

UDK: 342.9:35.08

**DAVLAT BOSHQARUVINI BYUROKRATLASHTIRISHNING OLDINI
OLISHGA QARATILGAN MEZONLAR VA TARTIB-TAOMILLARNI
TAKOMILLASHTIRISH MASALALARI**

Xurramov Ma'ruf Bekmurod o'g'li

Toshkent davlat yuridik universiteti

70420114 — Moliyaviy-huquqiy monitoring magistranti

Annotatsiya: Maqolada davlat boshqaruvini byurokratlashtirishning oldini olishga qaratilgan mezonlar va tartib-taomillarni takomillashtirish masalalari nazariy-huquqiy hamda amaliy jihatdan tahlil qilinadi. Byurokratiya va byurokratlashtirish tushunchalari o'rtasidagi farq ochib berilib, ortiqcha formalizm, takroriy hujjatchilik, ko'p bosqichli kelishuvlar, vakolatlar noaniqligi, javobgarlikning tarqalishi hamda fuqaroga yo'naltirilmagan boshqaruv amaliyoti byurokratlashtirishning asosiy belgilari sifatida asoslanadi. Shuningdek, O'zbekiston Respublikasida ma'muriy tartib-taomillarni soddalashtirish, davlat xizmatlarini raqamlashtirish, idoralararo axborot almashinuvini kuchaytirish va davlat organlari faoliyatini samaradorlik mezonlari asosida baholash yo'nalishlari ko'rib chiqiladi. Tadqiqot yakunida byurokratik yukni kamaytirishga xizmat qiluvchi huquqiy, institutsional va tashkiliy takliflar ilgari suriladi.

Kalit so'zlar: davlat boshqaruvi, byurokratlashtirish, byurokratik yuk, ma'muriy tartib-taomillar, davlat xizmatlari, raqamlashtirish, shaffoflik, samaradorlik, javobgarlik, institutsional islohotlar.

Аннотация: В статье анализируются теоретико-правовые и практические вопросы совершенствования критериев и процедур, направленных на предупреждение бюрократизации государственного управления. Раскрывается различие между бюрократией как рационально-правовой формой организации управления и бюрократизацией как деформационным процессом, выражающимся в излишнем формализме, повторяющемся документообороте, многоступенчатых

согласованиях, неопределенности полномочий и снижении ответственности за конечный результат. Особое внимание уделяется совершенствованию административных процедур, цифровизации государственных услуг, межведомственному обмену информацией и внедрению критериев эффективности, прозрачности и ориентированности на граждан. По итогам исследования сформулированы правовые, институциональные и организационные предложения по снижению бюрократической нагрузки.

Ключевые слова: государственное управление, бюрократизация, бюрократическая нагрузка, административные процедуры, государственные услуги, цифровизация, прозрачность, эффективность, ответственность, институциональные реформы.

Abstract: The article analyzes theoretical, legal and practical issues of improving criteria and procedures aimed at preventing the bureaucratization of public administration. It distinguishes bureaucracy as a rational legal form of administrative organization from bureaucratization as a deformational process reflected in excessive formalism, repetitive paperwork, multi-stage approvals, unclear division of powers and weakened responsibility for final outcomes. Particular attention is paid to simplification of administrative procedures, digitalization of public services, interagency data exchange and the introduction of criteria of efficiency, transparency and citizen orientation. The study concludes with legal, institutional and organizational proposals for reducing administrative and bureaucratic burden in public administration.

Keywords: public administration, bureaucratization, administrative burden, administrative procedures, public services, digitalization, transparency, efficiency, responsibility, institutional reforms.

KIRISH

Zamonaviy davlat boshqaruvi tizimining sifati, avvalo, fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari uchun qaror qabul qilish jarayonlarining qanchalik sodda, tezkor, shaffof va natijador tashkil etilgani bilan belgilanadi. Davlat organlari faoliyatida huquqiy aniqlik,

tartiblilik va protsessual izchillik zarur bo'lsa-da, mazkur vositalar o'zining asosiy maqsadidan uzilib, mustaqil byurokratik yuk manbaiga aylanganda boshqaruv samaradorligi pasayadi. Natijada fuqarolar ko'plab hujjatlarni qayta-qayta taqdim etishga, turli idoralar o'rtasida ortiqcha qatnashga, qaror qabul qilish muddatlarining cho'zilishiga va ayrim hollarda mas'ul subyektni aniqlashdagi qiyinchiliklarga duch keladi.

Dissertatsiya tadqiqoti natijalari shuni ko'rsatadiki, byurokratlashtirish faqat qog'ozbozlik yoki ko'p hujjat talab qilish bilan cheklanmaydi. U davlat apparatining funksional maqsadlaridan chekinishi, qoidalarning maqsadga xizmat qilish o'rniga o'z-o'zini takror ishlab chiqarishi, vakolat va javobgarlikning noaniq taqsimlanishi, boshqaruv madaniyatida protsessual xavfsizlikning natijadorlikdan ustun qo'yilishi kabi murakkab hodisalarni ham qamrab oladi. Shu bois byurokratlashtirishning oldini olish masalasi ma'muriy huquq, davlat boshqaruvi nazariyasi, davlat xizmatlari sifati, raqamli hukumat va institutsional javobgarlik masalalari bilan uzviy bog'liqdir.

O'zbekiston Respublikasida so'nggi yillarda davlat xizmatlari tizimini soddalashtirish, ma'muriy tartib-taomillarni optimallashtirish, elektron hukumat va raqamli xizmatlarni kengaytirish, ruxsat berish hamda litsenziyalash tartiblarini qisqartirish bo'yicha izchil islohotlar amalga oshirilmoqda. Biroq amaliyotda normativ hujjatlar o'rtasidagi tarqoqlik, ayrim ichki idoraviy tartiblarning ortiqcha detallashtirilgani, ma'lumotlarning takror so'ralishi va raqamlashtirishning ba'zi hollarda qog'oz tartibning elektron nusxasiga aylanib qolishi byurokratik yukni saqlab qolmoqda. Shuning uchun davlat boshqaruvini byurokratlashtirishning oldini olishga qaratilgan mezonlar tizimini ilmiy asosda ishlab chiqish va uni amaliy boshqaruv jarayonlariga tatbiq etish dolzarb hisoblanadi.

MATERIALLAR VA METODLAR

Maqolani tayyorlashda tizimli-tahliliy, qiyosiy-huquqiy, formal-yuridik, institutsional va funksional yondashuvlardan foydalanildi. Tahlil predmeti sifatida davlat boshqaruvida byurokratlashtirishning nazariy belgilari, ma'muriy tartib-taomillarni

tartibga soluvchi normativ-huquqiy hujjatlar, davlat xizmatlari ko'rsatish amaliyotida yuzaga keladigan protsessual yuklar hamda raqamli hukumat mexanizmlari ko'rib chiqildi. Nazariy asos sifatida M. Weberning ratsional-huquqiy byurokratiya modeli, R.K. Mertonning "maqsadning vosita bilan almashishi" haqidagi yondashuvi, M. Crozierning byurokratik tizimdagi yopiq doira nazariyasi, B. Bozeman va H. Kaufmanning "red tape" haqidagi qarashlari hamda P. Herd va D. Moynihanning administrative burden konsepsiyasiga tayangan holda xulosalar shakllantirildi.

NATIJALAR VA MUHOKAMA

Birinchi, byurokratiya va byurokratlashtirish tushunchalarini farqlash muhim metodologik ahamiyatga ega. Byurokratiya zamonaviy davlat boshqaruvida aniq vakolatlar, mansablar ierarxiyasi, yozma qoidalar, professional xizmat va xolis qaror qabul qilishga asoslangan zarur tashkiliy-huquqiy model sifatida namoyon bo'ladi. Byurokratlashtirish esa ana shu modelning deformatsiyaga uchragan shakli bo'lib, unda protsedura natijadan, hujjat mazmundan, formal rioya esa fuqaroga ko'rsatiladigan amaliy foydadan ustun qo'yiladi. Demak, anti-byurokratik islohotlarning maqsadi byurokratiyani butunlay inkor etish emas, balki uni qonuniylik, xizmatga yo'naltirilganlik va natijadorlik tamoyillariga mos ravishda qayta yo'naltirishdan iborat bo'lishi lozim.

Ikkinchi, byurokratlashtirishni keltirib chiqaruvchi omillar bir necha guruhga bo'linadi. Normativ-huquqiy omillar qatoriga hujjatlar o'rtasidagi kolliziya va takrorlanish, vakolatlar chegarasining mavhumligi, ayrim talablarning maqsadga muvofiqligi qayta baholanmasligi kiradi. Tashkiliy-institutsional omillar esa qaror qabul qilish zanjirining haddan tashqari ko'p bosqichli bo'lishi, bo'linmalar o'rtasida funksiyalar takrorlanishi, gorizontall koordinatsiyaning sustligi va mas'uliyatning yoyilib ketishi bilan ifodalanadi. Funksional-protsessual omillar bir xil axborotni takror so'rash, keraksiz kelishuv bosqichlarini saqlab qolish, eski tartiblar bekor qilinmasdan yangilarini qo'shish orqali yuzaga keladi. Inson omili esa mansabdor shaxslarning tashabbusdan ko'ra protsessual xavfsizlikka tayanishi, "avval ham shunday qilingan" degan idoraviy stereotipning kuchayishi bilan bog'liqdir.

Uchinchidan, O‘zbekiston sharoitida byurokratlashtirishga qarshi chora-tadbirlar bir necha huquqiy yo‘nalishda shakllangan. “Ma‘muriy tartib-taomillar to‘g‘risida”gi Qonun ma‘muriy ish yuritish jarayonida qonuniylik, mutanosiblik, ishonchlilik va manfaatdor shaxslarning huquqlarini ta‘minlashga xizmat qiluvchi asosiy huquqiy platformani yaratadi. “Elektron hukumat to‘g‘risida”gi Qonun davlat organlari faoliyatining ochiqligi, shaffofligi va axborot tizimlari orqali xizmat ko‘rsatish imkoniyatlarini kengaytiradi. “Litsenziyalash, ruxsat berish va xabardor qilish tartib-taomillari to‘g‘risida”gi Qonun ruxsat berish va xabardor qilish tartiblarini yagona huquqiy mantiqqa solish orqali ma‘muriy yukni kamaytirishga yo‘naltirilgan. “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi Qonun esa professional, mas‘uliyatli va manfaatlar to‘qnashuvidan xoli davlat xizmatini shakllantirish orqali byurokratik inertsia va javobgarlik diffuziyasini cheklashga xizmat qiladi.

To‘rtinchidan, byurokratlashtirishning oldini olish uchun faqat umumiy deklarativ talablar yetarli emas; davlat organlari faoliyatini baholashda aniq mezonlar qo‘llanishi zarur. Bunday mezonlar qatoriga soddalik, tezkorlik, shaffoflik, natijadorlik, takrorlanmaslik, idoralararo muvofiqlik, javobgarlikning aniqligi, raqamli integratsiya, fuqaro xarajatlarini kamaytirish va protseduraning maqsadga muvofiqligi kiradi. Mazkur mezonlar har bir ma‘muriy tartib-taomilni qayta ko‘rib chiqishda nazorat savollari sifatida ishlatilishi mumkin: ushbu hujjat haqiqatan zarurmi; ma‘lumotni fuqaro emas, davlat organining o‘zi boshqa idoradan olishi mumkinmi; kelishuv bosqichi qarorning sifatini oshiryaptimi yoki faqat muddatni cho‘zyaptimi; protsedura natija uchun mas‘ul shaxsni aniq ko‘rsatyaptimi; raqamli xizmat real soddalashtirish berdimi yoki mavjud qog‘oz tartibni elektron ko‘rinishda takrorladimi.

Beshinchidan, raqamlashtirish byurokratlashtirishga qarshi eng muhim vositalardan biri bo‘lsa-da, u o‘z-o‘zidan avtomatik yechim emas. Agar elektron xizmat qog‘oz tartibning barcha ortiqcha bosqichlarini saqlab qolgan holda faqat ariza topshirish kanalini o‘zgartirsa, bu haqiqiy soddalashtirish emas, balki “elektron byurokratiya”ni yuzaga keltiradi. Shu sababli raqamlashtirishdan oldin har bir xizmat bo‘yicha biznes-jarayonlarni

inventarizatsiya qilish, ortiqcha hujjatlarni bekor qilish, idoralararo ma'lumot almashinuvini majburiy mexanizmga aylantirish va xizmat natijasini foydalanuvchi nuqtayi nazaridan baholash zarur. Raqamli platformaning asosiy vazifasi fuqaroni idoralar o'rtasida yurishdan ozod qilish, ma'lumotni tizimning o'zi harakatlantirishi va qaror qabul qilish muddatlarini qisqartirishdan iborat bo'lishi kerak.

Oltinchidan, byurokratik yukni kamaytirish institutsional javobgarlikni kuchaytirish bilan birga olib borilishi lozim. Amaldagi tartiblarni soddalashtirish jarayonida qaysi organ, qaysi bo'linma va qaysi mansabdor shaxs yakuniy natija uchun mas'ul ekani aniq ko'rsatilmasa, protseduralarni qisqartirish kutilgan natijani bermaydi. Shu bois har bir davlat xizmati yoki ma'muriy jarayon bo'yicha "egalik qiluvchi organ" instituti, xizmat muddatlari bo'yicha ochiq monitoring, foydalanuvchi qoniqishi ko'rsatkichi, rad etish asoslarini standartlashtirish hamda kechikkan qarorlar uchun ichki javobgarlik mexanizmlari joriy etilishi maqsadga muvofiq.

ILMIY-AMALIY TAKLIFLAR

1. Davlat organlarida amaldagi ma'muriy tartib-taomillarni muntazam inventarizatsiya qilish va har bir tartib bo'yicha "zarurlik testi"ni joriy etish lozim. Bunda hujjat talabi, kelishuv bosqichi, muddat va mas'ul subyektning maqsadga muvofiqligi alohida baholanadi.

2. Ma'muriy tartib-taomillarni soddalashtirishda "fuqarodan hujjat talab qilmaslik, agar ushbu ma'lumot davlat organlarida mavjud bo'lsa" tamoyilini qat'iy qo'llash zarur. Mazkur tamoyil idoralararo elektron axborot almashinuvini majburiy boshqaruv standarti sifatida mustahkamlashi kerak.

3. Davlat organlari faoliyatini baholashda faqat topshiriq bajarilganligi yoki hujjat tayyorlanganligi emas, balki xizmat natijasi, muddat, foydalanuvchi xarajatlari, rad etishlar asoslanganligi, raqamli kanal ulushi va fuqarolar qoniqishi kabi indikatorlar asosiy mezon sifatida olinishi maqsadga muvofiq.

4. Yangi normativ-huquqiy hujjatlar loyihalarida “byurokratik yuk ekspertizasi”ni joriy etish taklif etiladi. Bunda loyiha yangi ma’lumotnoma, yangi ruxsat, yangi kelishuv, yangi hisobot yoki takroriy axborot taqdim etish majburiyatini keltirib chiqaradimi-yo‘qmi maxsus baholanishi lozim.

5. Raqamli davlat xizmatlarida “bir martalik ma’lumot taqdim etish” prinsipini kuchaytirish, ma’lumotlar bazalarining o‘zaro integratsiyasini kengaytirish va xizmat natijalarini avtomatik monitoring qilish tizimini rivojlantirish lozim.

XULOSA

Davlat boshqaruvini byurokratlashtirishning oldini olish, bir tomondan, huquqiy tartib va qonuniylikni saqlashni, ikkinchi tomondan esa ortiqcha formalizm, takroriy hujjatchilik va samarasiz protseduralarni qisqartirishni talab etadi. Tadqiqot natijalariga ko‘ra, byurokratlashtirish murakkab tizimli hodisa bo‘lib, uning ildizlari normativ-huquqiy tarqoqlik, tashkiliy-institutsional inersiya, protsessual murakkablik, inson omili va axborot tizimlari integratsiyasining yetarli emasligida namoyon bo‘ladi. Shu bois muammoni faqat ayrim hujjatlarni bekor qilish orqali emas, balki mezonlar tizimi asosida barcha boshqaruv jarayonlarini qayta baholash orqali hal qilish mumkin.

Byurokratlashtirishga qarshi samarali siyosatning asosiy yo‘nalishlari sifatida ma’muriy tartib-taomillarni inventarizatsiya qilish, byurokratik yuk ekspertizasini joriy etish, idoralararo axborot almashinuvini kuchaytirish, raqamlashtirishni real soddalashtirish bilan uyg‘unlashtirish, davlat organlari faoliyatini natijadorlik va fuqaroga yo‘naltirilganlik ko‘rsatkichlari asosida baholash hamda mansabdor shaxslarning yakuniy natija uchun javobgarligini aniq belgilash taklif etiladi. Mazkur yondashuv davlat boshqaruvi tizimining ochiqligi, tezkorligi, ishonchliligi va ijtimoiy legitimligini mustahkamlashga xizmat qiladi.

FOYDALANILGAN ADABIYOTLAR

1. O‘zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi. — Qonunchilik ma’lumotlari milliy bazasi.

2. O‘zbekiston Respublikasining 2018-yil 8-yanvardagi O‘RQ-457-son Qonuni “Ma‘muriy tartib-taomillar to‘g‘risida”.
3. O‘zbekiston Respublikasining 2015-yil 9-dekabrda O‘RQ-395-son Qonuni “Elektron hukumat to‘g‘risida”.
4. O‘zbekiston Respublikasining 2021-yil 14-iyuldagi O‘RQ-701-son Qonuni “Litsenziyalash, ruxsat berish va xabardor qilish tartib-taomillari to‘g‘risida”.
5. O‘zbekiston Respublikasining 2022-yil 8-avgustdagi O‘RQ-788-son Qonuni “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”.
6. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 5-oktabrdagi PF-6079-son Farmoni “Raqamli O‘zbekiston — 2030” strategiyasini tasdiqlash va uni samarali amalga oshirish chora-tadbirlari to‘g‘risida.
7. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2022-yil 20-apreldagi PF-113-son Farmoni “Davlat xizmatlari ko‘rsatishni soddalashtirish, byurokratik to‘siqlarni qisqartirish hamda davlat xizmatlari ko‘rsatish milliy tizimini rivojlantirishning qo‘shimcha chora-tadbirlari to‘g‘risida”.
8. Weber M. From Max Weber: Essays in Sociology. — New York: Oxford University Press, 1946.
9. Merton R.K. Bureaucratic Structure and Personality // Social Forces. — 1940. — Vol. 18. — No. 4.
10. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. — Chicago: University of Chicago Press, 1964.
11. Bozeman B. A Theory of Government “Red Tape” // Journal of Public Administration Research and Theory. — 1993. — Vol. 3. — No. 3.
12. Kaufman H. Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses. — Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977.

13. Herd P., Moynihan D. Administrative Burden: Policymaking by Other Means. — New York: Russell Sage Foundation, 2018.
14. OECD. Comparing Administrative Burdens across Countries. — Paris: OECD Publishing, 2007.