вид ответственности имеет определённые общие и отличительные моменты по сравнению с дисциплинарной ответственностью, скажем, работников отраслей народного хозяйства².

Дисциплинарная ответственность для работников аппарата хакимията, как и для всех рабочих и служащих, наступает по нормам трудового права.(статьи 174-184 Трудового кодекса Республики Узбекистан и Правила внутреннего трудового распорядка предприятий, учреждений и организации)³. Это общая дисциплинарная ответственность. Но может применяться и специальная дисциплинарная ответственность, которая исходит из статьи 276 Трудового кодекса Республики Узбекистан где закрепляется: «Трудовые споры отдельных категорий государственных служащих по вопросам наложений дисциплинарных взысканий рассматриваются в порядке, установленном законом».

Специальная дисциплинарная ответственность распространяется на должностных лиц, пользующихся правом приёма на работу и увольнения,

¹ См.: Конституция Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан. 2006. ст. 18. С.83.

² В данной работе мы не анализируем другие виды юридической ответственности, поскольку они достаточно исследованы в юридической литературе. Требования, предъявляемые к основаниям и условиям административной, уголовной или материальной ответственности, являются едиными для всех рабочих и служащих, для всех должностных лиц и граждан

³ См.: Трудовой Кодекс Республики Узбекистан. Т. «Адолат». 1996.

выборных и ответственных работников согласно особому перечню. Для неё характерными являются некоторые отличия в порядке наложения взысканий и их обжалования. Жалоба о неправильности наложения взыскания на ответственного работника подаётся лишь вышестоящему в порядке подчиненности руководителю или органу, в установленные сроки и в установленном порядке, т.е. через руководителя, принявшего меры дисциплинарного воздействия. Круг субъектов специальной дисциплинарной ответственности строго ограничен.

Вместе с тем, после обретения независимости в Республике Узбекистан, а вместе с ним в Республике Каракалпакстан не приняты нормативные акты касательно дисциплинарной ответственности в системе органов государственной власти.

Должностное положение работника аппарата хокимията влияет не только на решение вопроса о дисциплинарной, но и административной, и уголовной ответственности. В связи с этим значительный интерес представляют уяснение понятия должностного лица и определение круга должностных лиц в аппарате хокимията. И хотя этому вопросу уделено много внимания в юридической литературе, всё же и в настоящее время не достигнуто единообразного определения данного понятия. Представители различных отраслей права дают различную трактовку понятия должностного лица применительно к складывающимся в них правоотношениям.

В государственном праве должно быть общее понятие должностного лица, поскольку система действующего государственного права едина, а её элементы органически слиты в комплексное целое, и она не может давать и не дает оснований для разнобоя и разноголосицы в трактовке тех узловых инструментов, с которыми имеют дело различные отрасли права. Поэтому нельзя допустить, чтобы, например, работник аппарата хокимията с позиций трудового права был должностным лицом, а с позиций административного или уголовного права таким не признавался или наоборот.

В нормативных актах понятие должностного лица дано в уголовном законе (Раздел III. «Правовое значение терминов» Уголовного Кодекса Республики Узбекистан)¹. Из смысла этой статьи вытекает, что для признания лица должностным достаточно, чтобы по занимаемой должности или специальному полномочию (независимо от сферы деятельности) оно выполняло постоянно или временно хотя бы одну из указанных в ней обязанностей: представителя власти, организационные, распорядительные, хозяйственные или административные.

Этим определением понятия следует руководствоваться и при решении о привлечении должностного лица к юридической ответственности по нормам других отраслей права. Представляется, что относительно различных отраслей права можно говорить лишь об определении круга должностных лиц.

Для правильного решения этого вопроса следует исходить из направленности полномочий должностного лица, официальные действия которого приводят к возникновению, изменению или прекращению конкретных правоотношений. Указанные признаки, а вернее - последствия действий работника вместе с принятой в уголовном законе трактовкой дают наиболее полное содержание понятия должностного лица, единого для всех отраслей права.

Итак, должностными следует считать лиц, постоянно или временно осуществляющих функции представителей власти, а также занимающих постоянно или временно в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющих такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию, если в осуществлении служебной функции они совершают

¹ См.: Уголовный Кодекс Республики Узбекистан. – Т.: Адолат. 1998. С. 315.

официальные действия, направленные на возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений.

При таком определении понятия должностного лица не трудно установить, в каких конкретных случаях тот или иной работник аппарата хакимията будет должностным лицом, т. е. в каких случаях его конкретные трудовые или государственно-властные функции следует считать функциями должностного лица, а в каких нет. В связи с этим в уголовный кодекс, по нашему мнению, необходимо внести соответствующее изменение, хотя более правильным решением вопроса явилось бы определение понятия должностного лица в нормативном акте о государственной службе в Республике Каракалпакстан.

Как отмечалось, кроме юридической, должностные лица аппарата хакимията могут нести также и моральную ответственность. В совокупности все виды ответственности: моральная и юридическая составляют институт социальной ответственности. При этом в вопросе сочетания мер юридического и морального воздействия следует согласиться с мнением Ш.Б.Билолхожаевой, которая отмечает: «Служебная функция морали во взаимодействии с правом выражается в том, что мораль возвышает качество правового и в целом всего общественного порядка»¹.

2.3. Взаимодействие аппарата хакимията с руководителями, отраслевыми и функциональными отделами и управлениями хакимията

Местные Кенесы народных депутатов и хакимы являются органами общей компетенции, а поэтому решают важнейшие вопросы руководства отделами и управлениями хакимиятов на периодически созываемых сессиях местных Кенесов и на заседаниях хакимов. Однако непрерывность управленческого процесса требует повседневного воздействия на отраслевые и

¹ См.: Билолхожаева Ш.Б. Проблема взаимодействия морали и права в условиях формирования гражданского общества в Узбекистане. – Т.: ДЖҚА. 2005. С. 146.

функциональные органы управления хакимиятов. Такое оперативное воздействие осуществляют руководители хакимиятов, каковыми являются хаким и его заместители согласно статьи 20 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» от 29 января 1998 года.

Участие руководителей хакимиятов в процессах руководства в системе хакимията характеризуется тем, что они выступают связующим звеном в отношениях руководства местных Кенесов и хакимов, отделами и управлениями. Осуществляя определённые функции в отношении отделов и управлений, руководители хакимиятов реализуют единоличные полномочия по отношению к данным органам управления в пределах руководства ими со стороны местных Кенесов и хакимов.

Воздействие руководителей хакимиятов на деятельность отделов и управлений имеет целью обеспечить эффективность руководства ими со стороны местных Кенесов и хакимов. Это во многом достигается посредством участия руководителей хакимиятов в планировании работы отделов и управлений, направления и согласования ими деятельности отделов и управлений в системе хакимията и во взаимоотношениях их с неподчиненными организациями, путём контроля за качественным выполнением отделами и управлениями поставленных перед ними задач и т. д. Оперативное разрешение руководителями хакимиятов ряда текущих вопросов работы отделов и управлений освобождает хакима от необходимости единоличного рассмотрения и решения таких дел на своих заседаниях и тем самым предотвращает перегруженность в его работе.

Такие вопросы разрешаются посредством единоличного распорядительства руководителей хакимиятов, что и является существенным признаком их правового положения как руководителей. Конечно, рамки осуществления единоличных прав руководителями хакимиятов более тесные, нежели, например, у руководителей министерств, ведомств, предприятий. Однако в пределах своих полномочий руководители хакимиятов несут всю

полноту ответственности. В соответствии с распределением обязанностей между руководителями хакимиятов они отвечают за состояние дел на определенных участках государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на территории местного Кенеса.

Так например, хаким города Нукус имеет трёх заместителей: первый – по вопросам капитального строительства, коммуникаций, коммунального хозяйства и благоустройства; второй – по вопросам экономики и социального развития (экономика, образование, здравоохранение, культура); третий – заместитель хакима – председатель комитета женщин¹.

Деятельность на этих участках осуществляют различные субъекты, в том числе отделы и управления хакимиятов, по отношению к которым руководители хакимиятов и реализуют определенные полномочия в рамках осуществления местными Кенесами и хакимами руководства этими органами.

При определении правовой природы функций руководителей хакимиятов по отношению к отделам и управлениям следует прежде всего, отметить их производность от функций руководства, осуществляемых местными Кенесами и хакимами. В конечном счёте, они служат обеспечению эффективного руководства местных Кенесов и хакимов отделами и управлениями и не могут рассматриваться в качестве особой, самостоятельной линии подчиненности отделов и управлений. Основанием для такого вывода является отсутствие у хакима, заместителей хакима полномочий по отмене актов отделов и управлений, формированию их структуры и штатов, установлению и изменению для них плановых и иных заданий, заслушиванию отчетов этих органов, наложению дисциплинарных взысканий на руководителей отделов и управлений.

Таким образом, встречающееся в литературе и в документах местных Кенесов и хакимов упоминание о руководстве хакима (заместителей хакима)

¹ См.: Приложение к решению хакима города Нукус «Распределение служебных обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» от 19 марта 2005 года за № 13/3.

отделами и управлениями является ошибочным. Вместе с тем отношения должностных лиц хакимията с отделами и управлениями вряд ли могут быть по аналогии с отношениями хакима с постоянными комиссиями местных Кенесов определены как координация работы отделов и управлений, поскольку их содержание является более широким. По-видимому, следует признать, что принятый в практике термин «курировать» приемлем для выражения специфической роли хакима и заместителей хакима как участников руководства местных Кенесов и хакимов деятельностью отделов и управлений.

Что касается конкретных элементов этого участия, то исходя из практики можно выделить такую систему функций руководителей хакимиятов: направление работы отделов и управлений; организация их деятельности; координация работы отделов и управлений; контроль за их деятельностью.

В обоснование данной классификации укажем на следующее. В процессе руководства местных Кенесов и хакимов отделами и управлениями главную ответственность за работу отделов и управлений несут хакиды. Они повседневно направляют, организуют и оперативно контролируют их деятельность. В условиях периодической работы хакимов на своих заседаниях такое ежедневное и оперативное воздействие по отношению к отделам и управлениям, во-первых, возможно только при самостоятельном осуществлении руководителями хакимиятов функций оперативного направления и контроля за деятельностью отделов и управлений и, во-вторых, такое воздействие на отделы и управления осуществляется только руководителями хакимиятов, а не всеми членами аппарата хакимиятов, поскольку ежедневное выполнение указанных функций является частью их служебных обязанностей.

Следует отметить, что обязанность выработки конкретной программы деятельности отделов и управлений возлагается на их руководителей. При осуществлении этой задачи они исходят из решений вышестоящих органов

власти и управления, актов соответствующих Кенесов и хакимов. Руководители хакимиятов оказывают содействие руководителям отделов и управлений в выработке программ (и в особенности планов деятельности этих органов), в организации обсуждения этих программ и т. д., что представляет один из важных элементов направления деятельности отделов и управлений. Руководители хакимиятов участвуют также в подготовке вопросов работы отделов и управлений для рассмотрения на сессиях местных Кенесов и заседаниях хакимов, дают указания по осуществлению отделами и управлениями определённых мероприятий в пределах планов их работы и решений вышестоящих органов власти и управления, а также решений самих местных Кенесов и хакимов, проверяют работу отделов и управлений.

Указанные функции оперативного направления и контроля не охватывают всех сторон воздействия руководителей хакимиятов на работу отделов и управлений, поскольку на них возлагается также организация работы данных органов в пределах системы конкретного местного Кенеса и координация деятельности отделов и управлений. В пределах названных функций руководители хакимиятов организуют систему взаимоотношений местных Кенесов, хакимов, постоянных комиссий, депутатов и депутатских групп с определёнными отделами и управлениями, а также согласуют деятельность отделов и управлений и осуществляют координацию работы этих органов с органами, предприятиями и организациями, которые хотя и не подчинены местным Кенесам, но осуществляют деятельность на конкретных участках государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на их территории.

Реализация руководителями хакимиятов перечисленных функций при руководстве местными Кенесами и хакимами деятельностью отделов и управлений происходит посредством проведения ими комплексов действий и мероприятий по отношению к отделам и управлениям на закрепленных за руководителями хакимиятов участках государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Последние выступают своеобразными

предметами ведения руководителей хакимиятов. Права и обязанности по реализации ряда действий и мероприятий в рамках каждой функции представляют единоличные правомочия руководителей хакимиятов, которые совместно с определенными предметами ведения составляют компетенцию руководителей хакимиятов в отношениях с отделами и управлениями.

Конкретная сфера полномочий, осуществляемых руководителями хакимиятов в отношениях с отделами и управлениями, очерчивается применительно к распределению обязанностей в аппарате хакимията. Большую часть обязанностей, возложенных на хакима, и прежде всего ответственность за конкретные отрасли хозяйственного и культурного строительства, распределяет между руководителями сам хаким, т. е. в основу распределения обязанностей кладутся определенные отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства.

Хакимы обычно принимают специальные решения о распределении обязанностей между хакимом, заместителями хакима и сотрудниками аппарата хакимията помимо круга дел, прямо вытекающих из должностного положения этих лиц. В решениях указываются либо вопросы, которыми должен заниматься каждый из руководителей хакимията, либо отделы и управления, за деятельностью которых они осуществляют наблюдение, либо то и другое. В данном случае, при разделении обязанностей между хакимом и его заместителями следовало бы группировать вопросы в соответствии с их взаимосвязанностью и взаимозависимостью. Правильная группировка вопросов способствует концентрации сил, времени и знаний руководителя, позволяет более глубоко изучать участок работы. В подтверждение этого можно привести распределение обязанностей между руководителями хакимията Кунградского района в соответствии с которым, в частности, хаким осуществляет общее руководство работой хакимията, занимается вопросами руководства работой организационно-контрольной группы, юрисконсульта, бухгалтерии, развития спорта; организует работу

специальных комиссий при хакимияте; обеспечивает взаимодействие с правоохранительными органами района; направляет деятельность заместителей хакима района¹. На основе этого примера не должно складываться представление, что руководители хакимиятов в одинаковой мере воздействуют на деятельность всех перечисленных отделов, управлений, учреждений и организаций. Следует заметить, например, что хаким не направляет работу районной прокуратуры, районного суда, районного военкомата, поскольку эти организации не подчинены хакимиятам и не входят в систему районного Кенеса народных депутатов.

Можно говорить о таких участках государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на территории местных Кенесов, ответственность за состояние дел на которых несут руководители хакимиятов, как планирование, материально-техническое и финансовое обеспечение; промышленность; капитальное строительство, коммуникации, планировка, застройка, землепользование и водопользование, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство, транспорт и связь, социальное развитие и т.д. Выделенные области деятельности местных Кенесов и хакимов являются предметами ведения руководителей хакимиятов и могут быть положены в основу распределения обязанностей между ними. В пределах этих предметов ведения руководители хакимиятов и реализуют единоличные права и обязанности, в том числе по отношению к отделам и управлениям хакимиятов.

При определении объёма полномочий руководителей хакимиятов следует исходить из сочетания коллегиальности и единоначалия в деятельности этих органов и учитывать требование о том, что коллегиальное обсуждение и решение всех вопросов управления в учреждениях должно сопровождаться установлением самой точной ответственности каждого из

¹См.: Решение хакима Кунградского района «О распределении обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» от 16 октября 2006 года за №8\456.

состоящих на любой должности лиц за выполнение определенных, ясно и недвусмысленно очерченных заданий и практических работ.

Например, если даже хаким осуществляет свою деятельность на единоличной основе, но вместе с тем в последнее время в хакимиятах хакиды ввели коллективную организационно-правовую форму деятельности хакимията в виде проведения собрания актива хакимията. На них участвуют руководители отделов, управлений и других структурных подразделений хакимията, где при их совместном коллегиальном обсуждении вырабатываются управленческие решения по наиболее важным вопросам общественной жизни данной территории. Решения таких собраний носит рекомендательный характер в отношении хакима, которые позволяют хакому принимать более взвешенные и обоснованные решения. Порядок организации и проведения таких заседаний актива регулируется специальным регламентом утверждаемый хакимом. Так например, в хакимияте города Нукус подобный регламент утверждён решением хакима от 13 июня 2005 года за № 77/6¹.

Деятельность местных Кенесов строится на основе коллективности руководства. В отличие от этого, решения в сфере отправления исполнительной власти принимаются единолично хакимом.

Единоличные полномочия руководителей хакимиятов персонифицируют определенную часть полномочий хакимиятов по руководству отделами и управлениями. Осуществление этих самостоятельных прав и обязанностей обеспечивает руководителям хакимиятов реализацию их функций при воздействии на деятельность отделов и управлений. Часть полномочий используется руководителями хакимията для осуществления всех функций воздействия на работу отделов и управлений, например право руководителей хакимиятов получать и рассматривать информацию о ходе реализации отделами и управлениями решений вышестоящих органов государственной власти и управления, плановых заданий, решений местных

¹ См.: Текущий архив хакимията города Нукус за 2005 год.

Кенесов, решений и распоряжений хакимов, указаний руководителей хакимията, право на разработку рекомендаций постоянным комиссиям о рассмотрении вопросов деятельности отделов и управлений.

Большая же часть прав и обязанностей реализуется руководителями хакимиятов в пределах осуществления отдельных функций по отношению к отделам и управлениям.

Анализ законодательства и практики работы руководителей хакимиятов свидетельствует, на наш взгляд, что для осуществления воздействия на деятельность отделов и управлений руководители хакимиятов реализуют следующие права и обязанности:

а) при оперативном направлении работы отделов и управлений руководители хакимиятов осуществляют правомочия по внесению предложений к проектам планов работы отделов и управлений; по подготовке вопросов деятельности отделов и управлений для рассмотрения на сессиях местных Кенесов и заседаниях хакимов; по внесению проектов решений по этим вопросам; по разработке предложений для осуществления отделами и управлениями определённых действий в рамках планов мероприятий по выполнению наказов избирателей и критических замечаний, высказанных в адрес отделов и управлений на сессиях местных Кенесов и заседаниях хакима. Кроме этого, руководители хакимиятов дают указания отделам и управлениям в пределах планов работы этих органов и решений вышестоящих органов власти и управления, а также решений местных Кенесов и хакимов, оперативно информируют отделы и управления о планах, решениях и мероприятиях вышестоящих органов власти и управления;

б) при организации деятельности отделов и управлений руководители хакимиятов имеют право участвовать в разработке отделами и управлениями организационных планов их деятельности; проводить оперативные совещания по вопросам работы отделов и управлений с участием руководителей отделов и управлений, с приглашением председателей

постоянных комиссий и депутатских групп, депутатов и т. д.; разрабатывать и рассматривать предложения о назначении (или освобождении) исполняющими обязанности руководителей и иных руководящих работников отделов и управлений в период между сессиями Кенесов и вносить их на рассмотрение хакимов;

в) при координации работы отделов и управлений руководители хакимиятов реализуют правомочия по согласованию работы определённых отделов и управлений; по выработке предложений отделам и управлениям хакимиятов о проведении определённых совместных мероприятий, о сотрудничестве с неподчиненными предприятиями, учреждениями, организациями; по проведению совещаний руководителей отделов и управлений с представителями неподчиненных предприятий, организаций и учреждений с приглашением соответствующих руководителей;

г) при осуществлении контроля за деятельностью отделов и управлений руководители хакимиятов имеют право непосредственно проверять работу отделов и управлений; поручать вспомогательному аппарату хакимиятов проводить проверки работы отделов и управлений; давать разрешения на проведение отделами и управлениями определённых мероприятий в случае, когда они согласуются с руководителями хакимиятов.

Большинство из названных единоличных правомочий руководителей хакимиятов по отношению к отделам и управлениям реализуются посредством таких управленческих актов, как распоряжения хакимов и указания руководителей хакимиятов. В большинстве же случаев руководители хакимиятов реализуют свои полномочия с помощью письменных и устных указаний в адрес отделов и управлений, а поэтому следует поддержать предложение о правовом признании этих актов руководителей хакимиятов.

Как было показано выше, функции руководителей хакимиятов по отношению к отделам и управлениям хакимиятов, их компетенция (в том числе единоличные права и обязанности) по оказанию воздействия на ра-

боту отраслевых и функциональных органов управления хакимиятов представляют важную часть правового положения руководителей хакимиятов. Что касается закрепления его в соответствующих нормативных актах, то в литературе было выдвинуто предложение, что правовое положение руководителей хакимиятов должно быть урегулировано должностными инструкциями. При этом отмечалось, что создание таких инструкций, видимо, является делом центральных республиканских органов управления, ибо существующая сейчас практика, при которой каждый хакимият городского или районного звена разрабатывает свои инструкции, приводит к появлению актов, которые недостаточно правильно, неточно и нечётко определяют правовое положение соответствующих должностных лиц.

Однако следует учитывать неразрывную связь деятельности руководителей хакимиятов с осуществлением задач самих хакимов. Кроме того, разрешение проблемы урегулирования правового статуса руководителей хакимиятов требует предварительной конкретизации правового положения хакимов.

Комплексное решение этих задач возможно в Положениях о районных, городских хакимиятах, которые должны содержать разделы о правовом статусе руководителей хакимиятов. Представляется, что система этих актов может состоять из Примерного положения о районных, городских хакимиятах. Важную роль в осуществлении местными Кенесами и хакимами руководства функциональными и отраслевыми отделами и управлениями играет вспомогательный аппарат хакимиятов.

В состав вспомогательного аппарата районных и городских хакимиятов, как правило, входят организационно-контрольные группы и общий отделы (канцелярии), секретариаты руководителей хакимиятов (главные специалисты), приемная (помощник, секретарь делопроизводитель), сектор кадров, бухгалтерия, юридическая часть (протольно-правовой сектор), ответственный секретарь комиссии по делам несовершеннолетних.

Участвуя в решении задач, стоящих перед местными Кенесами и хакимами, подразделения вспомогательного аппарата хакимията выполняют полномочия функционального характера (содействие организационно-массовой работе, контроль за законностью и проверка исполнения, юридическое, организационно-техническое обслуживание, делопроизводство). Эти функции вспомогательного аппарата в определенной мере осуществляются и по отношению к отделам и управлениям. Конкретные звенья и органы вспомогательного аппарата оказывают прямое воздействие на некоторые стороны деятельности функциональных и отраслевых органов управления. Выступая всегда от имени и по поручению хакимов, звенья вспомогательного аппарата не могут издавать обязывающих актов в адрес отделов и управлений хакимиятов, не имеют права непосредственно давать им указания и т. д. Однако это не мешает им самостоятельно осуществлять функции чисто организационного характера: информационно-разъяснительная работа, инспектирование и инструктирование, работа с кадрами, распространение передового опыта, научно-методическое руководство, разработка рекомендаций, совершение материально-технических действий и т. д. В случае необходимости применения мер правового характера вспомогательный аппарат может прибегнуть к помощи хакима.

Роль вспомогательного аппарата при осуществлении местными Кенесами и хакимами руководства отраслевыми и функциональными органами управления определяется тем, насколько эффективно он обеспечивает и содействует руководству местных Кенесов и хакимиятов отделами и управлениями. Результативность воздействия местных Кенесов и хакимов на все направления руководства отделами и управлениями зависит и от степени реализации различными звеньями вспомогательного аппарата некоторых конкретных полномочий именно по отношению к отделам и управлениям хакимиятов.

ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ КАРАКАЛПАКСТАН

3.1. Юридическая природа информационной деятельности аппарата хакимията

Жизнь выдвигает необходимость теоретического анализа новых информационных явлений в сфере государственного управления. При этом на первый план выступает комплексный подход, который проявляется в общенаучном плане и непосредственно в конкретном исследовании. Данное обстоятельство обусловлено, во-первых, характером исследования, предполагающим использование методов нескольких наук (экономики, кибернетики, права и т. д.); во-вторых, проблема совершенствования информационной работы понимается как часть общей проблемы повышения эффективности управленческих органов и научного уровня организации управленческого труда¹. Известно, что управление и труд в этой сфере неотделимы от информации, а эффективность управления — это также и рациональная организация информационных процессов. Поэтому постановка этой проблемы в настоящей работе неслучайна.

Актуальность и важность исследования данной сферы предопределяется и существующими проблемами в практике деятельности аппарата хакимията как структурного звена управленческой системы. Так, останавливаясь на данном вопросе, на примере Республики Каракалпакстан Кутыбаева Е.Д. отмечает: «На недостаточном уровне поставлена в республике работа по информированности населения, органов государственной власти, юридических лиц о принимаемых управленческих актах»².

Объект нашего исследования — аппарат хакимията. Мы ограничиваем в данном случае объект исследования настоящим аппаратом, поскольку в

¹ См.: Лутфуллаев Х.С. Информационное обеспечение принятия решений в органах государственного управления. - Т.: Фан. 1991. С. 17.

² См.: Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан. // Дисс...докт.юрид.наук. – Т., 1999. С. 247.

основном речь будет идти о процессе информационного обеспечения организации деятельности хакимията. Но это отнюдь не означает, что объект должен ограничиваться жесткими рамками, напротив, всякая социальная система или подсистема является, как правило, «открытой», постоянно взаимодействующей с иными системами, благодаря чему система существует и проявляет себя.

Прежде чем непосредственно перейти к объекту исследования, представляется необходимым кратко остановиться на проблемах теоретического характера. Это диктуется, в частности, необходимостью определения собственной позиции по отношению к некоторым неоднозначно трактуемым в литературе вопросам.

Несколько замечаний о понятийном аппарате. Роль его в арсенале науки непрерывно повышается. Категория «информация» в этом плане не является исключением. Более того, используемая в разных отраслях знания, она становится в ряд общенаучных категорий. Однако в каждой науке, применительно к ее предмету, она проявляется по-своему и требует адекватного определения. В юридической литературе «информация» рассматривается лишь с позиций теории информации или только в общефилософском аспекте;⁶ многие работы изобилуют не равнозначной терминологией, например: «информационные документы», «информации», «количество информации», «совместный характер информации». Все это говорит о необходимости более глубокого подхода к понятию «информация»¹.

Наиболее распространено понимание информации как сообщения или совокупности сведений о состоянии какого-либо объекта. Из этого не следует, что «сведения», например, можно отождествлять с материальными процессами или носителями информации, каковыми, в частности, являются документы. Информация как социальная категория связывается, прежде

¹ См.: Илларионова Т.С. Информационно-аналитическая деятельность в системе государственной службы. – М.: РАГС. 2006. С. 11.

всего с управлением. Эту ее связь первой установила кибернетика, сейчас ее признают все науки. В нашу задачу не входит анализ определений, которые дает информации кибернетика, однако необходимо подчеркнуть ту неоченимую роль, какую эти определения сыграли в познании как самой категории, так и управленческих процессов.

Понятия социального управления и информации имеют важное значение для всех общественных наук, и среди них такой отрасли государственоведения, как государственное строительство. Разрабатывая проблемы организации и функционирования представительных, исполнительных и распорядительных органов государства, эта наука нуждается и в собственном понимании категорий информации. Какова же здесь специфика информации и в чем она проявляется? Вероятно, прежде всего в предмете самой науки, в том, что она изучает деятельность органов народовластия—основу основ всего государственного механизма, в специфике управленческих отношений, которые функционируют в этой сфере и посредством которых проявляется сама информация. Взять хотя бы источники, формирующие ее - это и выступления депутатов и граждан, их письма и заявления в органы власти и управления, отчеты руководящих работников хакимиятов, их отделов и управлений на сессиях Кенесов, перед населением, на заседаниях при хакиме и многие другие. Государственное руководство, управление, осуществляемое Кенесом, хакимом и его аппаратом, охватывают большинство сфер общественной жизни (экономическую, социально-политическую, духовную и т. п.). Это положение конституировано Основным Законом Республики Каракалпакстан (ст. 90 Конституции). Поэтому для Кенесов, хакимов требуется комплексная информация о состоянии этих сфер, в чем проявляются особенности органов общей компетенции по сравнению с органами специальной компетенции.

Сказанное позволяет определить информацию в системе местных органов власти как меру организации, отражающую социальные связи и отношения, возникающие в системе местных органов власти во всех

регулируемых ими сферах общественной жизни, и непосредственно связанную с управлением. Данная дефиниция, естественно, относительна и не может претендовать на полноту, но дает представление о некоторых особенностях рассматриваемой категории.

Хакиму присущи те же черты, которые определяют особенности и содержание деятельности местного Кенеса. В отличие от местного Кенеса, осуществляющего общегосударственное руководство на соответствующей территории, хаким одновременно с этим также реализует исполнительные и распорядительные функции, непосредственно участвует в управленческом процессе. Вследствие этого основной массив информации, циркулирующей в системе местного Кенеса, сосредотачивается именно здесь. Он питает необходимой информацией как сам Кенес, так и все подчиненные объекты. Кроме того, в этот массив вливаются потоки внешней информации — от вышестоящих субъектов управления, не подчиненных хакиму объектов и т. д. Информация массива вследствие сложного социального состава имеет специфическое качественное содержание, трудно поддающееся количественному измерению!

Таким образом, для хакима информация — это необходимое средство осуществления в единоличной форме исполнительной и распорядительной деятельности, форма организации, отражающая преимущественно качественную специфику содержания связей хакима. Помимо отмеченных особенностей, определение включает функции, присущие информации как социальной категории: управленческую, отражательную и коммуникативную.

Информация имеет свои особенности на разных уровнях системы или подсистемы. Эти особенности зависят от социального назначения системы, ее целей, функций. Так, если руководителям хакимията, их отделам и управлениям более необходима первичная информация, поскольку они выполняют в основном функции оперативного управления, то Совету Министров требуется уже производная, собранная и проанализированная в

нижестоящих звеньях. Поэтому на практике следует учитывать функциональный подход к информации, соблюдать требования однократности ее фиксации и своевременности поступления. Одной из причин «несвоевременности» информации является не использование полномочий государственного органа или должностного лица: в лучшем случае происходит задержка с принятием решения, в худшем — принятие решения переносится на другой уровень и тогда нарушается компетенционный принцип принятия решения, формирования информационного массива, а порой информация просто теряет свое качественное содержание, становясь бесполезной. Поэтому трудно согласиться с утверждениями о том, что требование «своевременности» «не имеет отношения к качеству содержания информации».

Одно из средств обеспечения «своевременности» информации— ее планирование и фиксация (по срокам, видам, объему и т. д.) наряду с планированием управленческой деятельности по выполнению конкретной функции управления. Здесь, однако, очень сложно предусмотреть все потоки и виды информации. Тем самым чрезвычайно трудно заранее с достаточной точностью «планировать» информацию, хотя от этого планирование, конечно, не теряет смысла, тут коренится одна из задач прогнозирования состояния объекта или системы в целом.

Мы затронули только один информационный принцип – принцип «своевременности». Следует охарактеризовать информационные принципы более подробно, так как они имеют важное значение, позволяя судить о качественных характеристиках информации, о протекании информационных процессов и процессов управления.

Под информационными принципами, как отмечают Лодон Дж. и Лодон К., надо понимать оптимального свойства информации, которыми она должна обладать в целях эффективного функционирования информационной

системы¹. В литературе принципы именуется по-разному (например, «требования к социальной информации»), но в сущности – это те же принципы информации, которые на уровне осуществления информационной деятельности выступают или как «принципы работы с информацией», или как «условия целеустремленной обработки информации», или как «требования, предъявляемые к управленческой информации». При определенных обстоятельствах эти требования – принципы подкрепляются средствами юридического воздействия, которые либо стимулируют их развитие, либо содержат санкции за их нарушения.

Основными принципами являются: объективность, достоверность; своевременность; компетентность; достаточность; полнота; периодичность; систематичность; комплексность. Кроме того, выделяются однократность фиксирования; правильное соотношение между первичной и вторичной информацией; реальность использования; экономичность переработки; новизна; полезность и т.д.

Управленческий процесс напоминает часовую мастерскую, в которой одновременно заведенные часы показывают разное время в один и тот же временной промежуток — такие стадии, как прогнозирование, планирование, подготовка и принятие решения, организация, регулирование и координация, контроль и оценка результатов управленческих действий, составляя множество циклов управления, циркулируют на разных уровнях системы. Соединяясь в процессе управления, эти уровни нередко не совмещаются по стадиям. Звенья системы отклоняются от курса, образуются «возмущающие» систему факторы. Тут-то и учитывается «сквозной» характер информации, ее упорядочивающее воздействие. Субъект управления поэтому должен хорошо знать свойства и виды информации и сообщать им нужное направление в целях организации системы.

Управляющие воздействия распространяются или в самой системе,

¹ См.: Лодон Дж. и Лодон К. Управление информационными системами: - 7-е изд. пер. с англ. – СПб.: Питер. 2005. С. 95.

или, во всяком случае, в пределах ее действия. Информация же (здесь надо помнить о компетенционном принципе формирования ее массива) является формой всеобщей связи, выходя далеко за пределы системы, либо приходя в нее извне. Поэтому можно согласиться с Х.С. Лутфуллаев в том, что «стадией сбора и обработки информации с достаточным на то основанием может быть названа любая стадия цикла управления»¹. Таким образом, информация является элементом управленческого процесса, его «блуждающим электроном», но едва ли — стадией.

В свою очередь вспомогательный аппарат хакимията - сложный механизм, и информационные процессы имеют здесь свои особенности. Большую часть оперативно-технической работы с информацией выполняют общие отделы (канцелярии). В меньшей степени они связаны с аналитической стороной информационной деятельности — это прерогатива организационно-контрольных групп, так называемого аппарата при руководстве (имеются в виду помощники хакима и заместителей хакима).

Общие отделы отвечают за вспомогательную сторону информационной деятельности, которую можно было бы назвать информационным обслуживанием хакимията. Другим же подразделениям аппарата присуща в основном аналитико-синтетическая сторона. Поэтому, рассматривая аппарат хакимията в его информационном аспекте, ему более подходит название «внутреннего» аппарата, одни подразделения которого осуществляют вспомогательные функции информационного обслуживания, а другие - аналитико-синтетическую информационную деятельность. В целях совершенствования работы с информацией следовало бы большую часть вспомогательных операций с ней передать в ведение общего отдела, рационализовав таким образом функции по информационному обеспечению хакимията.

Если аналитико-синтетическую сторону информационной деятельности

¹ См.: Лутфуллаев Х.С. Информационное обеспечение принятия решений в органах государственного управления. - Т.: Фан. 1991. С. 44.

можно сравнить с такой формой управленческой деятельности, как организационная, то работу по информационному обслуживанию - с материально-техническими действиями. Это сравнение в значительной степени условно. Хотя формы управленческой деятельности оказывают решающее воздействие на формы деятельности информационной, они не тождественны им, поскольку информационная деятельность не является формой управленческой, а опосредствована отношениями субъектов процесса управления.

Что же стоит за этими формами? По-видимому, конкретные действия по регистрации, сбору, передаче, обработке и хранению информации. Эти действия ориентировочно можно выявить на конкретном участке информационной деятельности путём функционального анализа, когда функции конкретного подразделения, должностного лица делятся на подфункции, последние на операции и, наконец, действия. Так, функциональный анализ информационной деятельности помощников хакима и его заместителей показывает, что они совершают около 8 действий, связанных с информационной деятельностью.¹ По силе властности выражения воли управляющего субъекта эти действия можно разделить на три группы: регулирующие, организационно-контрольные и исполнительские. В первую группу входят такие характеристики действий, как «требуют», «принимают меры»; во вторую — «контролируют», «проверяют», «следят», «подбирают», «запрашивают», «готовят», «передают»; в третью — «анализируют», «обобщают», «докладывают», «отвечают», «выполняют».

Последовательное применение функционального метода к исследованию работы всех подразделений, должностных лиц позволяет выяснить характер действий, связанных с информационной работой и тем самым упорядочить информационный процесс, улучшить организацию деятельности определённой системы управления.

¹ См., например: Решение хакима города Нукус от 19 марта 2005 года за № 13/3. Приложение № 2 - Распределение служебных обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията.

Информационная деятельность связана с понятием информационного обеспечения работы управленческих органов. Сложное по своему объему и содержанию, оно включает элементы информационной работы, составляющие основные операции, производимые с информацией, а также совокупность признаков, которые можно назвать условиями оптимального информационного режима. Последние выступают в качестве одного из направлений задач информационного обеспечения наряду с элементами информационной деятельности. К ним следовало бы отнести: правильное понимание природы информации в системе Кенесов и их управленческом аппарате, построение информации согласно функциям звеньев аппарата управления, чёткую классификацию видов информации и их комплексное применение, соблюдение действующего организационно-правового механизма информационного обеспечения¹.

Дадим краткую характеристику системы целей информационного обеспечения: главная цель - повышение эффективности деятельности системы управления; непосредственная цель - создание оптимальной системы информации и информационного обеспечения; конкретные подцели - создание оптимального информационного режима и эффективное осуществление операций с информацией.

В свою очередь, первая подцель включает задачи-условия, о которых уже шла речь; во вторую входят оптимальное проведение регистрации, сбора, передачи, обработки и хранения информации, а также рациональная организация ее каналов и потоков.

Каждая из задач делится на определенные операции и т. д. В результате образуется «дерево целей», с помощью которого возможно комплексное решение проблем информационного обеспечения.

Итак, существуют «статический» (своего рода «базисный») и «динамический» уровни сферы информационного обеспечения деятельности субъекта управления — хакимията. Первый включает основные понятия,

¹ На практике последнее условие часто не учитывают и в результате действующие нормы «не работают».

связанные с информацией как категорией, ее свойствами (принципами), классификацией видов информации и т.д. Второй составляют информационная деятельность, возникающая вследствие отношений субъектов управленческого процесса, информационное обеспечение системы управления и система его целей.

И первый и второй уровни имеют условные границы, поскольку их элементы взаимосвязаны, взаимопроникают, дополняют друг друга.

Субъекты и объекты системы управления имеют дело со сферой информационного обеспечения и включаются в работу с информацией применительно к обоим уровням. Отношения по поводу информации требуют правового регулирования, которое «проявляется» в форме «материальных» и «процессуальных» норм. «Материальные» нормы закреплены, в частности, в Конституции Республики Каракалпакстан, Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах», часть из них содержится в положениях об органах и т. д. «Процессуальные» также составляют часть норм положений, а также различных правил, инструкций, регламентов и т.п. Необходимо различать «материальные» и «процессуальные» нормы, которые носят правовой, обязательный характер, и обычные, сложившиеся на практике, соблюдаемые в силу традиций организации деятельности аппарата управления (так называемые организационные правила).

Правовые нормы и правовое регулирование в целом в состав элементов данной сферы непосредственно не входят, а имеют «сквозной» характер. Правовая же информация, как правило, включается в информационный массив системы управления.

В основе сферы информационного обеспечения деятельности хакимията лежит компетенционный или функциональный принцип формирования информационных массивов. Компетенционный принцип формирования информационных массивов, в отличие от «материальных» и «процессуальных» норм, представляет собой общие правила, относящиеся к субъектам и

объектам любой системы управления, и выражается в полном и точном определении их полномочий и предметов ведения в соответствующих правовых документах. Он может проявляться в правовой плоскости элементного состава информационного обеспечения, означая: а) отражение строго необходимого в количественном отношении объема информации, б) учет качественной специфики видов информации, свойственной тому или иному звену управления; в) закрепление необходимого объема полномочий звена по выполнению тех или иных действий с информацией и ответственностью за их осуществление. Именно компетенционный принцип придает информации системный характер, обеспечивая рациональное формирование информационных каналов и потоков.

Представляемая конструкция в значительной степени относится к сфере самоорганизации управляющей системы, поскольку связывается с организацией деятельности аппарата хакимията. Поэтому она не может рассматриваться в качестве универсальной. Главное внимание здесь уделяется качественному содержанию информационного обеспечения. Количественных аспектов она касается постольку, поскольку это необходимо традиционной системе управления для подготовки перехода к обработке информации в автоматизированном режиме и с точки зрения правового обеспечения этого процесса.

Нельзя также видеть в этой абстрактной конструкции реальное отражение информационного содержания конкретного объекта. Её назначение состоит в том, чтобы ещё раз взглянуть на информацию как социальную категорию и происходящие с ней процессы в определенной системе; чтобы на её основе исследовать конкретный эмпирический материал, а также элементы сферы информационного обеспечения в статическом и динамическом режимах функционирования системы управления.

3.2. Формы и методы информационной деятельности аппарата хакимията

Правовую основу деятельности хакимията, его аппарата, как известно, составляют Конституция Республики Каракалпакстан, законы, указы и постановления Председателя Жокаргы Кенеса, нормативные акты Совета Министров, а также отдельные акты министерств и ведомств, решения местного Кенеса и хакима, конкретные Положения, регламенты и т.д. Особое место занимают нормативные акты Президента Республики Узбекистан.

Единая система норм, составляющих законодательные и другие правовые акты о местных Кенесах народных депутатов, являясь частью системы национального права и обладая общими признаками, присущими нормам как таковым, имеет особую направленность и содержание. В интересующем нас аспекте, уже будучи элементами системы правовой информации, нормы несут большую информационную нагрузку, поскольку регулируют широкий спектр общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления народовластия. Опускаясь к подсистемам более низкого порядка, эта «нагрузка» падает, а нормы приобретают конкретное содержание, причем это относится преимущественно к процессуальным, организационным нормам.

Данный процесс отражается в компетенции аппарата хакимията, в том, что ему соответствует определенный круг полномочий и предметов ведения. Компетенция аппарата хакимията теснейшим образом связана и вытекает из компетенции хакима, а через него и Кенеса. Мы уже отмечали, что деятельность вспомогательных структурных подразделений хакимията не ограничивается рамками внутриаппаратной работы. С помощью информации она связана со всей системой хакимията.

Так например, Х.Рузметов по данному вопросу отмечает: «...вспомогательная деятельность аппарата хакимията распространяется не только на хакима, Кенгаш и такие отделы и управления, которые находятся только в горизонтальном и двойном подчинении, но и на те отделы и

управления, которые подчиняются только по вертикали и в то же время являются структурными подразделениями исполнительной власти»¹. Информация, принимая материальные (например, документальные) формы, поступает в аппарат и исходит из него по различным каналам, которые могут выходить и за пределы системы управления хакимията. Аппарат, будучи подсистемой в системе хакимията как исполнительного и распорядительного органа, непосредственно и посредством письменных (документальных) форм информации связан с населением, депутатами и их временными и постоянными формированиями, вышестоящими и нижестоящими органами, учреждениями, подчиненными и не подчиненными предприятиями, общественными организациями и т.д. Но все множество потоков информации, поступающей и перерабатываемой в аппарате, а также исходящей из него, связано с функциями и компетенцией хакимията, с компетенционным принципом формирования информационных массивов. Соблюдение как самой компетенции, так и «принципа» гарантирует циркуляцию максимально полезной (ее еще называют «чистой») информации, свободной от информационного шума (бесполезной информации). А, как известно, чем меньше информационный шум, тем эффективнее система информации, тем оптимальнее ее массив.

Но прежде чем «соблюдать» компетенцию, необходимо её установить. К сожалению, положения о структурных подразделениях аппарата хакимиятов приняты еще не везде², но даже разработанные и утвержденные зачастую далеки от совершенства, в них порой слабо отражаются внутренние и внешние информационные связи, недостаточно распределены полномочия по работе с информацией среди звеньев структурных подразделений и должностных лиц. Все это дезорганизует работу с информацией. Принятие примерных положений на уровне Совета Министров с учётом уже накопленного практического опыта разработки этих актов способствует

¹ См.: Рузметов Х.И. Хокимияты. – Т.: ТГЮИ. 2004. С. 97-98.

² См.: Например, к настоящему времени отсутствуют Положения о структурных подразделениях аппарата хакимиятов города Тахиаташ, а также Амударьинского, Берунийского, Кегелийского районов.

укреплению правовых и, как следствие, информационных основ деятельности аппарата. Вместе с тем, до настоящего времени подобные примерные положения не приняты, что придаёт актуальность решению данной проблемы в современный период.

Касательно данной проблемы следует согласиться с мнением Кутыбаевой Е.Д., которая утверждает: «Поэтому, в положениях об органах исполнительной власти, регламентах, а, иногда, в специальных инструкциях следует предусмотреть правила выдачи гражданам необходимой информации...»¹.

Компетенционный принцип реализуется не только в положениях. Существуют и другие формы правового регулирования, в которых он получает свое воплощение: это регламенты организационной деятельности подразделений, должностные инструкции и другие акты.

На практике природа информации, ее принципы, виды, а также динамический уровень сферы информационного обеспечения деятельности органа управления связываются, прежде всего, с принятием управленческих решений. Субъекты управления используют информацию как элемент управленческого процесса с целью выработки управляющих воздействий, анализа и прогнозирования возможных ситуаций. Это большой и многоплановый вопрос, требующий особого исследования.

Аппарат хакимията занят разносторонней работой по обработке и анализу информации для принятия решений Кенеса, решений и распоряжений хакима. С помощью контрольной информации он принимает активное участие в обеспечении выполнения этих решений. Многие хакимияты в целях четкой организации работы в данном направлении приняли нормативные акты, которые устанавливают правила подготовки, принятия и выполнения решений в аппарате хакимията. Так например, в хакимиятах Чимбайского, Турткульского, Элликкалинского, Ходжейлийского

¹См.: Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан. // Дисс...докт.юрид.наук. – Т., 1999. С. 248.

районов¹ распоряжением хакима утверждены Регламенты работы с документами в аппарате хакимията. Большую положительную роль здесь играет постоянная связь с населением. Поэтому, одной из обязанностей Кенесов и хакимиятов является систематическое информирование населения о своей работе и принятых решениях.

Интересен в этом опыт Польши, где местные органы власти информируют население о своей деятельности посредством интернета и специального информационного центра оснащенного компьютерной техникой с постоянно обновляемой информацией обо всех документах принимаемых местной администрацией². Это способствует более последовательному осуществлению принципа гласности - важнейшего принципа деятельности Кенесов и хакимията.

Информация необходима не только для разработки и принятия решений, соотношение между ними - в количественном отношении - всегда должно быть в пользу времени и труда, затрачиваемого на обработку информации. В противном случае принятие решений превратится в непрерывный механический процесс. Действительно, деятельность по обработке информации отнимает много времени и сил, требует непрерывного совершенствования форм информационной работы. Однако слаженная работа служащих аппарата хакимията с информацией невозможна без ясного представления о её свойствах и разновидностях.

Уже говорилось об основных принципах информации. Как же они должны учитываться и учитываются в работе аппарата? Как и другие, эти элементы информационной сферы прежде всего подчиняются характеру и содержанию компетенции того или иного подразделения. Полнота, систематичность, комплексность, достоверность, своевременность и другие принципы информации будут достигнуты только в том случае, если

¹См.: Текущий архив Чимбайского, Турткульского, Элликкалинского, Ходжейлийского районных хакимиятов за 2008 год.

² См.: Материалы учебного курса Всемирного банка «Межбюджетные отношения и управление финансами на местном уровне». 8-13 декабря 2003 года. г.Тбилиси.

существует четкое разделение функций между подразделениями и звеньями аппарата, если эти функции и полномочия закреплены в соответствующих правовых документах, а соблюдение их постоянно контролируется. Например, своевременность информации достигается с помощью планирования - составления организационно-контрольной группой планов работы хакимията, плана подготовки сессии, заседаний при хакиме; достоверности - в результате проверок, производимых на местах, осуществления контроля в различных формах и т.д.

Касательно этого вопроса можно назвать недостатки, которые не раз отмечались в литературе, среди них: большое число сложных документов, их многословие и нечеткое изложение содержания; неиспользование возможностей максимальной типизации однородных текстов документов, их унификации; отсутствие чёткой регламентации путей прохождения в аппарате различных групп документов; наличие повторных операций с документами, многократное прохождение их через одни и те же звенья; многократная регистрация документов, неполное отражение в номенклатуре документальных материалов, нарушение логического порядка заголовков дел в номенклатуре по степени их важности и взаимосвязи и т. д.

Важное значение в устранении указанных недостатков, в упорядочении процесса документирования приобретает периодическая учёба делопроизводственного персонала, обмен опытом на республиканских совещаниях руководителей организационно-контрольными и общими отделами (канцеляриями). Это позволит приобщить их к научным достижениям в документоведении и создать предпосылки для разработки содержательных нормативных актов, с включением в них приложений принципиальных схем прохождения документов, схем подготовки и движения решений Кенеса и хакима, программы контроля за исполнением документов и т. п.

Вместе с тем, для решения данной проблемы необходима централизованная координация деятельности хакимиятов. В этих целях

целесообразно создать при Совете Министров Республики Каракалпакстан Координационный центр по вопросам деятельности хакимиятов. К такому же выводу приходит Х.Рузметов, который предлагает «создать на уровне Кабинета Министров Республики Узбекистан Республиканский центр по информационному обеспечению деятельности аппарата хокимията»¹. Все это показывает, что существует наличие большого информационного вакуума в хакимиятах по обмену среди них достигнутым передовым опытом в деятельности их вспомогательного аппарата, в том числе в деле совершенствования документальной информации.

Вопросы информационной деятельности чрезвычайно многоплановы. Их изучение приводит к проблеме совершенствования структуры аппарата.

Информация и структура органа управления тесно взаимосвязаны. Структура аппарата, связи его подразделений, их взаимодействие, функции, которые выполняет или должно выполнять то или иное звено, и другие факторы влияют на качество информации, на своевременность её сбора, обработки и передачи. В свою очередь, всё возрастающий поток информации требует установления оптимальной структуры.

В последнее время все большую актуальность обретает вопрос создания при организационно-контрольных группах хакимиятов специальных информационно-методических центров, которые могли бы стать подразделением аппарата занимающегося обобщением и распространением лучшего опыта работы Кенесов и хакимиятов. В таких центрах депутаты и актив смогут получать полезную информацию об опыте работы местных Кенесов, постоянных комиссий, знакомиться с планами работы хакимиятов, вопросами, рассмотренными на сессиях, заседаниях при хакиме и т.д.

Однако работа с информацией - задача не только организационно-контрольных групп и информационно-методических центров хакимиятов, как полагают некоторые авторы. Информационной деятельностью в той или

¹ См.: Рузметов Х.И. Организация деятельности аппарата хокимията в Республике Узбекистан.//Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. – Т.: АГОС при Президенте Республики Узбекистан. 2000. С. 132.

иной степени заняты все подразделения и должностные лица аппарата хакимията. Но и здесь существует своеобразное разделение труда, своя специализация, о чем уже говорилось: одни занимаются преимущественно аналитической работой с информацией, другие — «информационным обслуживанием». В связи с этим, как отмечает Лодон Дж. и Лодон К., «поскольку в каждой организации существуют ряд отделов, в которых работают сотрудники различных специальностей и разные организационные уровни, то для управления ими требуются несколько различных типов информационных систем»¹.

К числу «аналитических» подразделений принадлежит, прежде всего, организационно-контрольная группа. Он является мозговым центром аппарата. Характерная черта организационно-контрольных групп состоит в непосредственной и постоянной их связи с населением, постоянными комиссиями, депутатами, нижестоящими органами Кенеса и хакимията и т. д. В группе анализируется большое количество разнообразной информации, обобщаются различные материалы, готовятся планы, методические разработки. Это звено должно быть максимально разгружено от оперативно-технической работы с информацией для сосредоточения внимания на вопросах организационно-массовой работы. На практике, однако, данные группы часто выполняют несвойственные им функции, которые иногда закрепляются в нормативной форме. Так, в некоторых положениях о функциональных правах и обязанностях работников аппарата хакимията, например Турткульского районного хакимията,² на главного специалиста организационно- контрольной группы возлагается осуществление контроля за правильным ведением делопроизводства и оперативным прохождением дел в местных Кенесах.

Одно из рабочих звеньев хакимиятов составляет так называемый аппарат

¹ См.: Лодон Дж., Лодон К. Управление информационными системами: - 7-е изд. пер. с англ. – СПб.: Питер. 2005. С. 73.

² См.: Решение хакима Турткульского района «О распределении обязанностей между хакимом, заместителями хакима и работниками аппарата хакимията» от 21 марта 2005 года.

при руководстве или секретариат руководителей хакимията¹. Сюда включаются помощник, секретарь-делопроизводитель хакима и такие работники секретариата при заместителях хакима как главный специалист, ведущий специалист, а также специалист первой категории. Первые, как отмечалось, обеспечивают связь и осуществляют контроль за деятельностью отраслевых и функциональных отделов, управлений, организаций, учреждений, предприятий в соответствии с распределением обязанностей между руководителями хакимията. Так например, такое распределение обязанностей осуществлено согласно решения хакима города Нукус от 19 марта 2005 года за № 43/3². Также как специалисты групп, они передают и получают большой поток оперативной устной информации, в работе с ней преобладают анализ и обобщение. Технические же секретари выполняют в основном функции «информационного обслуживания».

Особое место занимает организационно-контрольная группа, к которому поступает вся контрольная информация. В некоторых хакимиятах ещё не в полной мере используется аналитико-синтетическая направленность контрольной деятельности, хотя о важности контрольной информации говорить не приходится. Она пронизывает действия всех подразделений и должностных лиц аппарата хакимията. Связано это с усилением контрольной функции Кенесов, с информационной природой контроля. Остановившись на данном вопросе Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов в своём выступлении перед сенаторами, представляющих отчасти местные Кенесы, отмечает: «...сама жизнь обуславливает необходимость определяющей роли парламента в обеспечении строгого контроля за процессами внедрения и практической реализации, соблюдения принимаемых законов и юридических норм»³.

В условиях современного периода реформ наша главная насущная

¹См.: Приложение к Решению хакима города Нукус «Об утверждении обязанностей между хакимом, его заместителями и сотрудниками аппарата хакимията» от 19 марта.2005 года за № 13/3.

² См.: Текущий архив хакимията города Нукус за 2005 год.

³ См.: «Народное слово» от 25 февраля 2006 года.

задача – управление, организация и контроль. Но и при осуществлении контрольной функции надо помнить, что всё искусство управления и политики состоит в том, чтобы своевременно учесть и знать, где сосредоточить свои главные силы и внимание. Именно на организационно-контрольную группу должны возлагаться задачи методического руководства контрольной работой, постоянного анализа контрольной информации. Поэтому следует признать правильной практику создания организационно-контрольных групп и закрепление их непосредственного подчинения хакиму.

Так например, в структуре аппарата хакимията ранее действовавшие группы по организационной и кадровой работе реорганизованы согласно Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления» от 5 января 2004 года за № 2 в организационно-контрольные группы¹.

Совершенно особый поток письменной информации обрабатывает приёмная хакимията, которая тысячами нитей связана с населением. По своему характеру её деятельность во многом аналогична той, которую выполняет организационно-контрольная группа, и, следовательно, она должна самостоятельно решать задачи, поставленные ей хакимом.

На важном участке информационного обслуживания Кенесов и хакимиятов находятся общие отделы (канцелярии)². Характер их деятельности в настоящее время наиболее противоречив. В некоторых хакимиятах, помимо функции «информационного обслуживания», они выполняют ещё и финансово-хозяйственную работу. Структура общего отдела к настоящему времени хотя и однородна, но его система функций чрезвычайно пестра. Так, на общие отделы сегодня возлагаются как правило выполнение функций, которые ранее выполнялись в совокупности следующими видами структурных подразделений аппарата хакимията:

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 1-2. ст. 11.

² Мы не затрагиваем такие структурные единицы, как I часть и II отдел – они выполняют особые функции, не имеющие прямого отношения к предмету нашего исследования.

канцелярия, протокольная часть, экспедиция, машинописное бюро, технический секретарь и приёмная по жалобам. Исходя из этого можно сделать вывод, что общий отдел (канцелярия) занимается в основном оперативно-технической и информационной работой.

Здесь следует отметить, что целесообразно выделять из общего отдела кадровые, финансовые и хозяйственные вопросы. В результате такого выделения будет ли это административно-хозяйственная часть или отдел, от этого только выиграет общее дело рационализации работы и структуры внутреннего аппарата.

Итак, практика убеждает в том, что информационную деятельность осуществляют все подразделения вспомогательного аппарата хакимията. Но того разграничения в этой деятельности, о котором шла речь, на деле не существует. Поэтому в целях рационализации и повышения эффективности работы с информацией информационным обслуживанием, по нашему мнению, должно заниматься специальное подразделение аппарата.

По нашему мнению, такой службой или, точнее, отделом должен стать самостоятельный информационный отдел (группа), созданный на базе существующих общих отделов (канцелярии), с выделением у последних (там, где это не проведено) финансово-хозяйственных функций. Руководствуясь уже изложенным (а также тем, что образование подобного подразделения должно идти в основном в пределах существующего штатного расписания), в его состав могли бы войти следующие традиционные звенья аппарата: канцелярия, протокольная часть, компьютерный центр, технические секретари, печатный цех, экспедиция, - они образуют организационно-технический сектор отдела (группы). Кроме того, сюда желательно включить группу рационализации информационной работы, состоящую из специалиста по документалистике и инженера по оргтехнике.

Основные задачи этого отдела должны состоять в следующем: прежде всего он должен стать основным ядром справочно-информационной службы, здесь должна сосредоточиваться большая часть информационного фонда;

далее, отдел должен заниматься исследовательской работой по совершенствованию документальных форм информации, унификации документов; подготавливать условия для перехода к автоматизированной обработке информации. Информационный отдел должен стать основным ядром справочно-информационной службы хакимията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое комплексное исследование проблемы, связанных с организацией деятельности аппарата хокимията в Республике Каракалпакстан, даёт основание для общего вывода о том, что действующее законодательство и практика его применения в основном способствуют организации эффективной деятельности аппарата хокимията. Вместе с тем, проведённое исследование показало, что есть ряд проблем требующих своего разрешения для повышения эффективности правового регулирования деятельности аппарата хокимията.

Выполненное исследование позволило сформулировать ряд частных выводов и внести некоторые предложения по совершенствованию организации деятельности аппарата хокимията в Республике Каракалпакстан, которые заключаются в следующем:

1. Установлено, что в организационно-правовой структуре местных органов исполнительной власти (хокимиятов) по своему правовому статусу различаются и функционируют два вида аппарата: «аппарат управления хокимията» и «аппарат хокимията», где:

- под термином «аппарат управления хокимията» понимается та часть хокимията, которая осуществляет одновременно руководящие и вспомогательные управленческие функции по отношению к другим структурным подразделениям хокимията и соответственно включает в себя руководство хокимията, а также аппарат хокимията (вспомогательный аппарат);

- под термином «аппарат хокимията» следует понимать совокупность внутренних структурных подразделений хокимията, основное назначение которых заключается в вспомогательно-функциональном и вспомогательно-техническом содействии соответствующему хокимияту в осуществлении возложенных на него задач и функций. При этом делается вывод, что руководство хокимията, а также отраслевые и функциональные отделы и управления понятием «аппарат хокимията» не охватываются.

2. Установлена нецелесообразность создания отдельных вспомогательных аппаратов при хакимияте и при местном Кенесе народных депутатов. Это предопределяется единоначалием в руководстве хакимом на местном уровне одновременно двумя ветвями власти – представительной и исполнительной.

3. При осуществлении правового обеспечения деятельности аппарата хакимията целесообразно шире применять должностные инструкции, которые подробно регламентируют работу каждого служащего и являются юридическим документом, на основании которого к работнику в случае необходимости могут быть применены меры дисциплинарного и материального воздействия.

4. Проведённый анализ нормативного регламентирования и сложившейся практики организации деятельности вспомогательного аппарата хакимиятов позволяет констатировать, что в настоящее время нет ещё достаточно чёткого и единообразного правового регулирования вопросов организации деятельности вспомогательного аппарата, в частности вопросов, касающихся определения и соответствующего закрепления назначения вспомогательного аппарата, правового статуса составляющих его структурных подразделений, а также работников различных категорий.

С целью дальнейшего совершенствования правового регламентирования вопросов организации деятельности аппарата хакимията представляется целесообразным в надлежащих нормативных актах предусмотреть: а) наличие у хакимиятов внутреннего (вспомогательного) аппарата, определив его целевое назначение; б) порядок образования структурных подразделений вспомогательного аппарата (групп, секретариатов и т.п.); в) порядок утверждения и освобождения от должности руководителей этих структурных подразделений; г) определение компетенции вспомогательного аппарата, предоставив право решения этих вопросов самому хакиму.

При этом, в связи с предоставлением хакиму право решать вопрос об определении компетенции подразделений своего внутреннего аппарата, с

целью закрепления единообразного методологического подхода к определению основных параметров статуса подразделений вспомогательного аппарата и полномочий его работников, было бы целесообразным разработать на уровне Совета Министров Республики Каракалпакстан методические указания по разработке положений о структурных подразделениях вспомогательного аппарата и должностных инструкций его работников. На основе этих указаний хакимияты могут разрабатывать и утверждать положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников вспомогательного аппарата.

5. Для оптимизации правового регулирования статуса служащих аппарата хакимията, вопросы организации труда работников аппарата хакимията, определения трудовых функций каждого работника, взаимоотношений между работниками, а также между ними и руководителями в процессе труда, вопросы взаимоотношений между работниками хакимията и органами местных Кенесов, депутатами и депутатскими группами, между ними и предприятиями, организациями и учреждениями, общественными организациями и органами самоуправления граждан, между ними и гражданами, а также вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих должны быть разрешены в специальных нормативных актах. Заслуживают всемерной поддержки предложения о принятии Закона Республики Каракалпакстан «О государственной службе в Республики Каракалпакстан». Принятие такого закона явилось бы одной из важнейших предпосылок научной организации труда в государственном аппарате в целом и в аппарате хакимиятов в частности.

Наряду с этим, целесообразно в централизованном порядке на уровне Совета Министров разработать квалификационные характеристики для работников аппарата хакимията. Это позволило бы предварительно, определяя на практике каждому конкретному работнику основные

направления (участки) работы устанавливать применительно к квалификационным характеристикам должностные обязанности.

6. Установлено, что уровень работы всех звеньев и органов вспомогательного аппарата, в том числе их воздействие на функциональные и отраслевые органы управления, в значительной мере определяется руководством хакимов этим служебным аппаратом. Особенность такого руководства обусловлена тем, что служебный характер задач и функций вспомогательного аппарата предопределяет органическую связь органов и звеньев вспомогательного аппарата с хакимом.

Вспомогательный характер функций аппарата хакимиятов определяет его подчинение только по горизонтали — хакимам. Именно хакиды ориентируют вспомогательный аппарат на организаторскую деятельность в системе Кенеса и хакимията, на организацию и проверку исполнения решений, заботятся о внедрении научных рекомендаций в организацию его работы.

Однако отсутствие у органов и звеньев вспомогательного аппарата хакимиятов полномочий по применению к функциональным и отраслевым отделам и управлениям мер правового характера не свидетельствует об отсутствии у них собственной компетенции, а характеризует степень самостоятельности и особенности компетенции органов вспомогательного аппарата, поскольку отсутствие у определенных органов собственной компетенции ставит под вопрос само их существование как таковых.

7. Информация, в частности организационно-распорядительная, принимает документальную форму на отдельных стадиях управленческого процесса. Огромные потоки устной информации, различной по содержанию (экономическая, политическая и т.д.) и объёму, пронизывают «аппарат»; часть этой информации документируется, другая, трансформировавшись, получает новое содержание и форму. В целях регулирования потоков, включающих самую разнообразную информацию, целесообразно с учётом компетенционного принципа составлять в аппарате схему информационных

связей хакимията, которая устанавливала бы периодичность, содержание и виды таких связей в системе хакимията.

8. Целесообразно создание при организационно-контрольных группах аппарата хакимиятов специальных информационно-методических центров. Такие центры могли бы стать подразделением аппарата занимающегося обобщением и распространением лучшего опыта работы Кенесов и хакимиятов.

9. В целях рационализации и повышения эффективности работы с информацией информационным обслуживанием должно заниматься специальное подразделение аппарата. Такой службой может стать самостоятельная информационная группа (отдел), создаваемая на базе существующих общих отделов (канцелярии).

10. Выявлено наличие большого информационного вакуума в хакимиятах по обмену среди них достигнутым передовым опытом в организации деятельности их вспомогательного аппарата. Поэтому предлагается создать на уровне Совета Министров Республиканский центр по вопросам деятельности аппарата хакимиятов, что позволило бы оптимизировать решение проблем по информационному обеспечению деятельности аппарата хакимиятов, распространения новых методов работы, для разработки методических рекомендаций и других типовых документов по организации их деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1.РУКОВОДЯЩАЯ ЛИТЕРАТУРА:

- 1.1. Каримов И.А. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.1. – Т.: Узбекистан, 1993. – 256 с.
- 1.2. Каримов И.А. Наша цель: свободная и процветающая Родина. Т. 2. – Т.: Узбекистан. 1994. – 288 с.
- 1.3. Каримов И.А. По пути созидания. Т.4. – Т.: Узбекистан, 1995.–70 с.
- 1.4. Каримов И.А. Мыслить и работать по-новому - требование времени. Т. 5. - Т.: Узбекистан. 1995. – 246 с.
- 1.5. Каримов И.А. По пути безопасности и стабильного развития. Т.6. - Т.: Узбекистан. 1995. – 246 с.
- 1.6. Каримов И.А. Своё будущее мы строим своими руками. Т.7. - Т.: Узбекистан. 1995. – 246 с.
- 1.7. Каримов И.А. Наша высшая цель – независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.8. – Т.: Узбекистан. 2000. – 512 с.
- 1.8. Каримов И.А. За процветание Родины - каждый из нас в ответе. Т.9. – Т.: Узбекистан. 2000. – 512 с.
- 1.9. Каримов И.А. За безопасность и мир надо бороться. Т.10. – Т.: Узбекистан. 2000. – 512 с.
- 1.10. Каримов И.А. Избранный нами путь – это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Т.11.- Т.: Узбекистан. 2003. – 296 с.
- 1.11. Каримов И.А. Мирная жизнь и безопасность страны зависят от единства и твердой воли нашего народа. Т.12.– Т.: Узбекистан. 2004. – 280 с.
- 1.12. Каримов И.А. Узбекский народ некогда и ни от кого не будет зависеть. Т.13. – Т.: Узбекистан. 2005. – 264 с.
- 1.13. Каримов И.А. Человек, его права и свободы – высшая ценность. Т.14.

– Т.: Узбекистан. 2006. – 224 с.

1.14. Каримов И.А. Либерализация общества, углубление реформ, повышение духовности и уровня жизни народа – критерий и цель всей нашей деятельности. Т. 15. – Т.: Узбекистан. 2007. – 208 с.

1.15. Каримов И.А. По пути модернизации страны и устойчивого развития экономики. Т. 16. – Т.: Узбекистан. 2008. – 280 с.

1.16. Каримов И.А. Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан посвященном Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране // Народное слово.-2010.13 ноября. №220

2. НОРМАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ:

2.1. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года. - Т.: Узбекистон. 1998. - 48 с. (с изменениями и дополнениями от 24 апреля 2003 года.)

2.2. Конституция Республики Каракалпакстан от 9 апреля 1993года. - Нукус: Каракалпакстан 2006.(с изменениями и дополнениями от12 ноября 2003года.)

2.3. Конституционный Закон Республики Узбекистан “О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан” от 12 декабря 2002 года. //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2002 года. № 12. ст. 215. С. 111-125.

2.4. Конституционный Закон Республики Узбекистан “О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан” от 12 декабря 2002 года. //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2002 года. № 12. ст. 216. С. 126-130.

2.5. Конституционный Закон Республики Узбекистан “Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти” от 4 апреля 2002 года. //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

2002 года. № 4-5. ст. 60. С. 152-156.

2.6. Конституционный Закон Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» от 11 апреля 2007 года. // Народное слово. 12 апреля 2007 года.

2.7. Конституционный Закон Республики Узбекистан “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” (новая редакция) от 29 августа 2003 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003 года. № 9-10. ст. 132. С. 200-226.

2.8. Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Конституционного Закона Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» от 11 апреля 2007 года. // Народное слово. 12 апреля 2007 года.

2.9. Закон Республики Узбекистан «О внесении поправок в статьи Конституции Республики Узбекистан (статья 89, пункт 15 статьи 93, часть вторая статьи 102). // Народное слово. 12 апреля 2007 года.

2.10. Закон Республики Узбекистан "О реорганизации местных органов власти" от 4 января 2002 года. //Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1992 года. № 3 (1191). ст. 146. С. 89-90.

2.11. Закон Республики Узбекистан "О государственной власти на местах" от 2 сентября 1993 года. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1993 года. № 9 (1209). ст. 321. С. 153.

2.12. Закон Республики Узбекистан "О статусе депутатов в Республике Узбекистан" от 6 мая 1995 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995 года. № 6. ст. 114.

2.13. Закон Республики Узбекистан "Об органах самоуправления граждан" от 14 апреля 1999 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999 года. № 5. ст. 110 .

- 2.14. Закон Республики Узбекистан “О политических партиях” от 26 декабря 1996 года. - Т.: Адолат. 1999 г. Новые законы Узбекистана. № 15.
- 2.15. Закон Республики Узбекистан “О негосударственных некоммерческих организациях” от 14 апреля 1999 года. - Т.: Адолат. 1999 г. Новые законы Узбекистана. № 21.
- 2.16. Закон Республики Узбекистан “О бюджетной системе” от 14 декабря 2000 года. //Сборник Ведомостей Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 1-2 (1297-1298). 2001. ст.6.
- 2.17. Закон Республики Узбекистан "О Кабинете Министров Республики Узбекистан" (новая редакция) от 29 августа 2002 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г. № 9-10. ст.138.
- 2.18. Закон Республики Узбекистан "Об обращениях граждан" (новая редакция) от 6 мая 1994 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003 г. №1. ст. 7.
- 2.19. Закон Республики Узбекистан "О выборах в областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов" от 5 мая 1994 года. (с изменениями от 29 августа 2003 года.). // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003 г. №9-10. ст. 134.
- 2.20. Закон Республики Каракалпакстан «О Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан» принят в новой редакции на четырнадцатой сессии Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва 29 января 1998 года.- Вести Каракалпакстана, 1998, 17 февраля (с изменениями от 3 марта 2006 года.).
- 2.21. Закон Республики Каракалпакстан «О Совете Министров Республики Каракалпакстан» принят в новой редакции на четырнадцатой сессии Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва 29 января 1998 года.- Вести Каракалпакстана,1998, 17 февраля. (с изменениями от 3 марта 2006 года.).
- 2.22. Закон о комитетах и комиссиях Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан: принят в новой редакции на четырнадцатой сессии

Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва 29 января 1998 года.- Вести Каракалпакстана,1998, 5 марта. (с изменениями от 3 марта 2006года).

2.23. Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах»: принят в новой редакции на четырнадцатой сессии Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва 29 января 1998 года.- Вести Каракалпакстана,1998, 24 февраля. (с изменениями от 27 декабря 2006года).

2.24. Закон Республики Каракалпакстан "Об органах самоуправления граждан" принят в новой редакции на двадцать четвертой сессии Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан первого созыва 28 августа 1999 года.- Вести Каракалпакстана,1999, 25сентября . (29 август 2005)

2.25. Закон Республики Каракалпакстан "О выборах в районные и городские Кенесы народных депутатов" от 29 мая 2004 года. (с изменениями от 29 августа 2005 года.).

2.26. Указ Президента Республики Узбекистан "О вступлении в должность хокима (мэра) города Ташкента" от 9 января 1992. // Пресс-бюллетень Президента Республики Узбекистан. № 5. 1992 г. С. 25.

2.27. Указ Президента Республики Узбекистан "О совершенствовании структуры органов управления хокимиятов городов районного подчинения" от 26 ноября 1996 года. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № (1249). ст. 1. С. 53.

2.28. Распоряжение Президента Республики Узбекистан “Об образовании Республиканской комиссии по совершенствованию структуры управления экономикой” от 25 апреля 2003 года. № Р-1751.

2.29. Постановление Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан "О совершенствовании структуры органов государственной и исполнительной власти в областях, городах и районах Республики Узбекистан" от 10 октября 1991 года. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 12 (1188). ст.300. с. 100.

2.30. Постановление Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан "Об утверждении Временного положения "О хокимах областей, районов и городов и основах их взаимодействия с представительными органами власти - Советами народных депутатов" от 28 февраля 1992 года.

2.31. Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан "О статусе и структуре управления города Ташкента - столицы Узбекистана" от 18 ноября 1991 года. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 1 (1189). С. 40.

2.32. Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан "Об утверждении Временного положения", "О статусе и государственной власти, а также органах управления города Ташкента - столицы Узбекистана" от 13 декабря 1991 года. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 1. (1189). С. 77.

2.33. Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан «О Национальной программе повышения правовой культуры в обществе» от 29 августа 1997 года. // Новые законы Узбекистана. – Т.: Адолат. 1998. № 17.

2.34. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О численности и примерной структуре аппарата хокимиятов областей и города Ташкента" от 7 февраля 1992 года. № 55.

2.35. Постановление Совета Министров Республики Каракалпакстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов системы Министерства труда Республики Каракалпакстан» от 2 июля 1993 года. № 173\7.- Текущий архив Совета Министров Республики Каракалпакстан, 1993г.

2.36. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О совершенствовании структуры органов государственного управления и мерах по сокращению численности административно-управленческого персонала" от 26 ноября 1996 года. № 420.

2.37. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О создании информационно-аналитического управления Кабинета Министров

Республики Узбекистан" от 16 апреля 1997 года. № 199.

2.38. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О совершенствовании структуры аппарата Кабинета Министров Республики Узбекистан" от 20 мая 1997 года. № 248.

2.39. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан. "О совершенствовании структуры аппарата хокимиятов областей и города Ташкента" от 17 июня 1997 года. № 301.

2.40. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О совершенствовании структуры аппарата хокимиятов городов и районов" от 30 сентября 1997 года. № 459 // Народное слово. 1997 г. 1 октября. № 201.

2.41. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О введении должности первых заместителей председателя Совета Министров Республики Каракалпакстан и хокимов областей по вопросам сельского и водного хозяйств" от 24 декабря 1997 года. № 568.

2.42. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об организационных мерах по совершенствованию и сокращению административно-управленческого аппарата» от 7 декабря 1999 года. № 522.

2.43. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О внесении изменений в структуру аппарата областных хокимиятов» от 24 ноября 2000 года. № 461.

2.44. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании структуры управления и сокращении численности административно-управленческого персонала» от 29 декабря 2000 года. № 510.

2.45. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2003 год» от 30 декабря 2002 года. № 455.

2.46. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от «О

мерах по упорядочению численности и оптимизации расходов на содержание управленческого персонала” от 22 августа 2003 года. № 363.

2.47. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан “О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления” от 5 января 2004 года. № 2. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 1-2. ст.11.

2.48. Номенклатура должностей управленческого, обслуживающего и технического персонала органов государственного и хозяйственного управления. // Приложение № 1 к Совместному постановлению Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан за № 58 и Министерства финансов Республики Узбекистан за № 116 «Об утверждении нормативных документов по упорядочению численности и оптимизации расходов на содержание управленческого персонала» от 22 сентября 2003 года.

2.49. Решение хакима города Нукус "О распределении обязанностей между хакимом и заместителей, и о структуре ведомыми ими учреждениями, организации и руководимыми ими городских комиссии и советов" от 6 мая 2006 года. № 47./5-3

2.50. Решение хакима Чимбайского района «О распределение обязанностей между сотрудниками хакимията Чимбайского района» от 26 сентября 2006года. № 9 / 392

2.51. Решение хакима Кунградского района «О распределение обязанностей между сотрудниками хакимията Кунградского района» от 16 октября 2006года. № 8 / 456

2.52. Решение хакима города Нукус «О распределение функциональных обязанностей хакимията города Нукус» от 19 марта 2005 года.№43 /3

2.53. Решение хакима города Нукус «Об утверждение Регламента хакимията города Нукус» от 13 июня 2005 года. 77/6.

2.54. Приложение № 47/5-3 к решению хакима города Нукус "Перечень комиссии руководимых хакимом города Нукус и его заместителями" от 6

мая 2006 года.

2.55. Решение хакима города Нукус “О параметрах местного бюджета города Нукус на 2003 год” от 28 февраля 2003 года.

2.56. Решение хакима города Нукус "О распределении должностных обязанностей между хакимом города Нукус, его заместителями и работниками аппарата хакимията города Нукус" от 22 марта 2005 года. № 44\3.

3. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА :

3.1. Азизходжаев А.А. Проблемы правоохранительной деятельности местных Советов. - Т.: Узбекистан. 1990. - 155 с.

3.2. Агзамходжаев А.А. Правовые основы государственной независимости Республики Узбекистан. - Т.: Узбекистан. 1993. - 94 с.

3.3. Адилходжаева С.М. Глобализация и стратегия государства. – Т.: ТДЮИ. 2007. – 300 с.

3.4. Адылқариев Х.Т. Конституция ва фуқаролик жамияти. – Т.: Шарқ. 2002. – 320 б.

3.5. Ахмедов Д., Маликова Г. Организация деятельности органов самоуправления граждан: Учебное и научно-практическое пособие. – Т.: ТГЮИ. 2005. – 394 с.

3.6. Алимов Р.Х. Муниципальная экономика и менеджмент.–Т., 2003. - 351 с.

3.7. Алимов Р.Х., Соловьёва П.И. Административное право Республики Узбекистан. – Т.: Адолат. – 1998. – 486 с.

3.8. Алимов Р. ва бошқалар. Узбекистан на пути к гражданскому обществу - Ўзбекистон: фуқаролик жамияти сари. – Т.: Шарқ. 2003. – 304 с.

3.9. Айтаниязов П. Республика Каракалпакстан - суверенное государство –Нукус: «Каракалпакстан». 1993. - 32 с.

3.10. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. - Киев: Наука думка. 1990. -

145 с.

3.11. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении: (Социально-правовой аспект). – Л.: Издательство ЛГУ. 1990. – 141 с.

3.12. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М.: “НПО “Издательство экономика”. 2000. – 302 с.

3.13. Ахмедов Д. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси: Халқ ҳокимиятчилиги. – Т.: ТДЮИ. 2002. – 103 с.

3.14. Абрамов Ю.К., Зубок В.М. Партии и исполнительная власть в США (70-80-е годы). – М.: Наука. 1990. – 140 с.

3.15. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист. 2004. – 666 с.

3.16. Анохин М.Г. Политическая система: переходные процессы. – М.: ИСПИ РАН. 1996. – 201 с.

3.17. Афанасьев С.Л. Будущее общество: Ведущие социально-экономические тенденции современности. – М.: МГТУ им. Н.Э.Баумана. 2000. – 568 с.

3.18. Бобоев Х.Б., Одилқориев Х.Т. Давлат ва ҳуқуқ назарияси. – Т.: Иқтисодиёт ва ҳуқуқ дунёси. 2000. – 517 с.

3.19. Бойдадаев М. Политико-правовые основы становления и развития системы государственного управления Республики Узбекистан. – Т.: Адолат. 1996. – 174 с.

3.20. Биллолхужаева Ш.Б. Проблема взаимодействия морали и права в условиях формирования гражданского общества в Узбекистане. – Т.: ДЖҚА. 2005. – 160 с.

3.21. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации (учебник). – М.: ИНФРА-НОРМА. 1997. – 752 с.

3.22. Баишев Ж., Шакиров К. Конституции 16 стран мира.- Алма-Аты.: Жети-жаргы. 1995. – 576 с.

- 3.23. Батчиков С.А. Эффективность государственного управления (перевод с английского). - М.: АО «Консалтбанкир». 1998. - 840 с.
- 3.24. Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юристъ. 1998. – 432 с.
- 3.25. Бабич А.М., Павлова Л.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы. 1999. – 687 с.
- 3.26. Бизюкова И.В. Кадры управления. Подбор и оценка – М.: Экономика. 1998. – 105 с.
- 3.27. Безлепкин Б.Т. Судебно-правовая защита прав и свобод граждан в отношениях с государственными органами и должностными лицами. – М.: «Юр.Инфо Р». 1997. – 128 с.
- 3.28. Воронин А.Г. и др. Местное самоуправление в современной России. – М.: Московский общественный фонд. 1998. – 240 с.
- 3.29. Волос И.Оутс. Налогобложение имущества и местное правительственное финансирование: Обзор и некоторые отражения. www.worldbank.org
- 3.30. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – Издание Г-на Тихомирова М.Ю. 1999. – 191 с.
- 3.31. Верхейн Т. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? – М.: «Права человека». 2001. – 512 с.
- 3.32. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное право. – М.: ТК Велби, Проспект. 2004. – 480 с.
- 3.33. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. – М.: Юркнига. 2005. – 476.
- 3.34. Грин Роберт. 48 законов власти. – М.: РИПОЛ классик. 2002. – 768 с.
- 3.35. Гафуров А.А. Политометрия: анализ и оптимизация общественного развития. – Т.: Фан. 2000. – 200 с.
- 3.36. Гулямов С.С. Кадрлар тайёрлаш миллий дастури амалда. – Т.: Шарқ. 2001. – 672 с.
- 3.37. Голенкова Э.М. Проблемы формирования гражданского общества. –

М.: ИС РАН. 1993. – 154 с.

3.38. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. - М.: Проспект. 2004. – 556 с.

3.39. Гравер Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ. - Сов. государство и право. 1992. № 10. С. 96-107.

3.40. Гнилорыбов В.В. Местное самоуправление в Украине: мир понятий и терминов. – Луганск. 2005. - 167 с.

3.41. Гуторова А.Л. Региональные представительные органы власти в политической системе Р.Ф. – М.: РАГС. Эко Энроф. 1996. – 357 с.

3.42. Гильченко Л.В. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации. Т.2. – М.: Московский общественный фонд. 1999. – 193 с.

3.43. Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. - Саратов. Саратовский университет. 1990. - 86 с.

3.44. Демократизация аппарата управления. – Киев: Наука думка. 1990. – 297 с.

3.45. Джилас М. Лицо тоталитаризма. – М.: Новости. 1992. – 98 с.

3.46. Данилов С.Ю. Правовые демократические государства: очерки истории. – М.: «Маркетинг». 1999. – 292 с.

3.47. Дюран Э.Б. Местные органы власти во Франции. – М.: “ИнтраТЭК-Р”. 1996. – 151 с.

3.48. Жалилов Ш.И. Кучли давлатдан – кучли жамият сари: тажриба, тахлил, амалиёт. – Т.: Ўзбекистон. 2001. – 160 с.

3.49. Жалилов Ш.И. Давлат хокимияти махаллий органлари ислохоти: тажриба ва муаммолар. - Т.: Узбекистон. 1994. - 192 с.

3.50. Журавлев П.В. Мировой опыт в управлении персоналом. - М.: Екатеринбург. 1998. - 232 с.

3.51. Жумаев Р.З. Политическая система Республики Узбекистан: становление и развитие. – Т.: Фан. 1996.

3.52. Жураев С. Фукаролик жамияти: назария ва амалиёт. // Гражданское общество: теория и практика. – Т.: Тошкент давлат шарқшунослик

институти. 2003. – 365 с.

3.53. Жени Литвак, Люнаид Ахмад и Ричард Бёрд, Переосмысление децентрализации в развивющихся странах. www.worldbank.org

3.54. Исламов З.М. Ўзбекистон модернизациялаш ва демократик тараккиёт сари. – Т.: Ўзбекистон. 2005. – 264 с.

3.55. Исламов З.М. Общество, государство, право. - Т.: Адолат. Книга первая. 1997. - 227 с.

3.56. Илларионова Т.С. Информационно-аналитическая деятельность в системе государственной службы. – М.: РАГС. 2006. - 40 с.

3.57. Изензее Й., Кирххоф П. Государственное право Германии. – М.: Институт государства и права РАН. 1994. – 320 с.

3.58. Игнатов В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления: российская практика. – Ростов н/Д. Университет. 1999. – 224 с.

3.59. Исмагалибетов Ж.С. Советам - управлять экономикой. - Алма-Ата. Казахстан. 1990. - 155 с.

3.60. Курбанов Ш., Сеитхалилов Э., Мажидов И. Оценка исполнительской деятельности управленческих кадров. -Т.: Академия. 2003. -256 с.

3.61. Кожокин Е.М. Узбекистан: обретение нового облика: в 2-х тт. – М.: Российский институт стратегических исследований. 1998. – Т.1 - 284 с., Т.2 - 496 с.

3.62. Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти в Республике Каракалпакстан. - Нукус: Каракалпакстан. 2002. - 108 с.

3.63. Конституции зарубежных стран. Сборник – М.: Юрлитинформ. 2003. – 446 с.

3.64. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец. 2000. – 192 с.

3.65. Ковалёв Д.А. Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец. 2002. – 491 с.

- 3.66. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. - М.: 1996. - 105 с.
- 3.67. Лодон Дж., Лодон К. Управление информационными системами: - 7-е изд. пер. с англ. – СПб.: Питер. 2005. – 912 с.
- 3.68. Любовный В.Я. и др. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия. – М.: Московский общественный фонд. 1999. – 202 с.
- 3.69. Литягин Н.Н. Местное самоуправление: понятие, организационно-экономические основы и гарантии его осуществления. - М.: О-во «Знание». 1992. – 32 с.
- 3.70. Лейзеров А.Т. Местные Советы: формирование и деятельность (опыт конкретно-социологических исследований). - Минск. Издательство юстиции Республики Беларусь. 1991. - 304 с.
- 3.71. Ломакина В. Правовой механизм преодоления бюрократии. - М.: ИНИОН. 1991. - 43 с.
- 3.72. Лейманна Я.А. Управление по результатам (перевод с финского). - М.: Прогресс. 1993. - 320 с.
- 3.73. Лутфуллаев Х.С. Информационное обеспечение принятия решений в органах государственного управления. - Т.: Фан. 1991. - 101 с.
- 3.74. Лысенко В. Законодательство о выборах в местные органы самоуправления и практика его применения в зарубежных странах в 80-90 годы: сравнительный анализ и тенденция развития. - Сов. государство и право. 1992. №2. С. 127-136.
- 3.75. Лейманна Я.А. Управление по результатам: Перевод с финского. – М.: “Прогресс”. 1993. – 320 с.
- 3.76. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М.: Ин-т государства и права РАН. 1998. – 151 с.
- 3.77. Мирбобоев Б., Хусанов О.Т., Бегматов А. Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишнинг ташкилий-ҳуқуқий масалалари. – Т.: Академия. 2005. – 144 с.

- 3.78. Маманазаров А.В. Маҳаллий бюджет ва солиқ. – Т.: Маърифат-мададкор. 2004. – 120 с.
- 3.79. Москалёв А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. – Свердловск: Издательство Уральского Университета. 1988. - 173 с.
- 3.80. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. – М.: Юрист. 1999. – 350 с.
- 3.81. Манько А.В. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России: Исторический очерк. - М.: Аграф. 2004. - 236 с.
- 3.82. Морачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М.: Наука. 1989. - 143 с.
- 3.83. Малый А.Ф. Правовая реформа и совершенствование управления регионами: Межвуз. (Сб. науч. ст.). - Саранск: Издательство Мордовского университета. 1991. - 96 с.
- 3.84. Мунтяну И., Попа В. Разработка новых правил игры в старых условиях. - Б. М., 2001. - 822 с.
- 3.85. Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. – М.: Дело. 1996. – 247 с.
- 3.86. Материалы курса института всемирного банка «Межбюджетные отношения и управление финансами на местном уровне». 8-13 декабря. 2003 г. Тбилиси. Грузия. www.worldbank.org , e-mail: mmakhatadze@mdf.org.ge
- 3.87. Маликова Г. Ўзини ўзи бошқариш кучли жамият таянчи. – Т.: ТДЮИ. 2005. – 114 с.
- 3.88. Мустафоев Б., Халилов Э.Х., Бозоров У.Б. Конституциявий ҳуқуқ: Энциклопедик луғат. – Т.: Ўзбекистон. 2006. – 585 с.
- 3.89. Мунтяну И., Попа В. Разработка новых правил игры в старых условиях. Т. 3. : Органы местные самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии. - Б.м., 2001. - 822 с.
- 3.90. Манько А.В. Блюстители Верховной власти. Институт

- губернаторства в России. Исторический очерк. – М.: Аграф. 2004. – 236 с.
- 3.91. Местная государственная служба во Франции (организация и общий статус). - М.: 1993. - 56 с.
- 3.92. Морозова Т.Г. Муниципальный менеджмент. – М.: “Банки и биржи”. 1997. – 187 с.
- 3.93. Ниетуллаев С.Д. Государственное строительство в Республике Каракалпакстан. - Нукус: Каракалпакстан. 1993. - 294 с.
- 3.94. Ниетуллаев С.Д., Чарьяров У. Пути демократизации государства. - Нукус: Каракалпакстан. 1991. - 126 с.
- 3.95. Ниетуллаев С.Д. Вопросы развития законодательства Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан. 1992. - 180 с.
- 3.96. Ноздрачёв А.Ф., Тихомиров Ю.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. – М.: Бек. 1996. – 201 с.
- 3.97. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М.: Юристъ. 1998. – 192 с.
- 3.98. Олимжонов О.Х. и др. Ўзбекистон Республикасининг маъмурий-ҳудудий тузилиши. – Т.: Ўзбекистон. 1996. – 280 с.
- 3.99. Основные принципы государственной финансовой системы во Франции (второе издание). - М.: 1993. -110 с.
- 3.100. Поляк Г.Б. Территориальные финансы. – М.: Вузовский учебник. 2003. - 479 с.
- 3.101. Панов Р.В. Власть на местах: как организовать работу Совета. - Л.: Лениздат. 1990. - 74 с.
- 3.102. Пикуль А.В. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ. 2004. - 543 с.
- 3.103. Панов В.В. Власть на местах: как организовать работу Совета. - Л.: Лен. издат. 1990. – 74 с.
- 3.104. Рўзиназаров Ш., Абдусаломов М. Мустақиллик ҳуқуқ демакдир: (Қонун устуворлигини таъминлашда жамоатчилик фикри, назорати ва суд-

- хукукий ислохотлар истиқболлари). – Т.: Адолат. 2001. – 100 б.
- 3.105. Рузметов Х.И. Хокимияты. – Т.: ТГЮИ. 2004. - 244 с.
- 3.106. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. – М.: Юрист. 1994. – 123 с.
- 3.107. Рахимов Ф.Х. Конституциявий ҳуқуқларни таъминлашда давлат органларининг масъулияти. – Т.: Маънавият. 2001. – 126 с.
- 3.108. Рамзес В. Япония без предвзятостей. – М.: Издательство Япония сегодня. 2003. – 316 с.
- 3.109. Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. – М.: РАГС. 2005. – 176 с.
- 3.110. Структура и функции местных коллективов во Франции. - М., 1993. - 52 с.
- 3.111. Селиванов В.Н. Отраслевое управление в республике: (Организационно-правовой аспект). – Киев: Наук. Думка. 1991. – 203 с.
- 3.112. Столяров М.В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в условиях реформирования. – М.: РАГС. 2006. – 326 с.
- 3.113. Сиддиков Р.Р. Представительные органы и непосредственная демократия в системе местного самоуправления: (теория и организационно-правовые проблемы). – Т.: Университет. 1993. – 125 с.
- 3.114. Саидов А.Х. и др. Ўзбекистон Республикаси Конституциявий ҳуқуқи. – Т.: Молия. 2002. – 632 с.
- 3.115. Садыков Н.Н., Котова Л.М. Неправительственные организации – основа гражданского общества, создаваемого в Узбекистане. – Т., 2000. – 80 с.
- 3.116. Тажибаева К.А. Пути формирования и совершенствования доходной и расходной частей местных бюджетов Республики Каракалпакстан. – Т.: АГОС. 2005.
- 3.117. Туракулов М. Ўзбекистонда фуқаролик жамияти асосларини шакллантиришда маҳаллий давлат хокимиятининг роли. – Т.: АГОС. 2005.

- 3.118. Туляганов А.Т. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси: маҳаллий давлат ҳокимияти асослари. – Т.: ТДЮИ. 2002. – 83 с.
- 3.119. Тодыка Ю.Н. Совершенствование деятельности Советов местных депутатов: (Организационно-правовые аспекты). - Кишинёв: Штиинца. 1990. - 233 с.
- 3.120. Тамаша М. Хорвата. Децентрализация: эксперименты и реформы. Б.м., 2000.- Т. 1.: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. - 484 с.
- 3.121. Топорнин Б.Н. Европейское право. – М.: Юрист. 2001. – 456 с.
- 3.122. Тимо Санталайнен, Эро Воутилайнен, Пертти Поренне и Йоуко Х.Ниссинен. Управление по результатам: Пер. финск. // Общая редакция Я.А.Лейманна. – М.: Прогресс. 1993. - 320с.
- 3.123. Ўзбекистон Республикасининг Конституцияга шарҳ. Масъул муҳаррир: Азизхўжаев А.А. -Т.: «Ўзбекистон». 2008.- 380с.
- 3.124. Уразаев Ш.З. Власть и закон. - Т.: Фан. 1991. - 48 с.
- 3.125. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. - М.: Наука. 1988. - 191с.
- 3.126. Уильямс П. Парадокс власти. – М.: Астрель. 2004. – 314 с.
- 3.127. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М.: Юрист. 1994. – 258с.
- 3.128. Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции (второе издание). - М., 1993. - 120 с.
- 3.129. Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикасининг давлат ҳокимияти вакиллик ва ижроия ҳокимияти органлари. - Т.: Университет. 1994. - 60 с.
- 3.130. Хусанов О.Т. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. - Т.: Шарқ. 1996. - 160 с.
- 3.131. Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикасининг “Фуқароларнинг муурожаатлари тўғрисида”ги ва “Фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судга шикоят қилиш тўғрисида”ги қонунларига шарҳлар. – Т.: Адолат. 1997. – 56

с.

- 3.132. Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари: Ўқув қўлланмаси. – Т.: Шарқ. 1996. - 80 с.
- 3.133. Холмуминов Ш.Р. Маҳаллий бошқарув кадрлари менежменти: Ўқув қўлланма. – Т.: Адабиёт жамғармаси. 2004. – 96 с.
- 3.134. Хомерики В.К. Новые формы управления и территориального развития города и его районов. - Т.: Узбекистан. 1990. - 297 с.
- 3.135. Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. – М.: Закон и право: ЮНИТИ. 1998. – 647 с.
- 3.136. Цветков В.В. и др. Руководитель в аппарате государственного управления. - Киев: Наук. думка. 1988. - 341 с.
- 3.137. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. – М., 1997. -702 с.
- 3.138. Чиркин В.Е. Государственная власть в развивающихся странах. – М.: Наука. 1990. – 235 с.
- 3.139. Чиркин В.Е. Публичное управление. - М.: Юристъ. 2004. – 475 с.
- 3.140. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М. 1998. – 160 с.
- 3.141. Шерemet К.Ф., Овчинников И.М. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН. 1998. – 216с.
- 3.142. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: Власть и бизнес. – М.: Экономика . 2005. - 714с.
- 3.143. Штульберг Б.М. и др. Роль местных органов власти в управлении территориальным развитием: Опыт зарубежных стран. – М., 1989. - 170 с.
- 3.144. Шумак Г.А. Совершенствование законодательства и правоприменения на современном этапе: проблемы и перспективы. – Минск: БГУ. 2002. – 248 с.

- 3.145. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид.лит. 1995. – 176 с.
- 3.146. Якушик В.М. Государство переходного типа. – Киев.: Лыбидь. 1999. – 198с.
- 3.147. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. – М.: “Ось”. 1998. – 152 с.
- 3.148. Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Экономический факультет МГУ. 2000. – 241 с.
- 3.149. Ўзбекистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги қонуни мониторинги натижалари. – Т.: Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Амалдаги қонун ҳужжатлари мониторинги институти. 2006. – 413 с.

4. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ

- 4.1. Адилходжаева С.М. Эволюция политико-правовых идей либерализма, проблемы их реализации на современном этапе: вопросы теории и практики: Дис...докт. юрид. наук. – Т.: 2003. – 293 с.
- 4.2. Ахунджанов Л.М. Становление и развитие национальной государственности в Каракалпакстане: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1993. - 39 с.
- 4.3. Алимов Г.А. Теоретические проблемы совершенствования статуса и деятельности органов государственной власти в Республике Узбекистан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 1997. – 17 с.
- 4.4. Абдуллаев Ш.Ю. Контрольная деятельность хокимов и областных Советов народных депутатов (в условиях Республики Узбекистан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 1995. – 22 с.
- 4.5. Ахмедшаева М.А. Организационно-правовые проблемы государственного управления в сфере культуры в Республике Узбекистан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 1996. – 21 с.
- 4.6. Бойдадаев М. Правовые основы становления, развития, строительства

правового государства и гражданского общества и системы управления в Узбекистане: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Т.: 2001. – 46 с.

4.7. Вохидов З.Т. Ўзбекистон Республикасида хокимият бўлишини принципнинг амалий ифодаси: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 2000. – 21 с.

4.8. Джалилов Ш.И. Реформа местных органов государственной власти в Узбекистане (1990-1994): Дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1994. - 273 с.

4.9. Джумабаев К.Н. Законодательная и исполнительная власти: взаимосвязь и взаимодействие: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М.: 1993. - 24 с.

4.10. Жумаев Ю.Г. Вилоят, туман ва шаҳар хокимларининг ҳуқуқий ҳолати: Дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 2004. – 33 с.

4.11. Жураев Б. Маҳаллий давлат хокимияти органларининг қонунийлик, ҳуқуқ-тартибот ва фуқароларнинг ҳавфсизлигини таъминлаш фаолияти: ҳуқуқий, ташкилий масалалар: Дис. ... канд. юрид. наук. - Т.: 1999. – 24 с.

4.12. Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан: Дис. ... докт. юрид. наук. – Т.: 1999. – 203 с.

4.13. Мухамеджанов О.З. Формирование организационно-правовых основ деятельности двухпалатного парламента в Республике Узбекистан: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1989. - 48 с.

4.14. Олламов Я.Й. Ўзбекистон Республикасида маҳаллий хокимият тизими (назарий ҳуқуқий муаммолар): Дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 2001. - 151 с.

4.15. Рахимов Ф.Х. Теоретические и практические проблемы создания демократического правового государства в Республике Узбекистан: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1989. - 43 с.

4.16. Реймова З.А. Правовой статус органов самоуправления граждан в Республике Каракалпакстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Т.: 2004. - 26 с.

- 4.17. Туляганов А.Т. Проблемы внедрения НОТ в деятельности местных Советов народных депутатов: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1989. - 32 с.
- 4.18. Туракулов М. Ўзбекистонда фукаролик жамияти асосларини шакллантиришда маҳаллий давлат ҳокимиятининг роли: Дис. ... канд. полит. наук. – Т.: 2004. – 150 с.
- 4.19. Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва маҳаллий давлат ҳокимияти асослари: ҳуқуқий, ташкилий масалалар ва муаммолар: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Т.: 1995. – 42 с.
- 4.20. Хамедов И.А. Организационно-правовые проблемы совершенствования системы государственного управления в Республике Узбекистан: Дис. ... докт. юрид. наук.– Т.: 2004. – 344 с.
- 4.21. Хоритончук Н.В. Зарубежные концепции и практика децентрализации государственного управления: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. - Киев: 2000. - 17 с.
- 4.22. Чуллиев А. Ўзбекистон Республикаси ҳокимликлари ҳузурида тузиладиган комиссияларнинг ҳуқуқий ҳолати: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т.: 2004. – 33 с.

5. МАТЕРИАЛЫ ПРАКТИКИ:

- 5.1. Текущий архив Кабинета Министров Республики Узбекистан с 1996 по 2004 года.
- 5.2. Текущий архив Совета Министров Республики Каракалпакстан. 1996- 2006 года.
- 5.3. Текущий архив хақимията города Нукус с 1996 по 2007 года.
- 5.4. Текущий архив хақимията Чимбайского района с 1995 по 2008 года.
- 5.5. Текущий архив хақимията Кунградского района с 1997 по 2008 года.
- 5.6. Текущий архив хақимията Ходжейлинского района с 1996 по 2008 года.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3-6
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ	
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ	
КАРАКАЛПАКСТАН	7-52
1.1. Государственно-правовая природа аппарата хакимията	7-18
1.2. Специфика управленческой роли аппарата хакимията и его место в системе государственных органов.....	18-37
1.3. Правовое обеспечение организации деятельности аппарата хакимията	37-52
ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ	
КАРАКАЛПАКСТАН	53-96
2.1. Структура и штаты аппарата хакимията	53-67
2.2. Правовой статус служащих аппарата хакимията	67-85
2.3. Взаимодействие аппарата хакимията с руководителями, отраслевыми и функциональными отделами и управлениями хакимията	85-96
ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ	
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ХАКИМИЯТА В РЕСПУБЛИКЕ	
КАРАКАЛПАКСТАН	97-118
3.1. Юридическая природа информационной деятельности аппарата хакимията	97-108
3.2. Формы и методы информационной деятельности в аппарате хакимията	109-118
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	119-123
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	124-145