

**ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПОДОТЧЕТНОСТИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ****Зиёвуддин Шамсудинович Шаумаров**

*Старший преподаватель Академии МВД Республики Узбекистан, Ташкент,
Узбекистан. E-mail: zshaumarov@mail.ru*

Аннотация: В статье исследуются историко-правовые закономерности становления и развития института подотчетности в системе государственного управления. На основе анализа эволюции научных представлений о подотчетности, современных концепций публичного управления и нормативно-правовых реформ Республики Узбекистан раскрываются суть, содержание и функциональное назначение подотчетности как важнейшего механизма обеспечения эффективности государственного управления. Особое внимание уделяется трансформации института подотчетности в условиях административных реформ, цифровизации государственного управления и развития механизмов общественного контроля. Разработана авторская периодизация развития института подотчетности, выявлены основные тенденции его эволюции и предложены перспективные направления совершенствования. Обоснован вывод о необходимости перехода от традиционной отчетной модели к интегрированной системе цифровой, общественной и результативной подотчетности.

Ключевые слова: подотчетность, государственное управление, публичное управление, общественный контроль, органы государственной власти, цифровизация, прозрачность, эффективность управления.

Аннотация: Мақолада давлат бошқаруви тизимида ҳисобдорлик институтининг шаклланиши ва ривожланишининг тарихий-ҳуқуқий қонуниятлари тадқиқ этилган. Ҳисобдорлик тўғрисидаги илмий тасаввурлар эволюцияси, давлат бошқарувининг замонавий концепциялари ва Ўзбекистон Республикасининг меъриий-ҳуқуқий ислохотлари таҳлили асосида давлат бошқаруви самарадорлигини таъминлашнинг энг муҳим механизми сифатида ҳисобдорликнинг моҳияти, мазмуни ва функционал вазифаси очиқ берилган. Маъмурий ислохотлар шароитида ҳисобдорлик институтини трансформация қилиш, давлат бошқарувини рақамлаштириш ва жамоатчилик назорати механизмларини ривожлантиришга алоҳида эътибор қаратилмоқда. Ҳисобдорлик институти ривожланишининг муаллифлик даври ишлаб чиқилди, унинг эволюциясининг асосий тенденциялари аниқланди ва уни такомиллаштиришнинг истиқболли йўналишлари тақлиф этилди. Анъанавий ҳисобот моделидан рақамли, ижтимоий ва натижадор ҳисобдорликнинг интеграциялашган тизимига ўтиш зарурлиги тўғрисидаги хулоса асослантилган.

Калит сўзлар: ҳисобдорлик, давлат бошқаруви, оммавий бошқарув, жамоатчилик назорати, давлат ҳокимияти органлари, рақамлаштириш, шаффофлик, бошқарув самарадорлиги.

Annotation: *The article examines the historical and legal patterns of the establishment and development of the institution of accountability within the public administration system. Based on the analysis of the evolution of scientific concepts regarding accountability, modern public administration concepts, and the regulatory and legal reforms of the Republic of Uzbekistan, the essence, content, and functional purpose of accountability as a crucial mechanism for ensuring public administration efficiency are revealed. Special attention is paid to the transformation of the accountability institution in the context of administrative reforms, the digitalization of public administration, and the development of public control mechanisms. An author's periodization of the development of the accountability institute has been developed, the main trends of its evolution have been identified, and promising directions for improvement have been proposed. The necessity of transitioning from a traditional reporting model to an integrated system of digital, social, and performance accountability is substantiated.*

Keywords: *accountability, public administration, public administration, public control, state authorities, digitalization, transparency, management efficiency.*

ВВЕДЕНИЕ

Современные процессы модернизации государственного управления обуславливают необходимость переосмысления роли подотчетности как одного из базовых институтов демократического государства.

В мировой практике подотчетность рассматривается не только как обязанность органов власти предоставлять информацию о своей деятельности, но и как комплексный механизм обеспечения законности, прозрачности, эффективности и доверия общества к государственным институтам.

В последние годы в Республике Узбекистан проводится масштабная административная реформа, направленная на повышение эффективности государственного управления, обеспечение открытости деятельности государственных органов и усиление их ответственности перед обществом.

Особое значение в данном процессе имеют положения Указа Президента Республики Узбекистан № УП-5005 от 10 апреля 2017 года и ряда постановлений Президента Республики Узбекистан, определивших новые подходы к организации деятельности органов внутренних дел и профилактики правонарушений [4-9].

Несмотря на значительное количество исследований, посвященных вопросам государственного управления, проблема генезиса и эволюции института подотчетности остается недостаточно изученной. В научной литературе отсутствует единый подход к определению сущности подотчетности, ее структурных элементов и закономерностей исторического развития. Кроме того, современные условия цифровизации государственного

управления требуют формирования новых научных подходов к пониманию содержания подотчетности.

В связи с этим особую актуальность приобретает комплексное исследование исторического развития института подотчетности, выявление тенденций его трансформации и определение перспективных направлений совершенствования.

Материалы и методы исследования. Методологическую основу исследования составили диалектический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный и формально-юридический методы научного познания.

Нормативную базу исследования составили Конституция Республики Узбекистан, Закон Республики Узбекистан «О профилактике правонарушений» № ЗРУ-371 от 14 мая 2014 года [1], Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5005 [8], постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-2833 [4], № ПП-2883 [5], № ПП-2896 [6], № ПП-3528 [7], № ПП-4075 [9], а также иные нормативно-правовые акты.

Основная часть. Генезис института подотчетности: историко-правовой анализ. Исследование генезиса института подотчетности показывает, что его возникновение непосредственно связано с процессом формирования государственности. Уже в древнейших государствах существовали отдельные элементы контроля за деятельностью должностных лиц, однако полноценный институт подотчетности начал формироваться значительно позже.

Историческое развитие института подотчетности целесообразно разделить на четыре основных этапа.

Таблица 1

Авторская периодизация развития института подотчетности

Этап	Период	Основная характеристика
I этап	Древний мир - XVIII век	Зарождение элементов отчетности и контроля
II этап	XVIII-XX вв.	Формирование юридических механизмов ответственности власти
III этап	XX век	Институционализация подотчетности в системе государственного управления
IV этап	XXI век	Цифровая и общественная подотчетность

Представленная периодизация позволяет проследить закономерную трансформацию подотчетности от инструмента контроля за чиновниками к самостоятельному институту публичного управления.

Анализ показывает, что на ранних этапах подотчетность носила преимущественно административный характер. Основной целью являлось

обеспечение исполнения распоряжений правителя и сохранение государственной дисциплины.

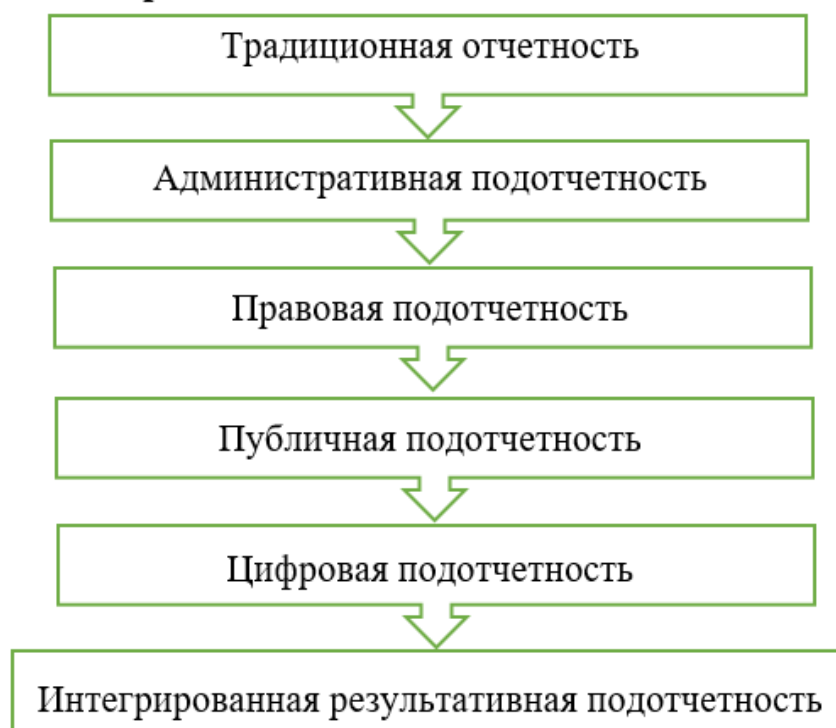
В период становления правового государства содержание подотчетности существенно изменилось. В центре внимания оказались вопросы ответственности органов власти перед обществом, обеспечения прав человека и законности деятельности государственных органов.

Особенно интенсивное развитие институт подотчетности получил во второй половине XX века в рамках концепции New Public Management. В соответствии с данной концепцией государственные органы стали рассматриваться как организации, оказывающие публичные услуги населению, а эффективность их деятельности стала оцениваться по конкретным результатам.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- разработана авторская четырехэтапная периодизация развития института подотчетности в системе государственного управления;
- предложено авторское определение подотчетности как комплексного публично-правового механизма обеспечения ответственности органов власти перед государством, обществом и гражданами;
- выявлены основные тенденции трансформации института подотчетности в условиях цифровизации государственного управления;
- разработана концептуальная модель интегрированной подотчетности, объединяющая государственный, общественный и цифровой механизмы контроля;
- обоснована необходимость перехода от формальной отчетности к результативной подотчетности.

Схема 1

Авторская схема эволюции подотчетности:

Проблемы современного этапа развития института подотчетности. Проведенное исследование позволяет выделить следующие ключевые проблемы:

- сохранение формального подхода к отчетности;
- недостаточная интеграция цифровых технологий;
- отсутствие единых критериев оценки эффективности деятельности государственных органов;
- ограниченность механизмов общественного контроля;
- недостаточная прозрачность отдельных управленческих процессов.

Особую актуальность данные проблемы приобретают в условиях реализации реформ государственного управления в Республике Узбекистан [4-10].

Современный этап развития института подотчетности в Республике Узбекистан непосредственно связан с масштабными реформами государственного управления, реализуемыми в последние годы. Если на ранних этапах независимого развития основное внимание уделялось созданию организационно-правовых основ деятельности государственных органов, то начиная с 2017 года акцент был сделан на повышении эффективности государственного управления, прозрачности деятельности органов власти и усилении их ответственности перед населением.

Значительным этапом институционального развития подотчетности стало принятие Указа Президента Республики Узбекистан № УП-5005 от 10 апреля 2017 года «О мерах по коренному повышению эффективности деятельности органов внутренних дел, усилению их ответственности за обеспечение

общественного порядка, надежную защиту прав, свобод и законных интересов граждан» [8].

Указанный нормативный акт впервые на системном уровне закрепил необходимость оценки деятельности органов внутренних дел не по количественным показателям, а по реальным результатам обеспечения безопасности населения. Тем самым был заложен фундамент перехода от административно-статистической модели отчетности к результативной модели подотчетности.

Дальнейшее развитие данных положений получило в Постановлении Президента Республики Узбекистан № ПП-2833 от 14 марта 2017 года, которым были определены новые механизмы организации профилактики правонарушений и борьбы с преступностью [4].

Особое значение имеет тот факт, что впервые объектом оценки стала не только деятельность отдельных сотрудников, но и эффективность функционирования всей системы профилактики правонарушений.

По мнению автора, именно данный период следует считать началом формирования современной модели подотчетности в Республике Узбекистан.

Трансформация содержания подотчетности в условиях административных реформ. Исследование показывает, что в процессе реформирования государственного управления произошло существенное изменение содержания института подотчетности.

Ранее подотчетность рассматривалась преимущественно как обязанность предоставления отчетов вышестоящему руководству. Современный подход предполагает значительно более широкий круг субъектов подотчетности.

В настоящее время органы государственной власти фактически несут ответственность одновременно перед:

- государством;
- обществом;
- населением;
- институтами гражданского общества;
- средствами массовой информации;
- международными организациями.

Данное обстоятельство свидетельствует о переходе к многоуровневой модели подотчетности.

Таблица 2

Эволюция содержания института подотчетности

Критерий	Традиционная модель	Современная модель
Основной субъект контроля	Вышестоящий орган	Государство и общество
Основной инструмент	Отчет	Оценка результатов
Характер контроля	Административный	Комплексный

Критерий	Традиционная модель	Современная модель
Объект оценки	Процесс деятельности	Результат деятельности
Основная цель	Соблюдение дисциплины	Повышение эффективности
Использование ИКТ	Ограниченное	Максимальное

Из таблицы видно, что подотчетность постепенно трансформируется из внутреннего административного механизма в комплексный институт публичного управления.

Влияние цифровизации на развитие института подотчетности. Одним из важнейших факторов эволюции института подотчетности является цифровизация государственного управления.

В условиях развития электронного правительства существенно изменяются способы взаимодействия государства и общества.

Если ранее отчетность существовала преимущественно в бумажной форме, то современные цифровые технологии позволяют:

- получать информацию в режиме реального времени;
- осуществлять общественный мониторинг деятельности государственных органов;
- проводить автоматизированный анализ результатов работы;
- формировать цифровые рейтинги эффективности;
- обеспечивать открытость государственных данных.

По мнению автора, именно цифровизация является главным фактором формирования качественно новой модели подотчетности.

В этой связи особое значение приобретают положения Постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-4075 от 24 декабря 2018 года, предусматривающего дальнейшее совершенствование деятельности органов внутренних дел посредством внедрения современных информационных технологий [9].

Следует отметить, что цифровая подотчетность обладает рядом преимуществ по сравнению с традиционными механизмами:

1. Объективность оценки.
2. Оперативность получения информации.
3. Снижение коррупционных рисков.
4. Повышение прозрачности деятельности органов власти.
5. Возможность общественного контроля.

Вместе с тем цифровизация порождает новые вызовы, связанные с защитой персональных данных, информационной безопасностью и необходимостью повышения цифровой грамотности государственных служащих.

Авторская концепция интегрированной подотчетности. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о необходимости формирования качественно новой модели подотчетности.

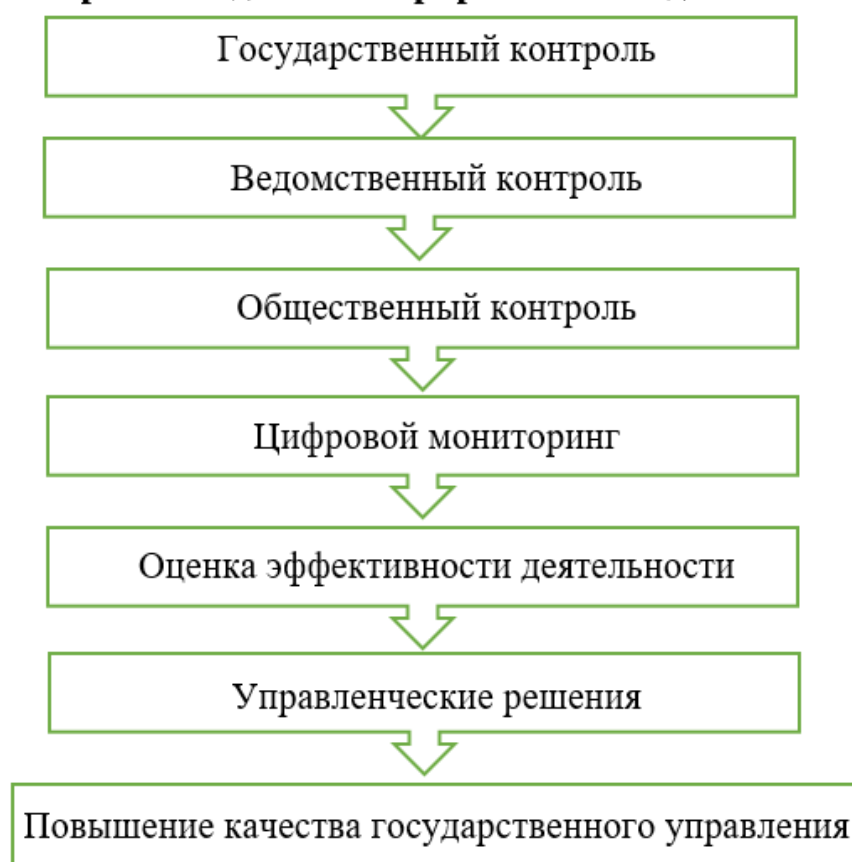
Существующие подходы в большинстве случаев ориентированы либо на административный контроль, либо на общественный контроль.

Однако современная система государственного управления требует объединения различных механизмов подотчетности в единую систему.

В связи с этим автором предлагается концепция интегрированной подотчетности.

Схема 2

Авторская модель интегрированной подотчетности



Ключевым элементом данной модели выступает непрерывная обратная связь между государством и обществом.

Основное отличие предлагаемой модели заключается в том, что объектом оценки становится не количество проведенных мероприятий, а фактический социальный результат деятельности государственных органов.

Концептуальные направления дальнейшего развития подотчетности. На основе проведенного исследования предлагаются следующие направления совершенствования института подотчетности:

Первое направление: разработка единой национальной концепции подотчетности государственных органов.

Второе направление: создание унифицированной системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

Третье направление: внедрение цифровых платформ общественного контроля.

Четвертое направление: совершенствование правовых механизмов взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества.

Пятое направление: формирование системы индикаторов результативной подотчетности.

По мнению автора, реализация указанных направлений позволит обеспечить переход к современным стандартам государственного управления.

Заключение. Проведенное исследование позволило комплексно проанализировать исторические закономерности возникновения, становления и развития института подотчетности в системе государственного управления, определить его место в механизме функционирования современного государства, а также выявить основные тенденции дальнейшей трансформации в условиях цифровизации и административных реформ.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что подотчетность представляет собой не только юридическую обязанность органов государственной власти предоставлять информацию о своей деятельности, но и комплексный публично-правовой механизм обеспечения эффективности государственного управления, включающий контроль, оценку результатов деятельности, ответственность должностных лиц и участие общества в управленческих процессах.

Установлено, что современный этап развития государственного управления требует формирования качественно новой модели подотчетности, основанной на принципах открытости, цифровизации, результативности и общественного участия.

Основные научные выводы. По результатам исследования сформулированы следующие научные выводы:

1. Подотчетность является самостоятельным межотраслевым институтом публичного права, обеспечивающим взаимодействие государства и общества посредством механизмов контроля, оценки эффективности и юридической ответственности.

2. Развитие института подотчетности носит закономерный характер и отражает общий процесс эволюции государственного управления от административно-командной модели к модели публичного управления.

3. Современная подотчетность выходит за рамки традиционной отчетности и включает механизмы общественного контроля, цифрового мониторинга и оценки результативности деятельности государственных органов.

4. Цифровизация государственного управления является важнейшим фактором трансформации института подотчетности в XXI веке.

5. Современная система подотчетности должна быть ориентирована не на процесс деятельности государственных органов, а на достижение социально значимых результатов.

6. Эффективность подотчетности напрямую влияет на уровень доверия населения к государственным институтам.

7. В условиях развития электронного правительства происходит формирование новой формы подотчетности – цифровой подотчетности.

8. Перспективным направлением развития является создание интегрированной системы подотчетности, объединяющей государственный, общественный и цифровой механизмы контроля.

Авторское определение подотчетности. На основании проведенного исследования предлагается следующее авторское определение:

Подотчетность в системе государственного управления – это комплексный публично-правовой механизм обеспечения ответственности органов государственной власти перед государством, обществом и гражданами посредством предоставления достоверной информации о результатах деятельности, оценки эффективности управленческих решений, осуществления государственного и общественного контроля, а также применения мер юридической и организационной ответственности.

Данное определение отражает современное понимание подотчетности как самостоятельного института публичного управления.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Закон Республики Узбекистан от 14 мая 2014 года № ЗРУ-371 «О профилактике правонарушений» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/2387359>.

2. Закон Республики Узбекистан от 16.09.2016 № ЗРУ-407 «Об органах внутренних дел» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3027845>.

3. Закон Республики Узбекистан от 5 мая 2014 года № ЗРУ-369 «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/2381138>.

4. Постановление Президента Республики Узбекистан от 14 марта 2017 года № ПП-2833 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3141184>.

5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 12 апреля 2017 года № ПП-2883 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов внутренних дел» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3165011>.

6. Постановление Президента Республики Узбекистан от 18 апреля 2017 года № ПП-2896 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности подразделений профилактики правонарушений органов внутренних дел» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3175734>.

7. Постановление Президента Республики Узбекистан от 14 февраля 2018 года № ПП-3528 «О внедрении качественно новой системы охраны общественного порядка, профилактики правонарушений и борьбы с преступностью в городе Ташкенте» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3556830>.

8. Указ Президента Республики Узбекистан от 10 апреля 2017 года № УП-5005 «О мерах по коренному повышению эффективности деятельности органов внутренних дел, усилению их ответственности за обеспечение общественного порядка, надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/3159825>.

9. Постановление Президента Республики Узбекистан от 24 декабря 2018 года № ПП-4075 «О дополнительных мерах по повышению эффективности обеспечения общественной безопасности» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/4124829>.

10. Постановление Президента Республики Узбекистан от 2 апреля 2021 года № ПП-5050 «О дополнительных организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/ru/docs/5353869>.

11. Постановление Кабинета Министров от 10 сентября 2021 года № 565 «Об утверждении положения о порядке обсуждения причин преступлений и условий способствовавших их совершению» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/uz/docs/5623704>.

12. Приказ Министра внутренних дел Республики Узбекистан от 17.09.2024 № 460 «О внесении изменений в положение о порядке заслушивания отчетов инспекторов профилактики опорных пунктов органов внутренних дел на собраниях граждан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, <https://lex.uz/uz/docs/7162918>.