

Глава 6

АКТИВНОЕ УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- ◆ 6.1. Эффективное государственное управление в контексте человеческого развития.
- ◆ 6.2. Децентрализация и совершенствование системы местного управления.
- ◆ 6.3. Развитие частного сектора для эффективного управления.
- ◆ 6.4. Роль институтов гражданского общества в эффективном управлении.
- ◆ 6.5. Социальная вовлечённость и её взаимосвязь с человеческим развитием.

Ключевые понятия

Административная реформа, государственное управление, государство, гражданское общество, государственно-частное партнерство (ГЧП), деконцентрация, демократическое управление, децентрализация, индикаторы социальной вовлечённости «Лакен», институты, махалля, Многомерный индекс социальной отчуждённости (Multidimensional Social Exclusion Index), малый бизнес и предпринимательство, неправительственные некоммерческие организации (ННО), орган территориального представительства, организации гражданского общества, органы самоуправления, отчуждённость в социальной сфере, отчуждённость в экономической жизни, принцип субсидиарности, политическая отчуждённость, реформы государственной службы, синергический эффект, социальная вовлечённость, социальная мобильность, социальная отчуждённость, теория управления, теория общественного выбора, теория прав собственности, теория транзакционных издержек, частный сектор, эффективное государственное управление («good governance»), электронное правительство, эффективность деятельности органов государственной власти.

6.1. ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Как можно объяснить бедность среди изобилия? Если мы знаем источники такого изобилия, почему бедные страны не могут просто применить у себя приемы, которые позволили бы им также стать благополучными? ... Мы должны создавать стимулы для людей, чтобы они инвестировали в более эффективные технологии, совершенствовали свои науки и умения и организовывали эффективные рынки. Такие мотивации находят свое воплощение в различных институтах.

Дуглас Норт, 2000 г.

**Современные
концептуальные подходы
к вопросу эффективности
управления в контексте
ЧР: неоинституционализм
и теория общественного
выбора**

Общие подходы к теории управления определяются историческими и материальными предпосылками развития, уровнем общественного сознания и развития демократизации гражданского общества. История управления тесно связана с уровнем развития производительных

сил общественно-экономических формаций (в том числе достижений науки, техники, а в последнее время и информационных технологий). Первоначально, до развития капитализма государственное управление основывалось на внеэкономическом принуждении людей к труду, т.е. на системе власти правителей, опиравшихся на институты принуждения граждан через полицию, суды и армию. С бурным развитием и расширением рыночных отношений в последние трети XX века назрела потребность в более эффективном и децентрализованном механизме хозяйствования и управления.

Среди теорий о происхождении государственного управления следует отметить теории государственного управления в эпоху Возрождения, **Н.Макиавелли**, **Ницше** и его идею «Великого человека» у руля государственного управления, марксистскую теорию государственного социалистического, централизованного управления, теорию правового государства **И.Канта** и её современное значение. Каждая из указанных теорий внесла свой вклад в развитие теории и практики государственного управления с позиций человеческого развития.

Так, большое значение для развития демократии сыграла теория разделения властей и формирования конституционной демократии французского мыслителя **Ш.Л.Монтескье** (1689-1775). Он

охарактеризовал и обосновал разделение властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Основная цель разделения властей – избежать злоупотребления властью. Чтобы пресечь такую возможность, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга. Разделение и взаимное сдерживание властей являются главным условием для обеспечения политической свободы в её отношениях к современному государственному устройству, в том числе, и в Узбекистане.

В современной концепции управления особое внимание уделяется неоинституциональным подходам. Название концепции (от латинского – *institutum* – установление, учреждение) служит иллюстрацией намерения авторов дать системный анализ процессов и явлений, называемых ими институтами. Основоположниками современного неоинституционализма являются американские учёные-лауреаты Нобелевской премии Рональд Коуз, Джеймс Бьюкенен и Дуглас Норт.

Институты по Д. Норту – это «правила игры» в обществе, или созданные человеком ограничительные, нормативные рамки поведения на основе которых, строятся отношения между людьми. И эти правила игры должны соответствовать производственным отношениям в обществе. Поэтому концепция управления является развивающейся, эволюционирующей. В условиях глобализации происходит расширение хозяйственных связей между субъектами рынка. Глобализация ускоряет обмен знаниями, опытом и требует ускорения управленческих решений. Развитие информационных технологий, внедрение их в хозяйственный механизм, системы управления малым и крупным бизнесом, а также в процесс создания «электронных правительств» позволяет усилить «прозрачность» в борьбе с коррупцией, расширять демократию, и обеспечить доступ широких слоев населения к информации, участию в рыночных отношениях. Наряду с традиционными формами государственного управления неоинституционализм рассматривает демократичные институты управления, которые могут оптимизировать управленческие трансакционные издержки. Из рассматриваемых теорий управления на современное управление наибольшее влияние оказали два научных направления – неоинституциональная экономика (Рональд Коуз) и новая институциональная экономика (Дуглас Норт). В ряде концепций, относящихся к неоинституционализму, разработкой теории общественного выбора занимались Дж. Бьюкенен, Г. Таллок; теорией прав собственности – Р. Коуз, А. Алчиан и др.

**Теория
транзакционных
издержек Д.Норта**

**Теория транзакционных издер-
жек Д. Норта.** С 1970-х годов в рамках
неоинституционализма возникло на-
правление, возглавляемое американ-
ским учёным **Д. Нортом**, сторонники ко-

торого стали делать акцент при исследовании эволюции институ-
циональной среды на экономический рост. Согласно точке зрения
Норта и его последователей развитие управляемых институтов
оказывалось эффективным там, где сокращали транзакционные из-
держки, что способствовало экономическому росту.

Транзакционные издержки – это издержки эксплуатации
экономической или правовой системы. Они делятся на следующие
виды:

1. издержки поиска информации;
2. издержки измерения (стандарты, условные весовые, содер-
жание вредных примесей или другие параметры);
3. издержки в ведении переговоров и заключении контрактов;
издержки согласования планов с между вышестоящими и нижесто-
ящими организациями; издержки, связанные с поиском дефицит-
ных ресурсов;
4. издержки спецификации и защиты прав собственности;
5. издержки оппортунистического поведения, т.е. издержки,
связанные с асимметрией информации, часто возникающей на рын-
ке, например, бесконечные «приписки», завышение объёма произ-
ведённой продукции, раздувание аппарата контроля и т.п.

Выживают те рациональные институты, экономические, пра-
вовые агенты которых добиваются снижения величины трансак-
ционных издержек сделок, способствуя росту общего благососто-
яния. В связи с этим можно утверждать, что возникшие эволю-
ционным путём или в результате осознанной человеческой дея-
тельности институты выполняют задачу минимизации трансакци-
онных издержек.

В составе институтов Д. Норт выделяет три главных состав-
ляющих:

1. **Формальные правила** (конституции, законы, админист-
ративные акты, официально закрепленные нормы права, контрак-
ты, аренда).
2. **Неформальные ограничения** (традиции, обычаи, догово-
ры, соглашения, добровольно взятые на себя нормы поведения,
неписанные кодексы чести, достоинства, профессионального само-
сознания и пр.)
3. **Механизмы принуждения**, обеспечивающие соблюдение
правил (суды, полиция и т.д.)

**Теория прав
собственности**

Теория прав собственности. Одной из наиболее известных теорий неоинституционализма является экономическая теория прав собственности. В разработке и использовании этой теории ведущая роль принадлежит двум известным американским экономистам **Рональду Коузу и Армену Алчиану**. В дальнейшем в разработке и использовании этой теории принимали участие такие известные экономисты неоинституциональной школы **Й. Барцель, Г. Демсец, Д. Норт, Р. Познер и другие**.

Права собственности (*property rights*) понимаются как санкционированные обществом (законами государства, административными указами, традициями и т.д.) поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ, и касаются их использования. Существующий набор прав формировался исторически в течение длительного времени. В римском праве ведущую роль играли права владения, пользования, управления и завещания.

Со становлением капитализма к ним добавились право на капитал как основу и на доход, возникающий в результате управления объектом собственности. Институционалисты XX-века развили теорию отрицательных и внешних эффектов, возникающих при пользования производственным и непроизводственным объектами. Из этой теории возникает теория управления загрязнениями: необходимо учитывать те выгоды или тот ущерб, которые наносят хозяева объекта как собственники окружающим, имеющим свое право на чистый воздух и чистую окружающую среду.

Теория прав собственности сводится к закреплению или к спецификации прав собственности – это закрепление отдельных правомочий за одним или несколькими экономическими субъектами. Полный комплекс прав по использованию ресурсов предложенный в 1961 году английским юристом **А. Оноре**, состоит из 11 элементов. Приведём 5 важнейших из них:

1. Право владения.
2. Право использования, т.е. право применения полезных благ для себя.
3. Право управления.
4. Право на доход.
5. Право на безопасность (право на защиту от экспроприации и от вреда со стороны внешней среды) и т.д.

По мнению институционалистов собственностью является не сам ресурс, а «комплекс» или доля прав на использование ресурса. По мнению авторов теории прав собственности, исключить других

пользователей из свободного доступа к ресурсам означает специфицировать права собственности на тех, кто владеет ими. Спецификация прав собственности – это закрепление отдельных правомочий за одним или несколькими экономическими или юридическими субъектами. При этом именно государству принадлежит особо важная роль в спецификации прав собственности, которые принимают вид формальных (юридических законов, налогов, льгот и стимулов, изложенных прежде всего в Конституции).

Теория общественного выбора

Теория общественного выбора. Теория общественного выбора сформировалась в конце 60-х гг. Ее появлению предшествовали работы американских экономистов **К.Эрроу, Г.Туллока, Г.Бреннана** и шотландского экономиста **Д.Блэка**. Эта теория получила всеобщее признание в 1987 г., а ее основателем считается американский ученик **Джеймс Бьюкэнен**, лауреат Нобелевской премии.

Теория общественного выбора состоит в том, что люди действуют одинаково, как в роли частного лица, так и на политической арене. В роли потребителей они максимизируют полезность, а в роли производителей – максимально увеличивают прибыль. Занимая общественные посты, они также делают выбор при голосовании, исходя из личной выгоды. Политики могут создавать для фирмы наиболее благоприятные условия на основе льготного налогообложения, заниженных цен на сырье или выделения квот. Предположение личной выгоды по Бьюкэнену принимается как рабочая гипотеза, т.е. теоретики общественного выбора не утверждают, что абсолютно все политики продают свои голоса. Однако, политическая жизнь показывает, что существуют организации, компании, которые тратят огромные средства, чтобы повлиять на голоса избирателей в целях получения политической ренты. При погоне за рентой небольшое число хорошо информированных людей при реализации какой-то программы получают крупные выгоды за счет остальных избирателей. И поэтому гипотеза о личной выгоде при принятии решений в правительстве считается вполне оправданной.

Джеймс Бьюкэнен утверждает, что действия политической «невидимой руки» приводят к иным результатам, чем на рынке. Особенность подхода теории общественного выбора заключается в том, что частный интерес рассматривается как основной побудительный мотив не только в повседневной жизни и бизнесе, но и в общественной жизни.

Таким образом, «невидимая рука» в политике объясняет, почему у некоторых государств существуют огромные бюджетные

дефициты, почему растет бюрократия и коррупция, почему группы со специфическими интересами вынуждают государства защищать их интересы, а не интересы большинства.

На основании выше изложенных неоинституциональных концепций можно сделать вывод, что институциональная среда опирается на понятия прав собственности, трансакционных издержек, контрактных отношений, групповых и личных интересов, поведенческих норм, ограниченности ресурсов и т.д. Институциональная среда создает систему стимулов (положительных или отрицательных), направляя деятельность людей по определенному русслу.

**Эффективное
государственное
управление в свете
человеческого
развития**

В практике ПРООН государственное управление рассматривается как осуществление экономической, политической и административной власти в целях руководства страной на всех уровнях. Оно включает механизмы, процедуры и институты власти,

стии, посредством которых граждане и группы граждан могут выражать свои интересы, осуществлять законные права, выполнять обязательства и разрешать противоречия. Такое понимание государственного управления отражено в понятии *«good governance»*, которое не имеет в русском языке точного эквивалента. С содержательной стороны, однако, его интерпретация не представляет особой сложности. Два нижеследующих признака или две характеристики являются ключевыми для точного определения *«good governance»*.

Во-первых, *«good governance»* предполагает, что государственное управление строится на основе демократических принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчётности институтов исполнительной власти, власти закона, политического плюрализма и свободы прессы.

Во-вторых, эффективность государственного управления подразумевает достижение поставленных целей в необходимые сроки и с разумно минимальными затратами общественных ресурсов.

«Управление (*governance*), пожалуй, является единственным важнейшим фактором искоренения бедности и продвижения развития»

Кофи Аннан

Эффективное государственное управление (*good governance*) – это не просто словосочетание, а одна из самых распространенных и активно используемых на практике концепций. Термин «управление» (*governance*) присутствует в политических и академических кругах уже в течение длительного времени. Однако дополнительным толчком для популяризации данного термина стали дебаты, инициированные в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Всемирным банком в отчёте «*Африка южнее Сахары: из кризиса к устойчивому развитию*», опубликованном в 1989 г., где отмечено, что именно кризис «управления» лежит в основе всех проблем Африки.

Всемирным банком были разработаны следующие агрегированные индикаторы оценки уровня государственного управления:

1. Право голоса и подотчётность – отражает степень участия граждан страны в избрании своего правительства, свободу самовыражения, свободу объединений и наличие свободных независимых СМИ.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия – предполагает, что правительство не будет дестабилизировано или свергнуто неконституционными, насильтвенными путями, включая политическое насилие и терроризм.

3. Эффективность правительства – качество предоставляемых государственных услуг, соответствие формулируемой и реализуемой политики, а также уверенность в том, что правительство будет придерживаться указанного курса.

4. Качественное регулирование – способность правительства осуществлять политику и регулирование, позволяющие разрешать и поддерживать развитие частного сектора.

5. Верховенство закона – степень подчиненности исполнителей закона законам общества; способность правоохранительных органов работать ради и во благо общества, вести эффективную борьбу с преступностью и насилием, а не использовать закон в своих интересах.

6. Контроль и коррупция – уровень использования общественной власти для личной выгоды, включая мелкую и крупную коррупции (*petty and grant corruption*), а также степень влияния элит и частных лиц на государственную политику.

Концепция управления является эволюционирующей, развивающейся и изменяющейся. Эффективное государственное управление – это государство, подотчетное перед своим народом, управляемое конституционным верховенством закона, а также способное сформировать и поддерживать стабильную политическую атмосферу. Согласно мнению ПРООН «страны могут поддерживать человеческое развитие, только когда правительство полностью

подотчетно перед своим народом и население может участвовать в обсуждении и принятии решений, имеющих непосредственное отношение к ним». Эффективное государственное управление предполагает наличие законов и институтов, основанных на принципах верховенства закона, прозрачности, подотчетности и участия более широких масс населения в процессах принятия политических решений.

Эффективное государственное управление означает здоровые взаимоотношения между следующими тремя секторами (с соответствующими институтами и организациями):

1. **Государство** – (политические и правительственные органы, такие как парламент, исполнительная, судебная и правовые системы, службы охраны безопасности и порядка, избирательные комитеты и т.д.)

2. **Частный сектор и рыночные структуры**, частные фирмы, транснациональные корпорации, регулятивные структуры и т.д., которые обеспечивают занятость и приносят доходы.

3. **Организации гражданского общества (или третий сектор)** – НПО, общественные организации, кооперативы, профсоюзы и профессиональные объединения, СМИ, специальные объединения, группы потребителей, и т.д., мобилизующие граждан для участия в экономических, общественных и политических мероприятиях.



Рис. 6.1. Три сектора эффективного государственного управления

Эти три пересекающихся сектора обладают относительной независимостью, но тесно взаимосвязаны друг с другом. На рис. 6.1. отражено взаимное положение секторов в странах с устойчивыми демократическими традициями и экономикой, построенной на рыночных принципах. На практике идеальная симметричность секторов не соблюдается.

Согласно Докладу о человеческом развитии за 2002 г. «*эффективное государственное управление оказывает сильное влияние на человеческое развитие и предполагает наличие эффективных законов и институтов, которые поддерживают его путем создания благоприятной среды для развития рынка и обеспечения защиты прав человека, а также участия широких масс населения в процессах принятия политических решений, влияющих на их жизнь и достижение справедливых экономических и социальных результатов*».

Государственный сектор. Понятие государства и его роль в человеческом развитии

Государство – исторически сложившаяся организация политической власти и управления социальными процессами в обществе, основной институт политической системы. Согласно **М.Веберу**, **государство** – «политическая общность, которая монополизирует суверенность на своей территории, законное использование силовых структур в рамках государственных границ и власти над людьми». «Государство это совокупность органов, владеющих средствами законного применения силы, применимой в рамках определенной территории и населения, характеризуемого как общество».

Несмотря на разнообразие, различные государства имеют общие определяющие характеристики. У государства есть своя территория и население, в рамках которых оно занимает центральное, ведущее место в политической системе общества, так как:

- 1) выступает в качестве единственного официального представителя всего народа, объединенного в пределах его территориальных границ по признаку гражданства;
- 2) является единственным носителем суверенитета;
- 3) содержит специальный аппарат (публичную власть), предназначенный для управления обществом;
- 4) имеет «силовые» структуры (вооруженные силы, милицию, службу безопасности и т.п.);
- 5) владеет, как правило, монополией на законотворчество;
- 6) располагает специфическим набором материальных ценностей (государственной собственностью, бюджетом, валютой и т.д.).

Традиционная роль государства заключается в поддержании жизнедеятельности общества, его нормального функционирования на территории всей страны, а также в смягчении противоборства различных социальных и политических сил при помощи определенных рамок, установленных правовыми нормами. Оглядываясь в прошлое, можно сделать вывод, что великие государства всегда являлись фундаментом великих цивилизаций. В качестве яркого примера мы могли бы привести Древнюю Грецию, которая была фундаментом европейской цивилизации. Государства Азии также сыграли решающую роль в развитии мировой цивилизации. С развитием торговли на Великом шелковом пути, достигли высшей точки развития такие науки как астрология, астрономия, медицина, алгебра и поэзия.

Эффективное государственное управление должно ограничиваться минимальными функциями, при этом оно должно играть роль организатора развития и экономического роста, а не контролера. Это одна из причин, по которой ПРООН выступает за изменение роли государства, а не ее сокращение.

Частный сектор

Благосостояние людей напрямую зависит от успешного функционирования частного сектора. Начиная от малых предприятий до крупных транснациональных корпораций, частный сектор создает рабочие места, что является основой роста благосостояния населения; обеспечивает налоговые поступления, поддерживающие функционирование государственных структур. Но и процветание частного сектора в свою очередь зависит от созданной государством благоприятной институциональной среды и соответствующей законодательной базы. Надежная правовая защита субъектов предпринимательства и создание рыночной инфраструктуры имеют большое значение в поддержке предпринимательства.

«Устойчивое человеческое развитие зависит от обеспечения занятости людей, дающей возможность получения доходов, достаточных для проживания и улучшения условий жизни». В этом отношении правительство должно развивать институциональные структуры для социальной защиты уязвимых слоев населения, а также создания среды, необходимой для развития и поддержки приватизируемых государственных предприятий, предприятий малого и среднего бизнеса, привлечения транснациональных корпораций.

Формирование частного сектора в Узбекистане осуществляется за счёт приватизации государственного имущества, создания

частных фермерских хозяйств в аграрном секторе, реализации мер, направленных на стимулирование развития малого бизнеса и предпринимательства, что оказывает положительное влияние на сокращение доли государства в экономике. В результате доля частного сектора экономики в ВВП в 2006 г. достигла 77,8%, по сравнению с 54,7% в 1996 г.

Гражданское общество

Понятие «гражданское общество» является весьма давним в политической философии (политологии), его истоки восходят к римской традиции, которая гласила, что люди должны жить в цивилизованной политической общности и создавать государство, которое служило бы интересам общества. В 18 веке **Н. Лок** рассматривал гражданское общество как компромисс между свободными личностями, каждая из которых готова пожертвовать частичкой своей свободы для свободы других. От **Адама Смита** понятие «гражданское общество» получило одно дополнение: *люди могут управлять собой без вмешательства правительства*. На этом этапе гражданское общество в основном рассматривалось как организация «буржуазии», растущего класса городских собственников.

Сегодня для более успешного решения задач общественного развития назрела необходимость развития «третьего сектора» (гражданского общества) и его вовлечения в процесс разработки и внедрения политики развития.

Понятие «гражданское общество» используется как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле это понятие охватывает все сферы человеческой деятельности, которые находятся вне непосредственного влияния государства и его институтов. В более узком, наиболее распространенном смысле, понятие «гражданское общество» связано с существованием демократических институтов и правового государства, которое, обеспечивая верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни, гарантирует свободу личности, защиту её основных интересов и прав, в том числе на различные формы общественной и гражданской самоорганизации людей для достижения своих экономических, социальных и духовных интересов.

«Гражданские институты, негосударственные некоммерческие организации сегодня становятся важным фактором защиты демократических ценностей, прав, свобод и законных интересов людей, создают условия для реализации

гражданами своего потенциала, повышения их общественной, социально-экономической активности и правовой культуры, способствуют поддержанию баланса интересов в обществе».

Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов.

Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране **12.11.2010**

Элементы эффективного государственного управления

Институты управления включают в себя регулирующие, законодательные структуры, обеспечивающие политическую и социальную стабильность. Это механизмы, которые содействуют переходу на рыночную экономику. Институты управления должны содействовать устойчивому человеческому развитию через политические, законодательные, судебные и социальные рычаги, сокращая бедность, обеспечивая занятость, способствуя охране окружающей среды, а также поддерживая права женщин.

Институты включают в себя независимую судебную систему с четким разделением прав между исполнительной и законодательной властью и активным гражданским обществом, правоохранительные органы, всеохватывающую нормативную базу, установленные права на собственность, механизмы, косвенно управляющие рынками товаров и услуг. Роль институтов с точки зрения эффективного демократического управления заключается в разработке и внедрении государственной политики, а также в создании соответствующего механизма коммуникации государства и граждан, отражающего реальное положение общества, нужды и потребности людей. В рамках государственной институциональной системы таким каналом являются институты представительной власти. Но существование представительной власти не гарантирует передачу информации «снизу-вверх», необходимы системы сбора и передачи информации, что даст возможность вовлечения населения в процесс принятия политических решений.

Эффективное государственное управление требует осуществления реализации следующих элементов:

- ◆ Подотчётность
- ◆ Выборы

- ◆ Участие
- ◆ Верховенство закона
- ◆ Равенство

Подотчётность – ключевое требование эффективного государственного управления. Любой институт или организация подотчетны тем, на чьи жизни влияют решения и действия данного института/организации. Выборы с участием независимых партий, независимость судебной власти и парламента, активное гражданское общество и свободная пресса являются показателями существования обратной связи и подотчетности.

Свободные выборы как индикатор эффективного государственного управления означают регулярные, свободные, справедливые и прозрачные выборы.

Принципы свободы выбора и волеизъявления и, прежде всего, конституционное право каждого избирать и быть избранным в представительные органы государственной власти положены в основу модели нашей национальной государственности. Выборы – это важнейший ключевой вопрос демократичности правовых норм, действующих в стране, неотъемлемый атрибут демократического правового государства, основная форма волеизъявления народа, участия граждан в управлении делами государства и общества. Изменения и дополнения, внесённые в 2003 и 2008 гг. в Конституцию, Закон «О гарантиях прав избирателей», новая редакция законов «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан», «О выборах в областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов», «О выборах Президента Республики Узбекистан», другие акты законодательства, принятые в этот период, сформировали ту законодательную базу, которая обеспечила поэтапную, последовательную либерализацию национальной избирательной системы, проведения выборов в двухпалатный парламент в полном соответствии с требованиями закона и общепризнанными международными принципами и нормами¹⁶³, что является значительным продвижением на пути к достижению эффективного государственного управления.

Участие в процессах принятия политических решений широких масс населения, включая наименее защищенные и уязвимые категории граждан, должно быть информированным и организованным. Это предполагает свободу слова и объединений, с одной стороны, и наличие организованного гражданского общества, с друг-

¹⁶³ Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. **Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране** 12.11.2010

*Глава 6. Активное участие в общественной жизни и принятии решений
как элемент эффективного управления*

гой. Равноправное участие мужчин и женщин – это краеугольный камень эффективного государственного управления.

В Узбекистане самоуправление граждан осуществляется на всей территории страны и представляет собой самостоятельную деятельность граждан по решению вопросов местного значения с учетом собственных интересов, национальных и духовных ценностей. Органами самоуправления граждан в Узбекистане являются:

- ◆ сход (собрание представителей) граждан поселка, кишлака и аула, а также махалли города, поселка, кишлака и аула;
- ◆ кенгаш схода граждан;
- ◆ комиссии по основным направлениям деятельности схода граждан;
- ◆ ревизионные комиссии схода граждан;
- ◆ административная комиссия, образуемая в случаях, предусмотренных законодательством, в труднодоступных и отдаленных от районного центра поселках, кишлаках и аулах.

Самоуправление граждан – это гарантированная Конституцией самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения, с соблюдением своих интересов ради удовлетворения общих потребностей общими усилиями. В 1993 г. Олий Мажлис Республики Узбекистан принял Закон «Об органах самоуправления граждан» (в новой редакции был принят 14 апреля 1999 г.). В Узбекистане самоуправление граждан осуществляется на всей территории страны с учетом собственных интересов, национальных и духовных ценностей, и представляет собой самостоятельную деятельность граждан по решению вопросов местного значения.

«В настоящее время в республике в различных сферах жизни общества функционируют свыше 5100 ННО, что в 2,5 раза больше, чем в 2000 г. Число сходов граждан и органов самоуправления – махаллей составило более 10 тысяч. В их числе такие общественные организации, как Общественное движение молодежи «Камолот», Комитет женщин Узбекистана, Фонд «Соглом авлод учун», Фонд творческих деятелей Узбекистана, общественная организация «Нуроний», Национальная ассоциация негосударственных некоммерческих организаций и другие»¹⁶⁴. Работа большинства из них затрагивает такие аспекты человеческого развития как охрана здоровья, образование, помочь уязвимым слоям населения и другие.

Большое значение в деле динамичного развития ННО в системе институтов гражданского общества, обеспечения их самостоя-

¹⁶⁴ Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. **Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране.**

ятельности и реальной независимости имело принятие Закона «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций», направленного на защиту прав и законных интересов, усиление организационно-правовой, материально-технической поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций. В последние годы были приняты Законы «Об общественных фондах», «О благотворительности», Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества в Узбекистане». Эти и ряд других документов стали существенным стимулом для развития социальной активности институтов гражданского общества.

Только за последние три года для реализации различных социальных проектов, предоставленных институтами гражданского общества, Общественным фондом при Олий Мажлисе выделено более 11 млрд. сумов.

Важным шагом в дальнейшем развитии институтов гражданского общества, усилении их роли в обеспечении прозрачности и эффективности проводимых реформ может стать принятие **Закона «О социальном партнёрстве»**, предусматривающего четкое разграничение границ и совершенствование организационно-правовых механизмов взаимодействия ННО с государственными структурами в реализации программ социально-экономического развития, решении гуманитарных проблем, защите прав, свобод и интересов различных слоёв населения страны.

Реализации вышеперечисленного способствовало бы внесение изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан», направленных на превращение махалли в центр адресной социальной поддержки населения, развития частного предпринимательства и семейного бизнеса, а также дальнейшее расширение функций махалли в системе общественного контроля над деятельностью государственных органов управления.

Верховенство закона. Эффективное государственное управление требует справедливых правовых норм, объективно приводимых в исполнение, а также гарантированной защиты прав человека, особенно меньшинств. В Узбекистане основой программы государственного строительства и реформирования экономики являются пять ключевых принципов, один из которых – верховенство закона.

Равенство. При эффективном государственном управлении все члены общества участвуют в процессе принятия политических решений. Равенство всех членов общества, независимо от их расы,

пола, вероисповедания – один из важных факторов демократического управления для человеческого развития. «*Избирательная система стала важным фактором повышения общественно-политической активности женщин, их значения в сфере государственного и общественного строительства. В закон о выборах введены нормы о том, что в числе кандидатов в депутаты от политических партий не менее 30% должны составлять женщины. Реализация этой нормы в ходе выборов 2009 г. позволила избрать парламент, в нижней палате которого женщины составляют 33 депутата, или 22% от их общей численности. Членами Сената избрано – 15% женщин, а в местных представительных органах сегодня трудятся более 20% женщин от общего количества депутатов».*¹⁶⁵

В стране сложились новые движущие силы, которые должны стать партнерами государства в реализации его долгосрочной стратегии. Это политические партии, предпринимательство, зарождающееся гражданское общество. Государству необходимо более тесно взаимодействовать с ними, выработать механизмы и институты, способные обеспечить действенный диалог и партнерство государства и общества.

**Электронное
правительство
как стимул
демократического
управления,
обеспечения
прозрачности и
децентрализации**

Повышение эффективности управления и его качества связано с понятием электронный институционализм. «Электронное правительство» – это использование в государственном управлении информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях усиления эффективности и подотчетности правительства гражданам своей страны, доступности связи с правильственными, коммерческими учреждениями и расширение всех видов рынков.

При создании глобального информационного пространства в Узбекистане большую роль сыграл проект ООН «Политика ИКТ», который оказывал содействие в реализации Национальных программ реконструкции и развития телекоммуникаций, внедрении информационно-коммуникационных технологий, расширении сети пользователей Интернет и т.д.

¹⁶⁵ Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. *Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране*

**Правовая и
институциональная
основа в сфере ИКТ
в Республике
Узбекистан**

Для организации исполнения Национальной стратегии и плана действий была принята широкомасштабная программа – 9 законов, 17 постановлений Президента РУз и Кабинета министров и более 300 подзаконных актов. Наиболее важные из них

следующие:

Указ Президента РУз И.Каримова «*О дальнейшем развитии компьютеризации и внедрении информационно-коммуникационных технологий*» от 30 мая 2002 г., на основе которого была разработана программа на период до 2010 г.

Законы и Постановления Президента РУз., принятые за период 2003-2007 гг. такие как Закон «Об электронной цифровой подписи», Закон «Об электронном документообороте», Закон «Об электронной коммерции», Закон «Об электронных платежах» послужили основой создания нормативно-правовой базы в сфере информатизации. Принятые постановления были направлены также на создание государственных информационных ресурсов, стимулирование развития торговли с использованием современных информационных технологий, ускорение внедрения электронных технологий в управлении на всех уровнях, биржевой торговле, банковской сфере, включая платежный оборот коммунальных услуг и т.д.

Развитие электронного институционализма в республике находится в начале пути, но уже сегодня является фактором экономического роста, способствует расширению конкурентных рынков, делает более прозрачными действия правительства, привлекает иностранный капитал и в результате ведет к снижению трансакционных издержек и экономическому росту. Темпы роста ВВП в РУз в последние годы, несмотря на кризисную ситуацию в мире составляют 8-9% в год.

Развитие информационных технологий, внедрение их в хозяйственный механизм, системы управления малым и крупным бизнесом, а также процесс создания «электронных правительств» способствует борьбе с коррупцией, углублению демократии, и расширению доступа населения к информации, участию в рынках.

В настоящее время доля электронного документооборота между ведомствами остается низкой и составляет 21%. Основной проблемой в этой сфере является отсутствие стандартов организации обмена электронными документами.

Внедрение ИКТ само по себе еще не означает повышение эффективности государственного управления. Для того, чтобы вне-

дрение электронной связи в режиме он-лайн служило повышению эффективности государственного управления необходимо, чтобы оно было составной частью более широких преобразований, включающих меры по повышению открытости и прозрачности деятельности государственных органов и их ответственности за принятие решений, а также широкое вовлечение граждан в процессы принятия решений.

Наибольший прогресс в создании электронного правительства среди развитых стран достигнут в США и Великобритании, а среди стран с переходной экономикой – в Эстонии.

**Внедрение ИКТ
в систему
государственного
управления в
Узбекистане**

Стратегия внедрения электронного правительства включает в себя комплекс взаимоувязанных мер и мероприятий, предусматривающих:

1. улучшение процессов государственного управления (внутриведомственного и межведомственного) посредством внедрения электронной администрации и скоординированных информационных баз данных;
2. укрепление взаимосвязи с гражданами, организациями посредством обеспечения электронного доступа к управлению.

Среди причин, сдерживающих процесс децентрализации государственного управления в современных условиях можно выделить следующее:

- ◆ недостаточная информационная обеспеченность региональных органов государственного управления;
- ◆ отсутствие системы предоставления информации и информационных каналов между органами управления и гражданами (через каналы электронной связи);
- ◆ дополнительные финансовые затраты на создание электронного правительства и систем безопасности.

**Правительство
в оперативном
режиме
(он-лайн)**

При надлежащей политической поддержке Интернет мог бы стать важным средством в распространении информации, потенциально еще более мощным, чем традиционные СМИ. Электронное управление на прочной законодательной основе упрощает бюрократические процедуры, экономит время и стимулирует людей.

Предоставление гражданам доступа к политической информации без лишних бюрократических препон могло бы стать пер-

вым шагом к децентрализации деятельности правительства и эффективному управлению.

Правительство получает возможность наладить прямую связь с получателями информации (в данном случае – с гражданами). Публикация информации о процедурах и правилах могла бы не только упростить сложный и непрозрачный процесс управления, но была бы полезной и для работников, которые во многих случаях задерживают процесс по причине неосведомленности. Другими словами, повышение информированности исполнителей повышает и уровень их ответственности.

Доступ к Интернету и цифровое неравенство

Правительство Узбекистана создает необходимые условия для расширения доступа к Интернету. Интернет становится все более важным инструментом создания информационного общества.

Однако, виртуальный мир имеет свои «за» и «против», создавая новые проблемы. Так возникло и растет неравенство между теми, у кого есть доступ к Интернету, а соответственно к информации, и теми, у кого нет такого доступа, что увеличивает расслоение общества.

В настоящее время популярность Интернета и количество пользователей в Узбекистане стремительно растут. Согласно некоторым источникам количество пользователей ежегодно увеличивается на 100%. Количество Интернет-кафе и провайдеров Интернета – это индикаторы многообещающего потенциала для дальнейшего увеличения ИКТ в Узбекистане. Тем не менее, количество пользователей Интернета пока еще мало, причем более половины пользователей (70%) концентрируется в Ташкенте.

Доступ к Интернету и развитие телекоммуникаций автоматически не ведут к прозрачности и участию в принятии государственных решений, они, без сомнений, повышают эффективность работы правительства и могут способствовать ускорению процесса демократизации.

Внедрение всех элементов электронного управления, включая систему электронного документооборота несомненно будет способствовать снижению издержек по управлению и экономии времени, т.е. снижению трансакционных издержек управления.

6.2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Концепция Человеческого Развития, как это уже было отмечено в предыдущих главах, рассматривает прогресс общества через призму расширения возможностей людей, удовлетворения их духовных и материальных потребностей. При этом, необходимо подчеркнуть следующий, концептуально важный момент: уровень Человеческого Развития определяется среди прочего и степенью участия отдельно взятого человека в решении вопросов жизнедеятельности общества. Ведь он является не только объектом, но и субъектом развития, не только целью общественного прогресса, но и его движущей силой, средством и решающим фактором роста. Поэтому, одним из четырех известных компонентов человеческого развития является расширение возможностей участия индивида по прямому в процессе принятия решений относительно жизнедеятельности общества, региона, общины, места проживания. Иными словами, речь идет о возрастании политической активности населения и его роли в решении вопросов политического, экономического и социального развития на всех уровнях – от общегосударственного до местного.

Одним из наиболее важных факторов вовлечения людей в процесс принятия решений является **децентрализация** государственного управления.

В самом простом понимании, децентрализация означает делегирование определенных функций государственного управления низовым структурам, местным органам власти. С данной точки зрения, этот процесс основывается на «**принципе субсидиарности**», согласно которому на более высокий административный уровень управления должны передаваться лишь те функции, которые невозможно эффективно выполнить на более низком уровне власти. Правительство в любом государстве призвано предоставить т.н. «общественные услуги» общенационального масштаба. К ним относятся такие, как обеспечение внутренней и внешней безопасности, законности и правопорядка, устойчивости валютной системы и макроэкономического развития, единых технических и измерительных стандартов и т.д. Решение же конкретных вопросов социально-экономического развития регионов, городов и общин должно быть отнесено к компетенции местных органов власти. Иными словами, децентрализация – это приближение органов управления к объектам управления и через это повышение качества исполнения функций власти.

В принципе, задача повышения эффективности системы государственного управления – это проблема любого государства. В этом и состоит смысл всякой **административной реформы** – преобразований системы государственного управления с целью ее совершенствования и адаптации к новым условиям. Она, как правило, осуществляется по мере общественного прогресса в трех основных направлениях. Во-первых, это развитие и совершенствование системы политических институтов и государственных учреждений. Во-вторых, – реорганизация государственной службы, состава аппарата управления. И, в-третьих, изменение характера отношения административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам, в частности. Однако понимание сути эффективности, форм и методов её достижения, совершенно различны в демократических обществах и авторитарных режимах, федеративных и унитарных государствах, в странах с рыночной экономикой и командно-административным народным хозяйством.

В условиях стран, переживающих процесс системных преобразований, децентрализацию необходимо рассматривать шире, чем простое делегирование властных полномочий сверху вниз. В этом случае она является органической составной частью кардинального реформирования и модернизации всего общества. Здесь децентрализация должна осуществляться **в контексте** изменения принципов и самой концепции государственной власти и управления, коренной трансформации роли, полномочий, функций и миссии правительства и его органов на всех уровнях. Поэтому, наряду с делегированием функций сверху вниз, децентрализация должна включать в себя перераспределение полномочий и прерогатив между ветвями власти, между правительством и экономическими структурами, а также между государственными органами и институтами гражданского общества. Кроме того, содержание и характер этих реформ во многом предопределяется особенностями исторического развития страны, основными вызовами, с которыми сталкивается общество и теми целями, которые оно перед собой ставит.

Таким образом, программа децентрализации и совершенствования государственного управления в странах с переходной экономикой должна основываться на долгосрочной **концептуальной стратегии** и, в то же время, быть достаточно гибкой к возможным корректировкам в соответствии с меняющейся обстановкой. Эта программа может быть эффективно реализована только в форме **комплекса** законодательных и организационных мер, логически увязанных между собой и имеющих продуманную последовательность. В противном случае возрастают **риски**, связанные с реструктуризацией системы управления, – возникновение дисбалан-

сов, неравномерное региональное развитие, ослабление государственной власти, угроза дезинтеграции страны.

Анализируя ход трансформационных процессов в Узбекистане, Президент страны Ислам Каримов выделил два этапа переходного периода и строительства национальной государственности.¹⁶⁶

Первый этап – 1991-2000 гг. – этап первоочередных реформ и преобразований переходного периода и формирования основ национальной государственности. За эти годы, как отметил Президент И.Каримов, «в исторически короткие сроки была демонтирована старая административно-командная система, создана надежная законодательно-правовая база формирования национального государства, созданы структуры государственного управления – законодательная, исполнительная и судебная власть, положены основы общественных и гражданских институтов»¹⁶⁷.

Второй этап реформы государственной системы начался с 2001 г. и его основной и ключевой задачей должен стать последовательный и поэтапный переход от сильного государства к сильному гражданскому обществу.¹⁶⁸ Исходя из этого, с 2004 г. начался и новый этап реформирования системы государственного управления.

Децентрализация включает в себя четыре главных **вектора** перераспределения функций и полномочий.

1. От исполнительной – к другим ветвям власти. Перераспределение полномочий и функций между ветвями власти по сути означает преодоление одной из наиболее характерных черт прежней административно-командной системы – неограниченного доминирования одной политической силы. Она выражалась в монополии власти, или эксклюзивном праве партийно-политического аппарата на осуществление всех властных полномочий. Правящая элита всецело и единолично определяла внутреннюю и внешнюю политику страны, характер принимаемых законов, решения экономических структур на всех уровнях, содержание судебных вердиктов. В этом и состояла суть тоталитарного общества. Искоренение егоrudиментов требует разделения государственной власти, создания надежной системы сдерживания и противовесов между тремя ветвями власти – исполнительной, законодательной и судебной.

Логическим шагом в дальнейшем разделении полномочий и повышении роли законодательной ветви власти в Узбекистане явилось создание в 2005 г. двухпалатного парламента. Законодатель-

¹⁶⁶ Каримов И.А. 16 лет независимого развития, - Народное слово, 31 августа, 2007

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ Там же.

ная Палата стала **профессиональной**, состоящей из депутатов, призванных разрабатывать и рассматривать законы. До этого проекты законов в основном разрабатывались в правительстве и затем направлялись в парламент для рассмотрения. Сенат страны обрёл ряд **исключительных полномочий**, ранее принадлежавших исполнительной власти. Среди них – избрание Конституционного, Высшего и Высшего Арбитражного Судов, назначение и освобождение Председателей Государственного Комитета по охране природы и Правления Центрального Банка, глав дипломатических миссий Узбекистана за рубежом, утверждение Указов Президента о назначении или освобождении Генерального Прокурора и его заместителей, Председателя Службы Национальной Безопасности. Исключительные прерогативы Сената также включают принятие актов об амнистии, заслушивание отчетов Генерального Прокурора, Председателей Государственного Комитета по охране природы и Правления Центрального Банка страны.

В целях совершенствования системы сдерживания и противовесов, члены парламента обрели право обращения к официальным лицам с **депутатским запросом** с требованием дать разъяснение по тому или иному вопросу. Парламентские комитеты обеих палат имеют право не только участвовать в законодательном процессе, но также и осуществлять **мониторинг** имплементации внутреннего законодательства и международных обязательств Узбекистана. По сути, это означает реализацию права **парламентского контроля** деятельности правительенных учреждений. Соответствующие государственные органы обязаны в сжатые сроки рассмотреть решения комитетов и информировать их о принятых мерах.

В январе 2007 г. парламент страны принял Конституционный Закон «*Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны*». Его главная концептуальная идея состоит в том, что партийные фракции в представительских органах всех уровней – от местного Кенгаша до парламента страны – обрели право прямого участия в формировании соответствующих органов исполнительной власти и, при необходимости, требовать их отставки. Это расширяет влияние и авторитет органов представительской власти, и опять же совершенствует систему сдерживания и противовесов. Теперь партии имеют стимулы для борьбы за места в законодательной власти.

В июне 2007 г. в целях дальнейшего реформирования судебно-правовой системы был принят закон, предусматривающий **передачу судам права выдачи санкций на заключение под стражу**. Его суть состоит в имплементации в Узбекистане принципа «*хабеас кор-*

пус», согласно которому никто не может быть подвергнут аресту или содержанию под стражу иначе как на основании судебного решения. Таким образом, право на заключение под стражу было передано с органа исполнительной власти – прокуратуры, органу судебной власти – суду.

2. От центра – к регионам. Задачей этого вектора децентрализации является перераспределение полномочий и функций между различными уровнями власти. Оно может и, чаще всего, сопровождается с **деконцентрацией**, что в отличие от децентрализации, означает передачу исполнения функций из центрального аппарата министерств и ведомств в свои же низовые органы, территориальные управления.

Одним из имманентных свойств командно-административной системы была **сверх-централизация** государственного управления. В целях осуществления тотального контроля над обществом, была выстроена жесткая иерархия органов, при которойластная пирамида замыкалась на партийно-политическом руководстве, принимавшем решения по всем вопросам, в т.ч. относящимся к жизнедеятельности регионов, местных сообществ. Естественно, это не могло не сказаться на характере и темпах общественного прогресса, качестве жизни людей. Монополия на власть центрального государственно-партийного аппарата сковывала и тормозила развитие общества, и, в конечном итоге, привела к коллапсу командно-административной системы.

В Узбекистане с момента достижения независимости были созданы правовые и институциональные основы местных органов государственной власти нового типа. Был введен институт хокима, который является «высшим должностным лицом области, района, города и одновременно возглавляет представительскую и исполнительную власть на соответствующей территории».¹⁶⁹ В соответствии с **Законом «О государственной власти на местах»**, представительными органами власти на соответствующих территориях являются Кенгаши народных депутатов.

В ходе реформирования системы государственного управления, ряд функций в таких сферах как образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, защита культурного наследия, регулирование автомобильного и пассажирского транспорта, оказание коммунальных и других социальных услуг были переданы местным органам власти. Наряду с этим происходило разделение **фискальной ответственности** между различными уровнями государственного управления. Теперь центральное правительство финан-

¹⁶⁹ Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», статья 1.

сирует такие общественные нужды как оборона, национальная безопасность, правоохранительная система и другие сферы общего государственного значения. Местные власти практически полностью ответственны за финансирование общего образования и здравоохранения на своих территориях. В целом, приблизительно 85% расходов на социальные нужды покрываются через местные бюджеты.

На достижение баланса и гармонизации общенациональных и региональных интересов было нацелено создание Сената Олий Мажлиса Узбекистана. Согласно Конституционному Закону о верхней палате парламента Сенат является *органом территориального представительства*. Это означает, что он, рассматривая законы и осуществляя парламентский контроль деятельности правительенных органов, главным образом представляет местные Кенгаши и их избирателей, действует от их имени и по поручению.

Комитеты Сената практикуют вовлечение представителей местных Кенгашей в работу экспертных групп, образуемых для анализа вопросов и выработки рекомендаций правительству. Парламентские слушания во многих случаях проводятся на местах в регионах с участием широкого круга представителей местных органов и общественных организаций. Таким образом, последние обретают ещё один канал воздействия на центральные органы правительства.

3. От правительства – к негосударственным экономическим структурам. Главной целью этого вектора реформ является сокращение и ограничение прямого вмешательства государства в экономику.

Отказ от использования рычагов прямого контроля над экономикой, пожалуй, представляет собой один из наиболее сложных вызовов для менталитета представителей властных структур. В предыдущую эпоху, в период административно-командной системы, политическое руководство контролировало и принимало решения по всем экономическим вопросам – большим и малым. При этом, объективные экономические законы зачастую игнорировались, ресурсы распределялись не в соответствии с рыночными сигналами, а на сугубо субъективной основе, в результате политических решений. Усложнение общественного воспроизводства по мере углубления научно-технического прогресса и расширения потребностей людей показало несостоятельность и неконкурентоспособность экономики, основанной на концепции прямого государственного руководства.

В связи с этим, первоочередная цель реформирования системы общественного и государственного управления в странах, переживающих процесс трансформации, состоит в определении прин-

ципиально новой роли государства в экономике. По сути, прогресс в этой области является решающим показателем продвижения и условием успеха реформ административного управления.

Первым шагом реформирования является правовое закрепление новых отношений собственности, денационализация и приватизация, что приводит к сокращению доли государственной собственности в экономике. Это, в свою очередь, высвобождает государство от выполнения несвойственных функций по прямому управлению экономикой. Теперь оно может концентрироваться на повышении эффективности деятельности правительственные органов в выполнении их главной и основной задачи – обеспечение населения «общественными благами» общенационального порядка. В результате денационализации предприятия больше не принадлежат государству, следовательно из государственного бюджета не выделяются средства для поддержки предприятий, и больший объём ресурсов может быть направлен для осуществления программ человеческого развития. Изменение роли государства в обществе выражается в переходе от отраслевого принципа построения системы управления к функциональному, предполагающему, что органы власти регулируют общие процессы, а не командуют отраслями.

В Узбекистане в ходе реформы системы государственного управления, органы власти были постепенно освобождены от командных функций, которые они осуществляли в предыдущий период. Только в 2003-2004 гг., были упразднены 27 министерств и ведомств, ранее ответственных за прямой контроль над отраслями экономики. Прекратили свое существование такие всемогущие институты командной системы как Государственный плановый Комитет, Государственный Комитет по ценообразованию, Государственный Комитет по снабжению и др. В целом, в ходе реформы системы управления были сокращены свыше 57 тыс. должностей государственной службы. Узбекистан имеет значительно меньшее число госслужащих на 1000 человек населения (6,1), чем другие страны СНГ. На Украине, к примеру, этот показатель составляет 20,0, в России – 22,1, Азербайджане – 32,3.¹⁷⁰

Парламент страны принял ряд законов, нацеленных на создание правовой базы гарантий прав собственности, ограничение государственного вмешательства в экономику. Государственным органам всех уровней было законодательно запрещено производить произвольную проверку деятельности частных предприятий. В результате в экономике Узбекистана возросла роль различных форм частного предпринимательства, а прямое участие государства сни-

¹⁷⁰ UNDP, CER, *Human Development Report, Uzbekistan 2005*, - p. 60.

зилось. К примеру, если в 1996 г. доля инвестиций в экономику из государственного бюджета составляла 26% всех вложений, то к 2007 г. она снизилась до 9%. Удельный вес негосударственного сектора в ВВП к 2008 г. достиг 75,3%, увеличившись почти в 1,7 раза по сравнению с 1999 г.¹⁷¹ Количество проверок предприятий в 2007 г. сократилось в три раза по сравнению с 2001 г.

Были также утверждены законы, формирующие правовую базу для ликвидации государственных предприятий в сельском хозяйстве. На сегодняшний день в Узбекистане действуют 223,8 тыс. фермерских хозяйств, которые производят 94% всей сельскохозяйственной продукции страны. В них занято почти полтора миллиона крестьян, а площадь используемой ими орошаемой земли составляет около 6 млн. гектаров. Для сравнения, в 1992 г. в Узбекистане существовало менее 6 тыс. фермерских хозяйств, арендующих 45 тыс. гектаров земли.

4. От правительства – к гражданскому обществу, к людям. Условием успешной трансформации и приоритетом административных реформ является реализация концепции «от сильного государства – к сильному гражданскому обществу».

В период командно-административной системы институты гражданского общества были по существу полностью подавлены тоталитарным режимом и практически лишены возможности участвовать в решении вопросов развития. Огромный и важный ресурс общественного прогресса и человеческого развития – энергия и активность населения – оказались не востребованы и не задействованы. В тоже время опыт развитых стран ясно продемонстрировал, что модернизация общества требует политического и экономического плюрализма, развитого гражданского общества, сильных институтов демократии. Обеспечение человеческого развития невозможно без гарантированного соблюдения личности прав и свобод индивида, повышения ее политической активности. Поэтому Концепция человеческого развития, являясь целостной моделью общественного прогресса, включает не только вопросы производства и распределения, но также и развитость политических институтов, их эффективность, правовое и институциональное обеспечение гражданских и политических прав населения.

Важным шагом в становлении новой системы государственного управления в Узбекистане стало законодательное закрепление права населения на самоуправление – самостоятельную деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а

¹⁷¹ Данные Госкомстата Республики Узбекистан, 2008

*Глава 6. Активное участие в общественной жизни и принятии решений
как элемент эффективного управления*

также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций.¹⁷²

Исторически сложившийся, традиционный институт самоуправления граждан – **махалля** – получил новое развитие и обрел важную роль в жизнедеятельности общества. По состоянию на август 2009 г. в стране было свыше 10 тыс. органов самоуправления, включая свыше 8,5 тыс. махаллей.

Исходя из того, что махалли лучше, чем кто-либо знают реальный уровень благосостояния жителей своей общины, потребности и проблемы семей, им был передан ряд функций, связанных с распределением и выплатой пособий на содержание детей малоимущим гражданам, женщинам в декретном отпуске по уходу за детьми.

В странах переходной экономики трансформация политической и экономической систем ослабила способность государства осуществлять значительные социальные программы и поддерживать устойчивые проекты человеческого развития. Стало очевидным, что государство не может решить весь спектр социальных проблем в одиничку, без поддержки общества. Вовлечение самого населения в эту сферу, среди прочего, требует коренного изменения роли и места, миссии *неправительственных организаций* в обществе. ННО должны восприниматься и действительно служить в качестве полноправных партнеров органов государственной власти.

В июле 2008 г. Кенгashi обеих палат парламента Узбекистана приняли совместную резолюцию «*О мерах по усилению поддержки неправительственных некоммерческих организаций и других организаций гражданского общества*». Она предполагает широкое вовлечение ННО в деятельность по удовлетворению нужд населения. Для этого создаётся Общественный Фонд поддержки ННО и других институтов гражданского общества, которым будет руководить парламентская комиссия. Фонд и комиссия ответственны за распределение ресурсов, выделяемых из государственного бюджета для поддержки ННО и других институтов гражданского общества. Другими легальными источниками формирования средств Фонда являются вложения отечественных и зарубежных спонсоров, гранты международных организаций и финансовых институтов. Фонд будет распределять эти ресурсы в форме субсидий, грантов и социального заказа в соответствии с заявками ННО и решением Комиссии. В свою очередь, объём ресурсов, выделяемых из бюджета для ННО и других институтов гражданского общества, будет определен Парламентской Комиссией во время ежегодного рассмотрения проекта

¹⁷² Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан», статья 1

бюджета. Таким образом, главная задача Фонда и Комиссии состоит в создании институционального и финансового механизма, необходимого для передачи функций по предоставлению общественных услуг населению от правительственные органов к неправительственным институтам и установлении сотрудничества между ними.

Совершенствование системы государственного управления и повышение эффективности работы местных органов власти – это продолжающийся, континуусный процесс и по мере изменения общего контекста развития, обществу приходится не только решать застарелые проблемы, но и постоянно сталкиваться с вновь возникающими вызовами.

Повышение эффективности деятельности органов местной государственной власти требует последовательной реализации и на низовом уровне одного из основных постулатов демократической формы правления – принципа разделения государственной власти, обеспечивающего и гарантирующего эффективность функционирования ветвей власти: законодательной (представительной), исполнительной и судебной. Как уже было сказано, в Узбекистане существуют две формы местной власти: исполнительные органы – хокимияты областей, городов и районов, и представительские органы – Кенгаши народных депутатов. При этом оба органа одновременно возглавляются одним должностным лицом – хокимом. В этих условиях реализация на местном уровне системы сдерживания и противовесов, осуществление контроля со стороны представительского органа за деятельность хокимиятов становится затруднительным. В свою очередь деятельность самих исполнительных органов на местах осложняется тем, что территориальные органы власти находятся в двойном подчинении: хокимиятов и соответствующих министерств, центральных учреждений. Это негативно отражается на оперативности и эффективности деятельности, затрудняя процесс принятия решений и их исполнения множеством согласований.

Местным властям должны быть делегированы не только права и обязанности, но и средства и ресурсы, необходимые для решения проблем. Сегодня менее 20% местных бюджетов в Узбекистане формируется за счёт местных налогов, а остальную часть составляют средства, перераспределляемые в централизованном порядке – отчисления из государственного бюджета, субвенции и дотации. Децентрализация должна означать для местных органов возможность изыскивать и аккумулировать средства, необходимые для покрытия расходов на социальные программы. Полагаться только на добровольные отчисления частных предприятий, во многих случаях, означает оказание административного давления на бизнес

и, соответственно, ухудшение делового климата. Решение этой проблемы требует создания правовых механизмов для пополнения местных бюджетов, проведения мероприятий по мобилизации ресурсов и создания фискальных стимулов для предприятий, участвующих в реализации местных социальных программ. Это имело бы двойной эффект, т.к. распределение и использование средств, мобилизованных самими местными органами, как правило, осуществляется более эффективно, чем освоение средств, полученных сверху. Кроме того, фискальная децентрализация приведет к повышению политического веса местных органов и, соответственно, будет тем самым способствовать углублению реформы системы государственного управления. И, пожалуй, самое главное – фискальная децентрализация реально увеличивает прямую заинтересованность местных органов власти в поддержке и развитии малого и среднего бизнеса. Только так они могут расширить налогооблагаемую базу на своей территории и увеличить доходы местного бюджета.

Повышение эффективности деятельности местных органов управления во многом зависит от мер по реформированию самой системы государственной службы. Главной целью здесь является обеспечение не экстенсивного, а интенсивного развития системы управления. Иными словами, за счет разработки и внедрения новых форм, средств и методов административного менеджмента, должно исполняться больше задач с меньшим персоналом. Актуальным вопросом в связи с этим является ускорение внедрения электронного правительства в механизм государственной службы. Несомненно, это имело бы перспективный эффект, способствуя не только повышению деловой этики служащих и качества предоставляемых ими населению услуг, но и достижению большей **транспарентности** государственных органов. Деятельность органов государственного управления также должна быть **«проактивной»**, т.е. инициативной, нацеленной на достижение стратегических целей, упреждающей возникновение проблем.

Достижение этих задач во многом зависит от совершенствования законодательства, регулирующего деятельность местных органов власти. Правовые акты в этой сфере призваны отразить политическую волю к передаче функций государственного управления сверху вниз, расширение полномочий и возможностей местных органов. Законы и административные регламенты также должны точно определить права и обязанности органов власти, их юрисдикцию, способствовать повышению эффективности деятельности по предоставлению общественных услуг, улучшению координации среди органов власти.

Одной из проблем процесса децентрализации остается все еще высокий уровень вовлечённости государства в экономику даже на микроэкономическом уровне. Это сдерживает и административные реформы, и экономический рост. Дальнейшая децентрализация связана с сокращением необоснованного прямого вовлечения в экономику, повышением самостоятельности и независимости в принятии решений частного сектора, фермерских хозяйств. Правовую основу этого направления реформ должны составить законодательные и нормативные акты об основах административного и хозяйственного управления, определяющие систему и новые механизмы государственного управления и регулирования экономических процессов. Решающим фактором успеха административных реформ является их взаимосвязь и координация с программой экономических трансформаций. Это могло бы включать создание платформы систематического **диалога «Правительство – Бизнес»** на всех уровнях власти.

Реформирование системы государственной службы предполагает и кардинальное изменение самого подхода к оценке деятельности государственных органов. Индикаторами ее эффективности должны стать реальное повышение уровня жизни человека, предоставление населению и бизнесу «общественных услуг» высокого качества, достижение устойчивого человеческого развития, вклад в создание благоприятного правового, институционального климата, необходимого для динамичной экономической деятельности. Главным показателем экономического роста должны быть признаны не макроэкономические индексы, а качество жизни людей.

В основе этого должно лежать законодательство о государственной службе, определяющее легальный статус, права и обязанности, Кодекс Поведения государственных служащих. Особый раздел необходимо посвятить кадровой политике, закрепив принцип конкурсной системы отбора кандидатов, требования к обучению и повышению квалификации, порядок и последовательность повышения по служебной лестнице, предотвращения конфликта интересов, классификации и градации государственных служащих.

Такая переориентация императивов не может быть осуществлена в рамках самой замкнутой системы. Оценка эффективности деятельности государственных органов на всех уровнях – не «внутреннее дело» самих правительственные институтов. На всех этапах и уровнях – начиная с составления проекта решения по тому или иному вопросу, до мониторинга его исполнения, – необходимы транспарентность, общественная экспертиза и контроль. Этому также способствовало бы создание и активизация работы пресс-служб и внедрение в практику регулярных брифингов для представите-

лей СМИ. Повышение правовых знаний самого населения также очень важно для осознания им своих прав и обязанностей во взаимоотношениях с органами власти.

Важнейшим направлением повышения эффективности деятельности органов государственной власти является совершенствование системы обучения, подготовки и повышение квалификации кадров. Программы обучения и переподготовки должны быть гармонизированы со стратегией трансформационных процессов и административных реформ. Главными требованиями к кадрам с точки зрения знаний должно быть ясное и четкое осознание того, что для достижения быстрого экономического роста необходимы кардинальная политическая трансформация и соответствующая административная реформа. Они также должны уяснить новую роль государства в экономике, взаимосвязь между экономическим реформами и совершенствованием государственного управления. Управленческим кадрам необходимо освоить знания касательно взаимодействия с неправительственными организациями и институтами гражданского общества в качестве партнеров по решению задач социального и экономического развития.

6.3. РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЭФФЕКТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ

Гражданское общество существует в двух основных и взаимосвязанных измерениях: социальном и институциональном. Социальная составляющая гражданского общества – это его исторический опыт. В свою очередь, данный исторический опыт непосредственно или посредственно, помогает в формировании типологии институтов гражданского общества (личностей, групп, объединений, ассоциаций, союзов, товариществ и т. д.). Институциональное измерение гражданского общества можно представить как совокупность различных общественных организаций, выраждающих интересы различных сегментов общества.

Следует подчеркнуть, что гражданское общество достигает расцвета только в условиях демократии, а демократия развивается и сохраняется лишь на прочной основе гражданского общества, которая в свою очередь основывается на полном учете национальных и общемировых ценностей. Чем более развито гражданское общество, тем больше оснований для установления демократических форм государства. Гражданское общество предполагает сбалансированный взаимообмен и взаимодействие всех своих институтов.

Что касается самого понятия гражданское общество, то это собирательное понятие, охватывающее всю внегосударственную сферу бытия граждан и их объединений, т. е. всю сферу личной и семейной (частной) жизни каждого человека, не подверженную регламентации и контролю власти имущих, государства. И само гражданское общество, и представления о нем исторически изменялись, развивались. Весьма широко это понятие использовалось и углублялось в трудах Макиавелли, Гоббса, Локка, Монтескье, Руссо, Токвиля, Гегеля и т.д.¹⁷³

Начиная с 70-х годов прошлого столетия ни один термин не пользовался большей популярностью, чем «гражданское общество». Перекочевывая из научных публикаций к газетным страницам, он и теперь остается предметом нескончаемых дискуссий. Со времени его первого употребления в XVI в. в комментариях к «Политике» Аристотеля, этот термин постоянно присутствует на французском языке. Некоторые прибегают к нему для обсуждения разрыва между «гражданским обществом» и «политическим обществом» (т.е. миром профессионалов и политики), другие противопоставляют в более широком смысле «гражданское общество» государству.¹⁷⁴

Концепцию гражданского общества в наиболее полном виде разработал немецкий философ Г. Ф. В. Гегель. Он определял гражданское общество как связь (общение) лиц через систему потребностей и разделение труда, правосудие, внешний порядок (полицию и т. п.)¹⁷⁵.

Гражданское общество довольно сложная категория политологии. Один из ученых политологов А.А.Радугин определяет гражданское общество как – «...негосударственную часть общественной жизни, своего рода социальное пространство, в котором люди связаны между собой и взаимодействуют друг с другом в качестве свободных независимых субъектов. Главным действующим субъектом гражданского общества является суверенная личность».¹⁷⁶

Современные же исследователи пришли к умозаключению, что «Гражданское общество есть не состояние, а процесс»¹⁷⁷. Фор-

¹⁷³ Бутенко А.П., Миронов А.В. Сравнительная политология в терминах и понятиях.- Учебное пособие. – М.: НОУ, 1998. – с.70.

¹⁷⁴ Бутенко А.П., Миронов А.В. Сравнительная политология в терминах и понятиях.- Учебное пособие. – М.: НОУ, 1998. – с.72.

¹⁷⁵ Клименко А.В., Румынина В.В. Обществознание. – Учебное пособие. – М.: Дрофа, 2004. – с.131

¹⁷⁶ Политология. Учебное пособие для ВУЗов. Под ред. А.А.Радугина 2-е издание. – М., 2000. –с.18.

¹⁷⁷ Косиченко А.Г. НПО и гражданские инициативы в становлении гражданского общества в Казахстане. – Сб. Проблемы формирования гражданского общества в Казахстане //Сборник материалов республиканской научно-практической конференции. Алматы от 17 апреля 2002. – с.31.

мирование гражданского общества сложный процесс, как во времени, так и в пространстве. Это суждение применимо целиком для Республики Узбекистан.

Становление гражданского общества – это процесс, который должен протекать непрерывно, от этого будет зависеть успех осуществляемых в стране реформ и более того укрепление в сознании народа общечеловеческих ценностей. Гражданское общество и его институты обеспечивают посредничество между государством и личностью, соединяют частные и общественные интересы.

Важным условием функционирования гражданского общества является наличие в обществе развитой, многообразной и разновекторной социальной структуры. Эти процессы во многом способствуют стабильному развитию государства и углублению идей о гражданском обществе. Основная задача современных демократических государств – достижение общегражданского консенсуса путем полного учета и координации интересов различных групп населения, утверждение гражданского согласия и стабильности, направленные на развитие всего человечества.

Важнейшей задачей на пути выполнения указанных приоритетов является формирование и развитие самостоятельных, устойчивых, пользующихся поддержкой широких слоев населения институтов гражданского общества.

«Для нас гражданское общество» - подчеркивает И.А. Каримов, - «это социальное пространство, где верховенствует закон, который не только не противоречит, но и способствует саморазвитию человека, реализации интересов личности, максимальному функционированию ее прав и свобод».¹⁷⁸

Становление гражданского общества – это, в первую очередь, формирование общей инфраструктуры взаимодействия государства, бизнеса и общества в решении стратегических задач социально-экономического развития. Исходя из вышесказанного, следует формировать и укреплять институты гражданского общества. Данную работу необходимо осуществлять на всех уровнях - от местного самоуправления и деятельности институтов гражданского общества до государственного масштаба и в рамках целостной концепции государственного строительства.

Формирование гражданского общества невозможно без наличия сильных институтов гражданского общества. Поэтому важнейшей задачей политической модернизации страны является развитие независимых, пользующихся поддержкой широких слоев насе-

¹⁷⁸ Каримов И.К. Узбекистан на пороге XXI века. Угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. «Узбекистон», 1997. – с. 151-153, 166.

ления институтов гражданского общества, прежде всего, политических партий, негосударственных некоммерческих организаций (ННО), органов самоуправления граждан, СМИ и т.д.

Семья, собственность, личность, свобода, эффективное право, духовность, порядок и государственность – таковы фундаментальные ценности гражданского общества. Именно исходя из этого, формировались стратегические задачи, направления общественно-политических и экономических реформ молодого государства. Поэтому гражданское общество – это открытое, демократическое, саморазвивающееся общество, в котором центральное место занимает человек, гражданин, личность. Реформы государственного управления, экономики, законодательства, социальной сферы характеризуются системностью, последовательностью и поэтапностью проводимых преобразований. При этом следует учитывать уровень развитости институтов гражданского общества, которые в сотрудничестве со средствами массовой информации (СМИ) выражают и формируют общественное мнение. Без укрепления демократических ценностей в сознании людей демократия сама по себе или усилиями извне не сможет получить своего развития.

В системе гражданского общества политические партии занимают ключевую позицию, т.к. они совершенствуют национальную государственность, выдвигая на первый план, задачу активизации гражданской позиции, возрождение национальных и общечеловеческих ценностей.

Политические партии стали неотъемлемым атрибутом демократического общества. Представительная демократия по своей природе не может функционировать без них, поскольку они выполняют функции посредника в отношениях общества с властью, артикулируют политические требования и интересы социальных групп.

Таким образом, именно политические партии в системе гражданского общества становятся важным фактором роста гражданской активности, национального самосознания, политической культуры и высокой духовности членов общества, воспитания в них чувства собственного достоинства, умения самостоятельно мыслить, желания реализовать свой потенциал, строить будущее своими руками. Приоритетным направлением их деятельности становится реализация демократических ценностей, прав, свобод и законных интересов людей, обеспечение и поддержание баланса интересов в обществе.

Другой организационной формой общественной деятельности граждан выступают негосударственные некоммерческие организации. Являясь одним из важных институтов гражданского общества, ННО содержит в себе фундаментальное отличие от других политических и социально-правовых институтов гражданского обще-

ства. Это отличие выражается в том, что ННО создаются и функционируют исключительно на основе социальной инициативы, активности граждан без участия официальных государственных структур. Негосударственные некоммерческие организации, которые в глазах мирового сообщества являются носителями нового демократического мировоззрения и мышления, отражают практически весь спектр общественных интересов и ценностей. ННО также служат связующим звеном между различными слоями общества и государством, эффективным механизмом для определения приоритетных задач и важнейших направлений деятельности. Сегодня государство, в решении стоящих перед обществом задач, прежде всего, должно опираться на кадровые, экспертные и другие ресурсы общественности. Гражданское общество проявляет готовность к добровольной концентрации своих ресурсов - «интеллектуальной мобилизации» для решения общенациональных и общечеловеческих задач.

Необходимо подчеркнуть, что к настоящему времени институты гражданского общества достигли определенных положительных результатов в своей работе, накоплен бесценный опыт практической работы по преодолению и решению конкретных проблем и задач, и, главное, выращен и испытан в конкретной работе кадровый потенциал, человеческие ресурсы, без которых не могут развиваться неправительственные структуры.

Не стоит забывать, что основой традиционного общества в Узбекистане выступает махалля (квартал). Махалля является своего рода экономической и социальной единицей, в которой совместно решаются те или иные проблемы. Махалля сегодня - это уникальный институт национального гражданского общества. Как пишет Президент Узбекистана И.А.Каримов: «Образован уникальный механизм самоуправления граждан, корнями уходящий в народные традиции, и исторически сложившиеся общинные отношения - махаллю». Махалля является наиболее справедливым, пользующимся народным доверием каналом и механизмом социальной поддержки населения».

Большое содействие упрочению и распространению народных традиций и обычаям оказывают махаллинские комитеты, советы аксакалов, выполняющие по существу функции их хранителей, инициаторов общественного мнения, организаторов бытовой обрядности¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Муминов А.Г. Национальная политика независимого Узбекистана и пути ее реализации в духовно-культурной сфере (теория и практика).: Автореф. дис. ... докт. полит. наук. – Ташкент, 1999. – с.38.

Исходя из своих, предоставленных им законодательством, полномочий, сходы и активисты проводят большую работу по широкому вовлечению населения в общественно-политическую жизнь, усилению духовно-просветительской работы, сохранению благополучия в семьях, оказанию материальной помощи малообеспеченным семьям и инвалидам, благоустройству территорий, а также организовывают ряд других мероприятий, присущих этому важнейшему гражданскому институту¹⁸⁰.

Духовное возрождение и связанное с ним влияние на жизненные устремления современности невозможно рассматривать без вмешательства СМИ. Учитывая, что в настоящее время СМИ влияют на нашу жизнь гораздо сильнее, чем все остальное, отсюда имеет место быстро меняющиеся ценностные ориентиры, потребительские запросы.¹⁸¹

Таким образом, существенный вклад в повышение социальной отдачи культурной инфраструктуры вносят средства массовой информации. В функциональном плане они выполняют не только информационно-ознакомительную роль, но и непосредственно участвуют, во-первых, в формировании общественного мнения; во-вторых, в воспитании политической и правовой культуры; в-третьих, высокохудожественных эстетических идеалов, вкусов, нравственных норм; в-четвертых, в удовлетворении многих духовных потребностей населения; в-пятых, в пропаганде исторического духовного наследия; в-шестых, в ознакомлении с общечеловеческими ценностями и мировыми приоритетами; в-седьмых, в распространении и разъяснении идеологии национальной независимости и др. Это говорит о том, что СМИ превратились в достаточно эффективный инструмент проведения национальной политики в духовно-культурной сфере.¹⁸²

СМИ в политическом разрезе, постепенно становятся одним из важнейших инструментов реализации политического процесса. Также очевиден тот факт, что в событиях, происходящих в настоящее время в мире, не последнюю роль играют СМИ.

В свою очередь, независимые СМИ должны соблюдать нравственно-этические нормы, обеспечивая соблюдение прав населения на получение достоверной информации.

¹⁸⁰ Пулатов Ш. Выборы в кишлачные сходы граждан: итоги и перспективы// Фу?аролик жамиияти. – 2009. – №1(17). – с.64.

¹⁸¹ Барлыбаева С. Инфотренды современного развития// Материалы международной научно-практической конференции посвященной 10-летию ТОО «Казахские газеты» от 11 марта 2010. – с.17.

¹⁸² Муминов А.Г. Национальная политика независимого Узбекистана и пути ее реализации в духовно-культурной сфере (теория и практика).: Автореф. дис. ... докт. полит. наук. – Ташкент. 1999. –с.31.

В настоящее время институты гражданского общества переживают новый этап развития. Он характеризуется упорядочиванием и структурированием деятельности этих институтов, упорядочиванием процедуры финансирования работы данных институтов.

Важным элементом эффективной поддержки институтов гражданского общества государством является создание инфраструктуры взаимодействия между ними.

Сегодня назрела необходимость совершенствования механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества, создания необходимых условий для поощрения общественно-полезной деятельности данных институтов, формирования политики эффективного сотрудничества и партнерства между всеми институтами гражданского общества.

Вместе с тем будущее формируемого гражданского общества в Узбекистане и эффективность проводимых реформ прежде всего будут зависеть от дальнейшей активизации населения, его вовлечения в политическую жизнь стран, предоставления больших прав политическим партиям и общественным движениям, представляющим различные, несовпадающие во многом интересы людей.

Подводя итог, вышеизложенному необходимо заключить, что гражданское общество – это совокупность различных типов социальных образований (групп, ассоциаций, союзов и т. д.), объединённых соответствующими интересами (экономическими, культурными, политическими и другими), реализуемыми сообща с государством или отдельно от государственных органов.

6.4. СОЦИАЛЬНАЯ ВОВЛЕЧЁННОСТЬ И ЕЁ ВЗАИМОСВЯЗЬ С ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

**Определение,
теоретические подходы
и политический генезис**

Концепция социальной вовлечённости/ отчуждённости:¹⁸³ определение, характеристика, генезис¹⁸⁴. Концепция социальной отчуждённости и соци-

¹⁸³ Понятия *социальная вовлечённость* и *социальная отчуждённость* (в отличие от *социального вовлечения* и *отчуждения*) лучше передают смысл изучаемой концепции, которая подразумевает под этими явлениями как социальный процесс, так и состояние, в котором пребывает индивид в результате воздействия на него общественно-политических причин.

¹⁸⁴ Термин *генезис* означает зарождение, происхождение чего-л., в данном случае имеются в виду политические причины возникновения социальной отчужденности/вовлечённости.

альной вовлечённости сформировалась относительно недавно в ходе научных дискуссий на актуальные политические темы. Тем не менее, она обрела популярность уже в конце 70-х годов прошлого века вследствие серии нефтяных кризисов, когда, несмотря на экономический рост, стало очевидно, что большая часть населения остается за пределами основной тенденции развития общества. Концепция развивалась и совершенствовалась в тесной взаимосвязи с идеями о социальных правах и социальной солидарности, пустившими свои корни в европейских государствах **«всеобщего благоденствия»**.

Но уже в 1974 году в своем исследовании *«Les Exclus»* Рене Ленуа определил в качестве «отчуждённых» тех, кто по административным причинам не был охвачен системой социального страхования, присущей государствам «всеобщего благоденствия»: люди с физической и психической инвалидностью, суицидально настроенные люди, ветераны-инвалиды, подвергшиеся насилию дети, семьи с разведенными родителями, потребители наркотиков, люди с плохой социальной адаптацией и другие категории населения, не нашедшие свое место в обществе.

Концепция продолжала развиваться далее и адаптироваться к текущим общественно-политическим реалиям, принимая те или иные формы своего выражения. В настоящее время социальная отчуждённость и вовлечённость уже признаны во всем мире в качестве важных понятий, охватывающих проблемы социального неравенства, бедности и маргинализации.

Определение социальной отчуждённости

Социальная отчуждённость – это сложное явление, которое не имеет универсального определения. В этой связи концепция социальной отчуждённости то и дело подвергается критике. Тем не менее, все определения сходятся в одном: **социальная отчуждённость означает состояние оторванности от социальных институтов и отношений, влияющее на уровень благосостояния человека**. Во всех определениях социальная отчуждённость рассматривается как **многомерное, соответствующее контексту развития конкретного общества и динамичное явление, основанное на деятельности различных агентств**.

Комиссия Европейского Союза (2004 г.) определяет социальную отчуждённость как **«процесс постепенного вытеснения отдельных лиц или социальных групп на обочины общества и ограничения их полномасштабного участия в социальной жизни по причине бедности или отсутствия базовых знаний, возможностей для непрерыв-**

ного обучения, или в результате дискриминации. Это лишает их возможностей трудоустройства, получения дохода и образования, приобщения к сетям коммуникации и общественной деятельности. В следствии этого они лишены возможности участия в процессе принятия решений, которые затрагивают их наущные интересы?».

Беалл и Пирон (2005) определяют социальную отчуждённость как «процесс, вытекающий из особых властных отношений, при которых люди лишены возможностей полномасштабного участия в экономической, социальной и политической жизни, и защите своих прав».

Амартья Сен (2000) определяет социальную отчуждённость как «обеднённую жизнь, когда человек не обладает *должной свободой* предпринимать действия, которые по определённым причинам ему важны». Он также определяет социальную отчуждённость как результат различных *деприваций*¹⁸⁵ имеющихся возможностей.

В совокупности все определения социальной отчуждённости содержат набор общих базовых характеристик, которые можно обобщить следующим образом.

1. Социальная отчуждённость имеет множество измерений и охватывает различные аспекты жизнедеятельности людей, такие, как низкий уровень жизни, отсутствие наиболее важных навыков, ограниченные возможности получить работу и образование, а также ограниченный доступ к социальным системам и мероприятиям. Данные измерения часто взаимосвязаны и создают множественные и пересекающиеся депривации.

Они включают:

◆ Отчуждённость от **экономической жизни**, под которой обычно подразумевают неравенство в вопросах обладания имуществом, получения доходов и использования возможностей трудоустройства. Ограниченный доступ к материальным ресурсам является следствием отчуждённости по данному измерению. Возникновение этой отчуждённости может привести к дальнейшему отчужждению, не только из сферы экономической жизни, но и из других сфер жизнедеятельности человека.

◆ Отчуждённость в области обеспечения социальных услуг выражается в неравенстве доступа к ряду услуг – образованию, здравоохранению, жилью, социальной защите и т.д. Ограниченные возможности использования тех социальных услуг, которые воспринимаются в качестве «нормальных» в каком-либо конк-

¹⁸⁵ **Депривация** (от англ. *deprivation*) – лишение, отнятие, потеря, утрата (утрата базовых экономических (питание, жилье и др.) и социальных (здравоохранение, образование и др.) благ).

ретном обществе, являются результатом отчуждённости по данному измерению. Эти ограниченные возможности могут относиться к вопросам материального благосостояния, но не всегда, учитывая также институциональную деятельность агентств, обеспечивающих поставку таких услуг.

◆ **Отчуждённость от гражданской и социальной жизни**, проявляющаяся в виде неравенства политических, культурных и гражданских возможностей и власти на всех уровнях (включая политические, административные и военные структуры власти), неравного доступа к правосудию, свободе и различным учреждениям. Снижение уровня участия в социальной и политической жизни является результатом отчуждённости в этом измерении.

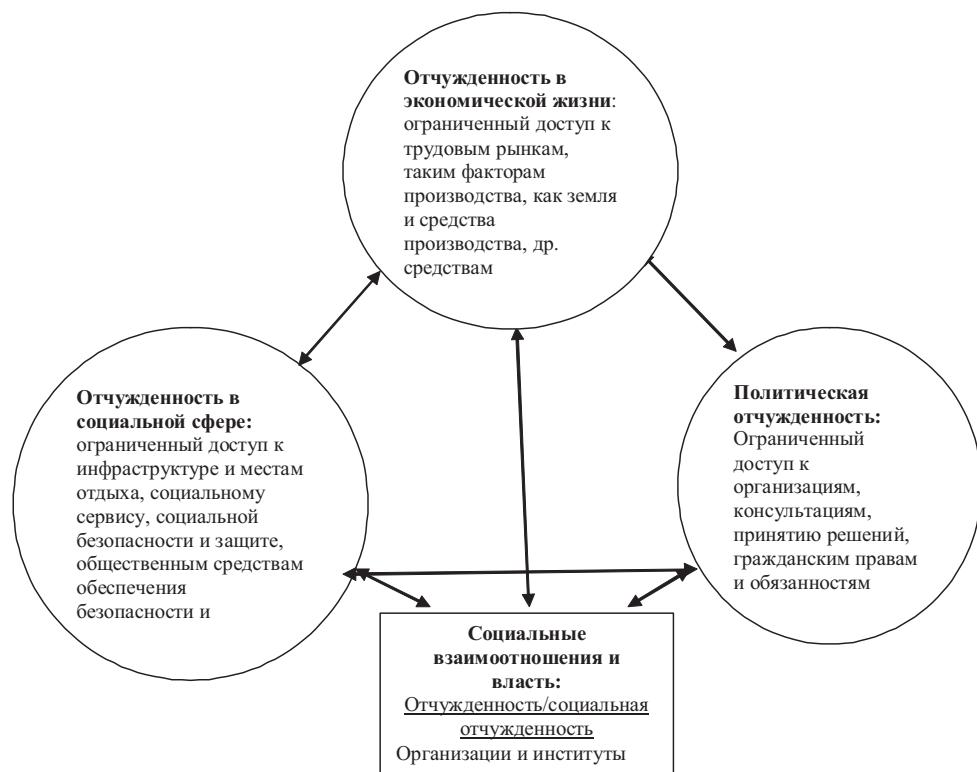


Рис.6.3. Измерение социальной отчуждённости.

Источник: Beall, J. and L-H. Piron, 2005, *DFID Social Exclusion Review*, LSE and ODI.

2. Социальная отчуждённость означает как статус/положение отчуждённости, так и процесс отчуждения. Отчуждённость во всех измерениях является как результатом (определенная состояния обделённости и отчуждённости человека), так и частью процесса, ведущего к дальнейшей отчуждённости во всех измерениях. Например, ограниченные возможности трудоустройства, кроме воздействия на доходы, могут препятствовать участию в социальных сетях. Ограниченные возможности получить образование часто означают более низкий уровень возможностей трудоустройства и в потенциале ограничивают политическое участие при проведении выборов.

В центре внимания концепции социальной отчуждённости находится общая динамика развития процессов, порождающих депривацию. Динамический процесс социальной отчуждённости раскрывает нисходящую траекторию развития: так, некоторые депривации ведут сегодня к определенной степени отчуждённости, что в свою очередь ведёт к еще большей депривации и большей отчуждённости в будущем, в конечном итоге процесс завершается формированием устойчивых множественных деприваций.

Амартья Сен (2000) проводит разницу между **внутренними** (присущими самому человеку) и **инструментальными**¹⁸⁶ формами депривации возможностей, которые характеризуют социальную отчуждённость. По мнению Сена, *быть отчуждённым иногда само по себе означает депривацию возможностей и это может иметь внутреннее, присущее характеру индивида, значение*. Например, неспособность общаться с другими и участвовать в жизни общества может напрямую ограничить жизнь человека. Это само по себе означает потерю и имеет внутреннее, свойственное самому индивиду значение в дополнение к той дальнейшей депривации, которую она может косвенно создать. В отличие от этого, есть такие формы депривации, которые сами по себе не страшны, но могут привести к дальнейшей депривации. Например, отсутствие доступа к общественному транспорту может и не быть депривацией само по себе, но может привести к другим депривациям, таким как отсутствие доступа к работе. Поэтому, такие депривации имеют большое инструментальное значение: они приводят к дальнейшей депривации возможностей вследствие своих причинно-следственных связей.

¹⁸⁶ Под **инструментами** в политической науке понимают процедуры, приёмы и методы, используемые при проведении научного исследования или политических действий. Соответственно, под **инструментальными формами депривации** имеются в виду депривации, вызванные средствами и методами проведения политики, политических действий.

3. Уровень социальной отчуждённости зависит от условий конкретного общества (условий времени и места). В концепции социальной отчуждённости ситуация с отдельной личностью сравнивается с положением во всём обществе. Она изучает обстоятельства, когда человек не может участвовать в обычной для того общества деятельности людей. Данное явление отражено в одной из ранних работ **Таунсенд**, где под депривацией понимается ситуация, когда люди «*фактически оторваны от обычного уклада жизни, традиций и деятельности*» (Таунсенд, 1979). В более широком смысле социальная отчуждённость может приобретать форму, которая, согласно **А. Смиту**, является ключевой составляющей социальной жизни – *неспособность появиться в публике без стыда*. Поэтому социальную отчуждённость можно оценивать, только сравнивая положение некоторых людей (групп или общин) относительно других в том же контексте. При этом основной акцент делается на **неравенство** внутри общества, а не на отсутствие базовых потребностей.

4. Социальная отчуждённость может быть напрямую связана с агентством – человеком или учреждением, которые своей деятельностью способствуют социальной отчуждённости. Аткинсон (1998) считает наличие **агентств** важной характеристикой социальной отчуждённости. Люди отчуждаются в результате действий агента или агентств. Это может происходить двояко. Сен считает, что люди лишаются некоторых возможностей в результате мер политики или практики, распространенной в обществе, в котором они живут («*активная отчуждённость*») или в результате сложной сети социальных процессов, когда при отсутствии преднамеренных попыток отчуждения, процесс отчуждения носит незаметный, в основном косвенный характер (пассивная отчуждённость).

Существует множество примеров, характеризующих оба вида социальной отчуждённости. Например, **бездработица**, с которой столкнулась конкретная группа людей, в частности, мигранты, в принимающей их стране в результате действия специфических правовых ограничений, представляет собой пример «*активной отчуждённости*». Но когда безработица является следствием сложного комплекса институциональных и системных факторов, исключающих конкретные решения по трудуоустройству, мы имеем дело с «*пассивной отчуждённостью*».

Из этих примеров следует, что при операционализации понятия «*социальная отчуждённость*» необходимо сделать акцент на различные аспекты социального участия в обществе. Такие личные качества, как этническое происхождение, пол, возраст или про-

живание в местности, подверженной депривации, не являются сами по себе индикаторами социальной отчуждённости, они больше относятся к факторам риска, способным привести к социальной отчуждённости. Происходит ли социальная отчуждённость или нет, зависит от институциональных факторов, установочных подходов и регулирующей управленческой среды в обществе.

**Определение
социальной
вовлечённости**

Комиссия Европейского Союза определяет **социальную вовлечённость** как «*процесс, обеспечивающий людям, подвергнутым риску бедности и социальной отчуждённости, получение возможностей и ресурсов, необходимых для полноценного участия в экономической, социальной и культурной жизни, и достижению того уровня жизни и благосостояния, которое считается нормальным в обществе, где они живут. Тем самым обеспечивается их более активное участие в принятии решений, влияющих на их жизнь, и доступ к фундаментальным правам, (определенным в Хартии основополагающих прав Европейского Союза)*» (Комиссия Европейского Союза, 2004).

В данном определении признаётся необходимость предоставления больших, чем на сегодняшний день, прав тем, кто находится за пределами основного потока общества – т.е. повышения уровня их участия как средства достижения того благосостояния, которое считается в обществе **нормальным**. Таким образом, социальная вовлечённость означает «*перераспределение социальных возможностей*» среди всех сегментов населения. Она тесно взаимоувязана с близкой ей идеей равенства и недискриминации, расширения прав и возможностей уязвимых и маргинализированных лиц или групп.

Социальная вовлечённость не означает просто противоположное социальной отчуждённости явление. Элементы процесса социальной вовлечённости, которые влияют на преодоление социальной отчуждённости (такие, к примеру, как участие и активная вовлечённость) исходят из внутренних, ценностных мотивов. Соответственно, социальная вовлечённость состоит из двух этапов. В ходе первого этапа устраняются все барьеры на пути к участию и доступу к ресурсам и возможностям. В ходе второго обеспечиваются изменения в подходах.

**Хронологические этапы
развития концепции
социальной вовлечённости/
отчуждённости**

Наличие правовых структур важно и необходимо дополнить особой стратегией для культивирования солидарности внутри сообщества, противодействия устоявшимся соци-

альным предрассудкам, и поощрения участия людей, сталкивающихся с барьерами. Все это является важными составляющими процесса социальной вовлечённости, что придаёт ему долговременный характер. Он требует изменения подходов к тому, что принимается в обществе в качестве «нормального». Социальная вовлечённость, таким образом, понимается в контексте процесса обеспечения вовлечённости всего общества. **«Инклузивное»¹⁸⁷ общество – это то, где разнообразие является источником силы, а не слабости общества.**

Институциональная основа для продвижения социальной вовлечённости была сформулирована в **Копенгагенской декларации** и **Копенгагенской Программе** – документах **Всемирного саммита по социальному развитию 1995 г.** В ходе саммита глав государств призвали к участию в процессе искоренения социальной отчуждённости с целью содействовать формированию общества «для всех», где каждый человек со своими правами и обязанностями играл бы активную роль. Подписавшие Копенгагенскую Декларацию дали обязательство: *«продвигать социальную интеграцию путем поддержки стабильных, безопасных и справедливых обществ, основанных на содействии и защите гуманитарных прав, недискриминации, толерантности, уважении разнообразия, равенства возможностей, солидарности, безопасности и участия всех народов, в том числе уязвимых и неблагополучных групп и лиц».*

В ходе **Социального саммита в Женеве** в 2000 г. мировые лидеры вновь заявили о своей приверженности идеям социальной защиты в качестве ключевой проблемы в снижении бедности и приняли Декларацию тысячелетия. Форум определил угрозы социальной отчуждённости и их воздействие на устойчивое гуманитарное развитие, а также выдвинул проблемы материальной депривации и ограничения гражданских и политических прав. В этом ракурсе социальная отчуждённость рассматривалась как часть глобального этического precedента против гуманитарной несправедливости.

Декларация тысячелетия, подписанная в сентябре 2000 г. 189 государствами-членами ООН на **саммите тысячелетия** в Нью-Йорке, и Лиссабонская стратегия, принятая главами государств Европейского Союза в том же году отражают эту обеспокоенность.

В ЕС идея социальной вовлечённости нашла свое отражение в четко сформулированной стратегической цели, вошедшей в **Лиссабонскую стратегию 2000 г.** Главы государств ЕС в «Лиссабонской стратегии» определили в качестве цели необходимость реши-

¹⁸⁷ *Инклузивное*, то есть *вовлеченное* (прямой перевод с англ. inclusion – вовлечение, включение).

тельного искоренения бедности и социальной отчуждённости в странах-членах к 2010 г., экономический рост и занятость наряду с повышением уровня социальной сплоченности отмечены в качестве основополагающих целей ЕС. Годом позднее, к данным трём основополагающим идеям была добавлена идея об экологическом измерении в форме стратегии устойчивого развития, где все четыре тезиса дополняли и взаимоусиливали друг друга.

С тех пор ЕС обрёл большой опыт по внедрению координированной политики и единых рамок мониторинга во всех странах-членах, получивших известность под названием «*Открытый метод координации*» (ОМК). По сути, ОМК является «мягким процессом», основанным на добровольном сотрудничестве и стремлении к решению общих задач, определению критериев измерения с целью оценки своих достижений.

**Взаимосвязь
между социальной
отчуждённостью
и бедностью**

Предполагается, что недостаточность доходов затрагивает только одно измерение благосостояния, в частности, дефицит финансовых или иных материальных ресурсов или абсолютное отсутствие доходов для удовлетворения насущных потребностей человека. Однако, с одной стороны, отсутствие доходов может стать как причиной, так и следствием социальной отчуждённости. С другой стороны, сокращение бедности ориентировано на **депривацию в сфере насущных потребностей**. Подход сокращения бедности предполагает, что с повышением доходов все остальные права могут быть реализованы за счет полученного дохода. В дискуссиях по вопросам гражданства, социальных прав и социальной справедливости, статус «социальной отчуждённости» понимается не просто как отсутствие доступа к товарам, но и как ограничение в правах. Если низкий уровень жизни относится к доходной или материальной депривации, то статус социальной отчуждённости определяется в рамках **социальных прав**, таких как право на труд, на жилье, право на медицинские услуги или право на образование (Листер 2004). С этой точки зрения отчуждённость или депривация в той или иной области, в отличие от депривации в сфере дохода или дискриминации, носит почти всеобщий характер и может случиться с каждым человеком.

Основное преимущество концепции социальной отчуждённости/ вовлечённости над подходом к определению бедности на основе дохода и других материальных деприваций заключается в её **ориентации на процессы**, т.е. динамику взаимодействия человека

с его социальной, правовой и экономической средой. Ответ на вопрос может ли человек в равной со всеми степени участвовать в социальной жизни общества ведет к выявлению каких-либо барьеров на этом пути. Эти барьеры могут носить **институциональный¹⁸⁸ характер** (дискриминация, отсутствие инфраструктуры или услуг, в случае с инвалидами возможны случаи отсутствия доступа к к-л. зданиям или к школе), могут проявлять себя в виде **установочных подходов** (предрассудок, маргинализация) или **личных свойств индивида** (отсутствие образования, обособление, отказ или страхи). Различные группы населения могут иметь различные, налагающиеся одно на другое (перекрещивающиеся) уязвимые стороны в системе своей самозащиты или сталкиваться с разными барьерами, которые требуют различных подходов для их преодоления.

Взаимосвязь между концепцией человеческого развития и концепцией социальной вовлечённости

обеспечением экономического роста. Постепенно происходит слияние двух концепций. Они становятся все более актуальными в контексте необходимости обеспечения глобального благосостояния и борьбы по преодолению устойчивой бедности, проблем в здравоохранении, образовании и других отраслях, имеющих решающее значение в вопросах повышения благосостояния людей.

Концепции социальной вовлечённости и человеческого развития обрели популярность в последние два десятилетия. В центре внимания обеих концепций – люди, интересы которых далеко не ограничиваются обеспечением

В своей работе под названием «*Development as Freedom*» («Развитие как свобода») **Амартия Сен** показывает, что даже в стране с устойчивым экономическим ростом может существовать значительное количество людей, которые не могут пользоваться необходимыми и важными в их жизни возможностями. Несмотря на своё благосостояние по экономическим индикаторам, такие страны мо-

¹⁸⁸ **Институциональный** – связанный с действием формальных и неформальных институтов. **Формальные институты** представлены правилами, которые имеют форму законов или подзаконных актов (включая контракты), регулирующих или ограничивающих активность индивидов и организаций. **Неформальные институты** (правила) касаются преимущественно традиций и личных стандартов поведения. Типичным примером неформального института является **мораль**. Правила морали диктуют, что можно делать, а что нельзя, чего надо избегать и от чего защищаться. Моральные нормы ограничивают желания и действия, могущие подорвать порядок, от которого зависит функционирование общества.

гут испытывать лишения по другим аспектам жизнедеятельности, способным повысить качество их жизни. Таким образом, не являясь «бедными» с экономической точки зрения, они не «свободны» в смысле «выбора» (своих возможностей) в жизни.

Следовательно, экономическое благополучие не устраняет полностью иных форм дискриминации – например, по признаку религиозной и расовой принадлежности, связанных с уровнем гендерного развития страны. Дискриминации также могут подвергаться люди, проживающие в определенных географических зонах (к примеру, в экологически неблагоприятных или в трудно доступных зонах), несоответствующего каким-либо стандартам и стереотипам образовательного уровня и возраста. Такие формы дискриминации встречаются как в индустриальных развитых, так и в развивающихся странах.

Концепция социальной вовлечённости, таким образом, выходит за рамки экономической политики и трудовых отношений, охватывает политические и многочисленные социальные и культурные измерения. Выявляя различные барьеры к участию, она, соответственно, расширяет сферу ответственности государства и других заинтересованных сторон в вопросах идентификации и адекватного реагирования на социальные, политические, институциональные и другие барьеры на пути к социальной вовлеченности.

Таким образом, концепция человеческого развития, по сравнению с учением об экономическом развитии, дает возможность полномасштабно оценить уровень достижений страны и тех реальных свобод личностей, которые позволяют им реализовать свои жизненные предпочтения.

Концепции социальной вовлечённости и человеческого развития объединяет их **концентрация на людях**, что становится главной целью и смыслом политики, ориентированной на основную конечную цель – совершение возможностей и реализация потенциала человека. Концепция человеческого развития подчеркивает значение образования, доступа к адекватному социальному сервису (в частности, к образованию и здоровью), экологической устойчивости, гендерного равенства, человеческой безопасности и уважения прав личности. Депривации в любой из этих сфер воспринимаются как пагубные и ограничивающие свободу выбора. Социальная отчуждённость, возникающая в результате различных барьеров на институциональном, общем и личном уровнях препятствует получению доступа к важным социальным товарам и услугам, как в результате преднамеренной дискриминации так и в результате отсутствия потенциала, ограничивает возможность лю-

дей жить полноценной жизнью и охватывает больше сфер жизнедеятельности людей, чем депривация в сфере доходов. Очевидно, что современным государствам трудно обеспечить полноценное выполнение Конвенции о правах человека или должный уровень человеческого развития при сохранении социальной отчуждённости.

Концепция социальной вовлечённости добавляет в концепцию человеческого развития **измерение процесса**, включая деятельность агентов, групп и учреждений по вовлечению/отчуждению индивидов или социальных групп в социальную жизнь.

Концепция вовлечённости усиливает понятие **агентности**, существующее в системе человеческого развития, путем изучения механизмов, результатов и причин отчуждения людей. Концепция человеческого развития со своей стороны продвигает идею о том, что **гуманитарное действие и инициатива** являются центральными в продвижении к человеческому развитию.

Более того, она признает значение в социальных процессах активной и пассивной отчуждённости и роль неформальных и формальных институтов в возникновении отчуждённости. В этой связи концепция социальной отчуждённости/вовлечённости придает особое значение взаимосвязям между традиционными структурами управления и жизненно важными для общества, но менее отчетливыми социальными представлениями о ценностях, взаимодоверием, социальных сетях, семейных связях и дружбе.

Таким образом, **человеческое развитие понимается как конечная цель для достижения, а социальная вовлечённость – как средство его достижения**. Связь между человеческим развитием и социальной вовлечённостью является действенной (функциональной). Социальная вовлечённость устраниет барьеры, преодолевающие людям реализовывать свои способности, и тем самым способствует достижениям в области человеческого развития. Однако снижение социальной отчуждённости лишь частично способствует человеческому развитию.

В целом сравнение между двумя концепциями можно представить в следующем виде:

Сравнение двух взаимодополняемых концепций – социальной вовлечённости и человеческого развития¹⁸⁹:

- ◆ Две концепции взаимодополняемы в политическом смысле: человеческое развитие делает более сильный акцент на цели достижения; в то время как социальная вовлечённость фокусируется на путях и средствах достижения этой цели.

- ◆ Социальная вовлечённость добавляет процесс измерения от-

¹⁸⁹ Kosovo Human Development Report 2010, p. 29.

чуждённости (агенты, группы, и институты, которые отчуждают) к концепции человеческого развития.

◆ Социальная отчуждённость, ограничивая свободу и выбор, ограничивает человеческое развитие.

◆ Вовлечённость является существенным предшественником универсального человеческого развития.

Очевидно, что достижение человеческого развития требует целенаправленной, инклюзивной политики, расширяющей реальные свободы людей и способствующей тем самым созданию инклюзивного общества, где разнообразие является источником силы, а не слабости. Такая политика должна исходить из одновременного, но последовательного достижения четырех основных принципов¹⁹⁰:

1. Эффективность/продуктивность: оптимальное использование гуманитарного капитала через инвестиции в образование, здравоохранение, стремления и мастерство людей, эффективное использование ресурсов.

2. Справедливость: при разделении и распределении доходов, имущества через осуществление равного доступа к возможностям.

3. Устойчивость: забота не только о настоящем поколении, но и будущем.

4. Предоставление полномочий/участие: предоставление людям такого уровня индивидуального развития, которое позволяет им сделать выбор в соответствии со своими интересами. Свобода представляет как конструктивную ценность (сама по себе), так и инструментальную ценность (как средство достижения эффективности и справедливости).

Измерение социальной отчуждённости и социальной вовлечённости

Как и в случае с определениями в вопросе о едином измерении для социальной отчуждённости и вовлечённости также отсутствует консенсус. Разными организациями, такими как ООН, Всемирный Банк, ОЭСР и ЕС применяются различные индикаторы и измерения при характеристике различных форм абсолютной и относительной бедности, материальной депривации и неравенства. Основные принципы и свойства индикаторов социальной отчуждённости/вовлечённости:

◆ Социальную отчуждённость/вовлечённость необходимо изучать как с применением **объективных** (верифицируемых¹⁹¹, коли-

¹⁹⁰ Kosovo Human Development Report 2010, p. 28.

¹⁹¹ Верифицировать (с англ. verify) – проверять, контролировать, подтверждать.

чественных), так и **субъективных** индикаторов, отражающих взгляды тех людей, которые переживают социальную отчуждённость.

◆ Измерение и мониторинг социальной отчуждённости/вовлечённости требует применения **статических**¹⁹² индикаторов, отражающих текущее положение человека, и **динамических**, которые охватывают изменения в процессе времени или отсутствие изменений.

◆ Индикаторы социальной отчуждённости/вовлечённости могут быть также **перспективно ориентированными**. Люди подвергаются отчуждению не только по причине отсутствия работы или доходов в настоящее время, но также по причине незначительных (или полного отсутствия) перспектив в будущем. Индикаторы социальной вовлечённости должны измеряться в динамике с учетом такого явления, как социальная мобильность. **Социальная мобильность** – процесс изменения общественного положения человека вследствие появившихся возможностей переходить из одной страты общества в другую. Например, активизация участия человека в экономической жизни (малом и среднем бизнесе и т.п.) увеличивает возможности отдельных людей дать образование своим детям, тем самым последние получают те возможности, которых их родители были лишены в прошлом.

◆ Индикаторы социальной отчуждённости/ вовлечённости учитывают не только положение отдельных граждан, но и более **крупные единицы анализа**, такие как домохозяйство с общим жильем, семейно-родственный союз, основанный на кровном родстве или брачных связях, обычная семья, основанная на взаимозависимости, крупное домохозяйство, родственные группы, обладающие важными сетями поддержки, этнические общины и т.д.

◆ Индикаторы социальной отчуждённости/вовлечённости должны, где это возможно и имеет смысл, дезагрегироваться¹⁹³ по половому признаку. **Гендер является основным прогнозирующим параметром (предсказателем) неблагоприятного положения внутри каждой социальной группы**.

Основную трудность составляет определение размера групп. В целом, «**невидимые группы**» трудно охватить с помощью традиционных статистических процессов. Маргинализированные и отчужденные выпадают из национальной статистики, так как они в недостаточной степени представлены в ходе проведения опросов или обследований. Например, охват бездомных; людей, находящихся

¹⁹² Статический (с англ. static) – неизменяемый, неподвижный.

¹⁹³ **Дезагрегировать** (с англ. disaggregate) – разделить что-либо на составные части.

в спец. учреждениях (психиатрических больницах, тюрьмах и т.п.); этнических меньшинств; мигрантов; людей, зараженных ВИЧ и других «невидимых» является дополнительной трудностью, требующей новаторских подходов и усилий.

Подход ЕС к измерению бедности и социальной отчуждённости. Хотя опыт ЕС актуален в отношении конкретного списка (в основном богатых) стран, его злободневность в измерении социальной отчуждённости на деле намного шире и может представлять интерес и для государств Центральной Азии.

Со времён Лиссабонского совещания Европейского Совета в 2000г., Европейский Союз преследует цель – принять решительные меры по искоренению бедности и социальной отчуждённости в странах-членах ЕС на основе использования *Открытого метода координации* (ОМК). Основной элемент ОМК – это набор индикаторов, утвержденных Комиссией Европейского Союза и странами-членами для мониторинга прогресса в достижении целей в области социальной вовлечённости, согласованных в ЕС.

Список индикаторов по социальной вовлечённости, известный как *индикаторы «Лакен»*, принят на саммите Европейского Союза в декабре 2001 г. Портфель индикаторов, нацеленных на отражение основных стратегических задач на сегодняшний день в области социальной защиты и вовлечённости, охватывает проблемы бедности, неравенства доступа к трудовым рынкам, бедности при наличии работы, доступа к здравоохранению и образованию, равно как и жилищным стандартам и материальной депривации.¹⁹⁴ ЕС также внедрил индикаторы по измерению детской бедности и благосостояния, бездомности и отчуждённости лиц-инвалидов.¹⁹⁵

**Многомерный
индекс социальной
отчуждённости
ПРООН**

В своём Региональном докладе о человеческом развитии за 2011 г. «*После переходного периода – в направлении инклюзивных обществ*», ПРООН разработал количественный индикатор – *Многомерный индекс социальной отчуждённости (Multidimensional Social Exclusion Index)*. Он основан на методологии многомерной бедности, использованной в Глобальном докладе о человеческом развитии 2010 г. Индекс социальной отчуждённости основывается на 24 индикаторах, отражаю-

¹⁹⁴ КЕС, портфель индикаторов по мониторингу Европейской стратегии социальной защиты и вовлечённости – обновление от 2009 г.

¹⁹⁵ Европейская обсерватория социальной ситуации, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=676&langId=en>; Study on Child Poverty and Child Well-Being in the EU (2010), <http://cordis.europa.eu/wire/index.cfm?fuseaction=article.Detail&rctn=21909>

щих депривации в возможностях людей участвовать в деятельности трудовых рынков, системы образования и здравоохранения, а также гражданских и социальных систем. Индекс твёрдо устанавливает их принадлежность к трём измерениям социальной отчуждённости (см. табл. 6.2):

1. экономическая отчуждённость;
2. отчуждённость от социальных услуг;
3. гражданская отчуждённость.

Человек считается социально отчуждённым, если он подвержен депривации как минимум по девяти индикаторам, то есть не менее чем по двум измерениям из трёх (социальное, экономическое и/или гражданское). Индекс отражает как *распространённость* социальной отчуждённости во многих измерениях (доля людей, подвергающихся как минимум 9 из 24 деприваций), так и его интенсивность (сколько деприваций в среднем испытывают социально отчуждённые люди).

Таблица 6.2.
Индикаторы по каждому измерению отчуждённости

Измерения отчуждённости	Индикаторы/депривации
1. Экономическая отчуждённость	Неравенство: доля населения, подверженного риску бедности (60% медианы эквивалентных расходов в стране)
	Субъективные насущные потребности: за последние 12 месяцев домохозяйство не смогло позволить себе что-то из следующего: трехразовое питание, регулярные платежи по счетам, должное отопление жилья, покупку новой одежды и обуви.
	Занятость: быть безработным или немотивированным работником
	Финансовые услуги: отсутствие доступа к собственному банковскому счету
	Материальная депривация - жильё: в домохозяйстве не могут позволить себе иметь кровать для каждого члена семьи
	Материальная депривация - бытовые условия: в домохозяйстве не могут позволить себе покупку необходимой стиральной машины, морозильника или микроволновой печи

*Глава 6. Активное участие в общественной жизни и принятии решений
как элемент эффективного управления*

Измерения отчуждённости	Индикаторы/депривации
	Материальная депривация - ИКТ: в домохозяйстве не могут позволить себе покупку компьютера или получить доступ к Интернету Перенаселённость: домохозяйство с менее чем 6 кв. м. на человека
2. Отчуждённость от социальных услуг	Коммунальные услуги: домохозяйство без водоснабжения или канализации Коммунальные услуги: домохозяйство использует дрова для отопления или не имеет системы отопления Образование: низкая успеваемость в образовании (средняя школа) и отчисления из школы Образование: в домохозяйстве не могут в последние 12 месяцев позволить себе покупку школьных принадлежностей для каждого ребенка Образование: домохозяйство с детьми, не посещающими школу или дошкольное учреждение Здравоохранение: в домохозяйстве не могли в последние 12 месяцев позволить себе покупку лекарств или стоматологическое обследование для каждого ребенка Здравоохранение: медицинские потребности не удовлетворяются существующей системой здравоохранения Социальная инфраструктура: отсутствие возможностей участвовать в мероприятиях из-за удаленности (отсутствие транспорта)
3. Отчуждённость от участия в гражданской и социальной жизни, социальных сетях	Социальный капитал: редкий или нечастый социальный контакт с семьями или родственниками Социальный капитал: редкий социальный контакт с друзьями Социальный капитал: отсутствие системы поддержки, способной помочь в чрезвычайном случае Социальное участие: за последние 12 месяцев в домохозяйстве не могли хотя бы раз в месяц позволить пригласить к себе гостей

Измерения отчуждённости	Индикаторы/депривации
	Социальное участие: в домохозяйстве не могли за последние 12 месяцев позволить себе покупку книги, билеты в кино или театр
	Гражданское участие: неспособность голосовать ввиду неправомочности или удаленности избирательного участка
	Гражданское участие: не участвовать/состоять членом в ассоциациях, командах или клубах
	Гражданское участие: не участвовать в политической/ гражданской активности

Необходимые составляющие стратегии и программирования

В условиях глобализации уровень социальной отчуждённости и вовлечённости зависит от воздействия сложного комплекса внутренних и внешних факторов. В частности, специфика внутреннего развития постсоветских государств

в Центральной Азии в большой степени зависит от влияния таких внешних факторов, как возможное распространение нестабильности с территории соседнего Афганистана и Пакистана; geopolитическая напряжённость, международные экономические санкции. Так, те международные санкции, к примеру, которые косвенно ограничивают приток капитала в жизненно важные для экономик центральноазиатских государств транспортно-магистральные и нефтегазовые проекты, не могут не сказаться на темпах развития экономик региона ЦА и влекут за собой снижение уровня социальной вовлечённости/отчуждённости.

Данные обстоятельства требуют выработки такой стратегии по обеспечению социальной вовлечённости в Центральной Азии, которая бы защищала как людей, так и связанные с их социальной активностью вновь созданные, но еще недостаточно окрепшие демократические институты. В свою очередь это логически взаимоувязано с ускорением процессов модернизации во всём центральноазиатском регионе и тех позитивных перемен, которые бы содействовали приобретению необходимых для роста социальной вовлечённости политических ценностей, идеалов и стереотипов.

В этой связи национальным стратегиям по социальной отчуждённости/вовлечённости необходимо исходить из следующих принципов:

Ориентация на человека: принятая стратегия должна быть направлена на удовлетворение первостепенных потребностей, интересов и запросов человека, его безопасности, процветания и благополучия.

Адаптация к местным условиям: с целью поддержки человеческого развития любая стратегия должна быть адресована целиком комплексу внутренних и внешних проблем, агентов и агентств, которые в совокупности ограничивают политическую вовлечённость. С одной стороны, она должна исходить из глубокого знания исторического наследия страны, в которой проводится данная стратегия, ее социального опыта, специфики её политических ценностей и культурных традиций, форм социализации. С другой стороны, необходимо учитывать и влияние глобальных вызовов и угроз, геополитической напряженности в регионе и вокруг него, стратегических ограничений, навязываемых стратегией ведущих держав, которые в совокупности могут в интересах региональной безопасности потребовать и определённого ограничения политического участия (например, в случаях с оппозиционными движениями радикально-экстремистской религиозной направленности).

Эволюционность преобразований: любой стратегии следует избегать радикальных перемен в традиционных обществах, обеспечить постепенное формирование новых и усиление старых демократических норм, ценностей, процедур и институтов, создать благоприятные условия для их взаимодействия и сосуществования, тем самым подготовив условия для положительных изменений в сферах образования, правовой и политической культуры, в сферах государственного управления и гражданского общества, в области политической социализации.

Комплексность: стратегия по обеспечению социальной вовлечённости должна быть многосторонней и комплексной, охватывать все жизненно важные сферы человеческого развития, в частности, политические, экономические, социально-культурные и т.д.

Взаимосвязанность: политические меры должны быть логически взаимосвязанными и взаимодополняющими, взаимно усиливать друг друга с целью достижения прогресса в вопросах обеспечения социальной вовлечённости.

Превентивность: в глобальной среде любая социальная стратегия должна быть достаточно эффективной, чтобы прогнозировать и предотвратить любое отрицательное воздействие внутренних и внешних проблем, а также агентов, чтобы направить деятельность людей в мирное, созидательное и конструктивное русло.

Многонациональный подход: комплекс внутренних и внешних барьеров на пути к социальной вовлечённости требует коор-

динации и сотрудничества государств, национальных и международных институтов с целью стабилизации и совершенствования местной, национальной, региональной и глобальной стратегической среды, что в целом будет стимулировать социальную вовлечённость.

Уровни политического развития, на которых лежит ответственность за продвижение социальной вовлечённости

Социальная вовлечённость подразумевает эффективное участие во всех аспектах жизнедеятельности общества. Как таковая, она сопряжена с различными взаимосвязанными факторами в политической, социальной, экономической и культурной сферах. Все виды

социальной вовлечённости взаимодействуют и зависят друг от друга и связаны со специфическими властными отношениями. Отсутствие власти или неравноправные властные отношения являются основой всех видов социальной отчуждённости, и наряду с дискриминирующей политикой и практикой ведут к проблемам в человеческом развитии. Все это в совокупности по сути превращает концепцию социальной вовлечённости в логическое продолжение концепции человеческого развития, и стимулирует ответственность государств, местных, региональных и международных сообществ за обеспечение равных возможностей в деле обеспечения социальной вовлечённости индивида и всего общества.

В целом, защита, расширение прав и возможностей в обеспечении социальной вовлечённости людей и местных сообществ институтами власти выявляется на разных уровнях.

◆ **Местный уровень.** Местные и традиционные органы самоуправления могут быть эффективными в вовлечении людей в политическую деятельность благодаря своей близости к обычным гражданам, повседневным потребностям и проблемам общества.

◆ **Национальный уровень.** Государство разрабатывает стратегию и на основе совместной скоординированной работы различных государственных структур гарантирует удовлетворение разнообразных сложных потребностей и интересов граждан на протяжении всей их жизни, тем самым обеспечивая их социальную вовлечённость.

◆ **Региональный уровень.** Региональные и другие межправительственные организации могут играть важную роль в определении уровня вовлечённости на основе регионального сотрудничества и координации по актуальным проблемам безопасности, со-

действовать государству в проведении комплексных социальных реформ, что в конечном итоге повысит уровень социальной вовлеченности.

◆ **Глобальный уровень.** Социальная вовлеченность/отчуждённость напрямую и косвенно связана с состоянием глобальной стабильности в целом. Международным институтам и структурам следует обеспечить необходимую глобальную среду (глобальный мир, надежный международный экономический и финансовый порядок, устойчивую систему развития и т.п.) для защиты интересов и потребностей людей.

Выводы

◆ Концепция Человеческого Развития, являясь целостной моделью общественного прогресса, включает в себя не только вопросы производства и распределения, но также и развитость политических институтов, их эффективность, правовое и институциональное обеспечение гражданских и политических прав населения. Эффективное государственное управление оказывает существенное влияние на человеческое развитие и предполагает наличие эффективных органов и законов, которые поддерживают его путем создания благоприятной среды для развития рынка и обеспечения защиты прав человека, а также участия широких масс населения в процессах принятия политических решений, влияющих на их жизнь и достижение справедливых экономических и социальных результатов.

◆ Эффективное государственное управление означает эффективное взаимодействие государства, частного сектора и рыночных структур, а также организаций гражданского общества.

◆ Институты управления должны содействовать устойчивому человеческому развитию через политические, законодательные, судебные и социальные рычаги, сокращая бедность, обеспечивая занятость, способствуя защите и охране окружающей среды, а также поддерживая права граждан. Институты управления включают в себя регулирующие, законодательные структуры, обеспечивающие политическую и социальную стабильность. Институты включают в себя независимую судебную систему с четким разделением прав между исполнительной и законодательной властью и активным гражданским обществом, правоохранительные органы, всеохватывающую нормативную базу, установленные права на собственность, механизмы, косвенно управляющие рынками товаров и услуг.

- ◆ Задача повышения эффективности системы государственного управления – это проблема любого государства. В этом и состоит смысл всякой административной реформы – преобразований системы государственного управления с целью ее совершенствования и адаптации к новым условиям. Она, как правило, осуществляется по мере общественного прогресса по трем основным направлениям. Во-первых, это развитие и совершенствование системы политических институтов и государственных учреждений. Во-вторых, – реорганизация государственной службы, состава аппарата управления. И, в-третьих, изменение характера отношения административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам, в частности.
- ◆ Одним из наиболее важных факторов вовлечения людей в процесс принятия решений является децентрализация государственного управления. Децентрализация означает делегирование определенных функций государственного управления низовым структурам, местным органам власти. Этот процесс основывается на «принципе субсидиарности», в соответствии с которым, на более высокий административный уровень управления должны передаваться лишь те функции, которые невозможно эффективно выполнить на более низком уровне власти.
- ◆ Первоочередная цель реформирования системы общественного и государственного управления в странах, переживающих процесс трансформации, состоит в выявлении принципиально новой роли государства в экономике. Прогресс в этой области является решающим показателем продвижения и успеха реформ в области административного управления. Одной из проблем процесса децентрализации остается все еще высокий уровень вовлечённости государства в экономику даже на микроэкономическом уровне. Дальнейшая децентрализация связана с сокращением необоснованного прямого вовлечения в экономику, повышением самостоятельности и независимости в принятии решений частного сектора, фермерских хозяйств. Правовую основу этого направления реформ должны составить законодательные и нормативные акты об основах административного и хозяйственного управления, определяющие систему и новые механизмы государственного управления и регулирования экономическими процессами. Решающим фактором успеха административных реформ является их взаимосвязь и координация с программой экономических трансформаций. Реформирование системы государственной службы предполагает и кардинальное изменение самого подхода к оценке деятельности государственных органов. Индикаторами ее эффективности должны стать реальные

тенденции в уровне жизни человека, предоставление населению и бизнесу «общественных услуг» высокого качества, достижение устойчивого человеческого развития, вклад в создание благоприятного правового, институционального климата, необходимого для динамичной экономической деятельности. Главным показателем экономического роста должны быть признаны не макроэкономические индексы, а качество жизни людей.

◆ Модернизация общества требует политического и экономического плюрализма, развитого гражданского общества, сильных институтов демократии. Обеспечение человеческого развития невозможно без гарантирования прав и свобод индивида, повышения его политической активности. Как показывает анализ, гражданское общество укрепляется и совершенствуется с повышением социального участия граждан. Пропорционально развитию институтов гражданского общества создаются условия для развития человека. Так как удовлетворение запросов человека является основным гарантом его развития, этот процесс в полной мере осуществим в условиях гражданского общества. Институты гражданского общества создают условия для формирования следующих факторов человеческого развития: выражают те или иные интересы человека и защищают их; в защите интересов человека являются посредниками между государством и гражданами; участвуют непосредственно в процессах принятия законов, гарантирующих человеческое развитие; с повышением роли институтов гражданского общества в общественном и государственном управлении происходит децентрализация государственного управления; в результате активного участия институтов гражданского общества в политической жизни формируются законодательные и другие полномочные органы, руководствующиеся в своей деятельности интересами общества и человеческого развития; принимая участие в деятельности институтов гражданского общества, человек социализируется; институты гражданского общества проявляются в качестве основного фактора либерализации управления как субъект, осуществляющий общественный контроль над деятельностью органов управления; институты гражданского общества проявляются также в качестве фактора, обеспечивающего человеческое развитие, выделяя его как на это приоритетное направление государственной политики.

◆ Концепции социальной вовлечённости и человеческого развития объединяет принцип, в соответствии с которым, главной целью и смыслом политики является совершенствование возможностей и реализация потенциала человека. Концепция

социальной вовлечённости выходит за рамки экономической политики и трудовых отношений, охватывает политические и многочисленные социальные и культурные измерения. Выявляя различные барьеры к участию, она, соответственно, расширяет сферу ответственности государства и других заинтересованных сторон в вопросах идентификации и адекватного реагирования на социальные, политические, институциональные и другие барьеры на пути к социальной вовлеченности. Многообразие существующих деприваций требует множественных изменений данных социальных явлений, что требует многодисциплинарного подхода к изучению концепции социальной отчуждённости и вовлечённости.

◆ Концепция социальной вовлечённости добавляет в концепцию человеческого развития измерение процесса, включая деятельность агентов, групп и учреждений по вовлечению/отчуждению индивидов или социальных групп в социальную жизнь. Концепция вовлечённости усиливает понятие агентности, существующее в системе человеческого развития, путем изучения механизмов, результатов и причин отчуждения людей. Концепция человеческого развития со своей стороны продвигает идею о том, что гуманистическое действие и инициатива являются центральными в продвижении к человеческому развитию.

◆ Многогранность причин социальной отчуждённости логически ведет к существованию различных моделей социальной отчуждённости, что связано с разнообразием мира и спецификой тех или иных регионов. Соответственно, возрастают требования к соответствующему инструментарию научного анализа. Основное преимущество концепции социальной отчуждённости/вовлечённости над подходом к определению бедности и других материальных деприваций заключается в ее ориентации на процессы, т.е. динамику взаимодействия человека с его социальной, правовой и экономической средой. Все это в совокупности, превращает концепцию социальной вовлечённости в логическое продолжение концепции человеческого развития, и стимулирует ответственность государств, местных, региональных и международных сообществ за обеспечение равных возможностей в деле обеспечения социальной вовлечённости индивида и всего общества.

Контрольные вопросы

1. В чём заключается суть понятия «эффективность управления»? Назовите принципы эффективного управления.

- 2.** Проанализируйте отношение между эффективным государственным управлением и человеческим развитием. Почему эффективное государственное управление важно для человеческого развития?
- 3.** Каким образом частный бизнес и институты гражданского общества способствуют эффективному управлению?
- 4.** В чем состоит роль децентрализации в Узбекистане? Какое влияние процесс децентрализации может иметь на процесс человеческого развития в Узбекистане?
- 5.** Какое влияние может оказать формирование гражданского общества и его институтов на достижение целей человеческого развития?
- 6.** Объясните, в чем заключается значение идеи социального партнёрства в обществе для эффективного управления.
- 7.** Дайте определение понятиям социальной отчуждённости и социальной вовлечённости. Какие существуют виды социальной отчуждённости?
- 8.** Какие существуют методики для измерения социальной отчуждённости и социальной вовлечённости?

Вопросы для обсуждения

- 1.** Критически оцените следующее высказывание: «Эффективное государственное управление (good governance) – это «клей», соединяющий все остальные приоритеты развития, обозначенные ЦРТ» (Марк Маллох Браун, Глава Канцелярии Генерального Секретаря ООН и бывший администратор ПРООН). Каково взаимоотношение между ЦРТ и эффективным государственным управлением (good governance)?
- 2.** Почему демократия может способствовать прогрессу человеческого развития? Каким образом демократия может влиять на уровень и качество жизни, возможности получения образования и здоровья нации? Объясните на примерах.
- 3.** Объясните, каким образом модель политического режима может влиять на уровень социально-экономического развития.
- 4.** Если правительство стремительно перейдет в режим онлайн, обходя классические пути достижения демократии, может ли это означать социальное отчуждение тех, у кого нет доступа к интернету? Какие слои населения могут оказаться на «нежелательной стороне» «цифрового деления», если правительство перейдет в онлайн?

5. В какой степени введение информационных коммуникационных технологий (ИКТ) может способствовать расширению демократии? Насколько возможно введение элементов электронной демократии в общество, где традиционная демократия только создается?
6. Какие меры, способствующие повышению эффективности управления, необходимо реализовать в Узбекистане?
7. Какова взаимосвязь концепций человеческого развития и социальной вовлечённости? Если ли взаимосвязь между социальной отчуждённостью и бедностью?
8. Подробно изучив составные показатели многомерного индекса социальной отчуждённости, продумайте, каким образом он может быть структурно преобразован для оценки процессов социального вовлечения например, для города и сельских территорий?
9. Обсудите, в чём заключается роль семьи в процессах социальной отчуждённости и вовлечённости. Вполне очевидно, что семья также может способствовать как вовлечённости, так и отчуждённости. Является ли дефрагментация семьи негативным или позитивным явлением с точки зрения формирования гражданского общества и продвижения к демократии?

Рекомендуемая литература

1. Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Ўзбекистон. – Т., 2003. – 36с.
2. Каримов И.А. «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» // Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената ОлийМажлиса Республики Узбекистан: 2010.
3. Нуриев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: Учебник. – М.: Норма, 2008.
4. Человеческое развитие. Учебник. – Ташкент: УМЭД, ПРООН, 2008.
5. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: Учебное пособие /Под общей ред. проф. В.П. Колесова (экономический факультет МГУ) и Т. Маккинли (ПРООН, Нью-Йорк). – М.: Права человека, 2008.
6. Черняк В.З. Инновации: управление и экономика: Электронный учебник. – М.: Кнорус, 2009.
7. Черняк В.З. Теория управления. – М.: Академия, 2009.
8. Arguments for a better world: Essays in honor of AmatyaSenVol.II: Society, Institutions, and Development. Edited by

KaushikBasu and Ravi Kanbur.- New York : “Oxford University Press”, 2009.- 630p.

9. Beall, J., L.-H. Piron (2005) DFID Social Exclusion Review, The London School of Economics and Political Science. <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC18457.pdf>.

10. Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas. Edited by MarekDabrowski, Ben Slay, JaroslawNeneman.-UNDP, 2004.-283p.

11.Fukuda-Parr, Sakiko and Shiva Kumar (eds) (2009), Handbook of Human Development: Concepts, Measures and Policies, Delhi: Oxford University Press

12. Fukuda –Parr, Sakiko, Kate Raworth, and A.K. Shiva Kumar “Using the HDI for policy analysis”: Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Edited by Sakiko Fukuda-Parr, A.K.Shiva 11. Kumar.- New Delhi:Oxford University Press, 2003.- pp.177-188.

13. Human Development Report 2000 “Inclusive democracy secures rights”: Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Edited by Sakiko Fukuda-Parr, A.K.Shiva Kumar.- New Delhi:Oxford University Press, 2003.- p.369-393.

14. Kabeer, N. (2006) Social Exclusion: Concepts, Findings and Implications for the MDGs, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton. <http://www.gsdrc.org/docs/open/SE2.pdf>.

15. Laderchi R. C. &Ruhi, S. & Stewart, F. (2003) Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches, Oxford Development Studies, Vol. 31 No. 3, September.

16. Meghnad Desai “Measuring political freedom”: Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Edited by Sakiko Fukuda-Parr, A.K.Shiva Kumar. – New Delhi: Oxford University Press, 2003. – pp.188-210.

17. NirajaGopalJayal «The Challenge of Human Development: Inclusion or Democratic Citizenship?». Journal of Human Development and Capabilities, Vol.10 No.3, 2009 pp.341-359.

18. Phillips, David (2006), Quality of Life: Concept, Policy and Practice, London: Routledge.

19. Sen, A. (2000) Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Social Development Papers No. 1, Office of Environment and Social Development Asian Development Bank, June. P.26-27. http://www.adb.org/documents/books/social_exclusion/Social_exclusion.pdf.

- 20.** Theories and Debates: Social Capital, Social Exclusion and Governance, (2004) London South Bank University, Faculty of Arts & Human Sciences, May.
- 21.** The role of good governance institutions, Central Asian Human Development Report, Bringing down the barriers: regional cooperation for human development and human security, 2005.
- 22.** Thede N. "Decentralization, Democracy and Human rights: A Human Rights-based Analysis of the Impact of local Democratic Reforms on Development". Journal of Human Development and Capabilities, Vol.10 No.1, 2009 p. 103-125.
- 23.** Woolcock, M. & Narayan, D. (2000) Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy, World Bank Research Observer, Vol. 15(2).<http://rinoan.staff.uns.ac.id/files/2009/12/social-capital-implication-for-development-theory-research-and-policy.pdf>.