**Приложение 20. Система центральной государственной власти в Узбекистане**

На сегодняшний день систему высших органов государственной власти можно представить по следующей схеме.

Президент Республики Узбекистан является **главой государства** и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В соответствии со статьей 93 Конституции Республики Узбекитан Президент Республики Узбекистан вместе с законодательной (представительной) ветвью власти участвует в формировании состава исполнительной и судевной ветвей власти. Он вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции Кабинета Министров, отменять постановления, распоряжения Кабинета Министров и распоряжения Премьер-министра.

Олий Мажлис Республики Узбекистан осуществляет **законодательную власть** и состоит из Законодательной палаты (нижняя палата) и Сената (верхняя палата).

Законодательная палата Олий Мажлиса состоит из ста пятидесяти депутатов, которые избираются сроком на пять лет. Сто тридцать пять депутатов Законодательной палаты избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе. Пятнадцать депутатов Законодательной палаты избираются от Экологического движения Узбекистана.

Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан является палатой территориального представительства и состоит из ста сенаторов, 84 из которых избираются путем тайного голосования на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, Кенгашей народных депутатов областей, районов и городов из числа этих депутатов, в равном количестве по шесть человек - от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. 16 сенаторов назначаются Президентом Республики Узбекистан.

Депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса работают на постоянной основе, а в Сенате Олий Мажлиса на постоянной основе работают 25 сенаторов. Остальные сенаторы созываются на пленарные заседания Сената и на заседания его комитетов.

В целях эффективной организации деятельности Законодательной палаты и Сената, осуществления координации работы комитетов палат, подготовки предложений по повестке дня, организации, планирования законопроектной работы и предварительного рассмотрения законов в каждой из палат образуются кенгаши. В состав Кенгаша Законодательной палаты входят Спикер Законодательной палаты, его заместители, руководители фракций и депутатских групп, председатели комитетов Законодательной палаты. В состав Кенгаша Сената входят Председатель Сената, его заместители и председатели комитетов. Кенгаши по вопросам, входящим в их компетенцию, принимают постановления большинством голосов от общего числа их членов.

Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых в Законодательную палату или Сенат, контроля за исполнением законов Республики Узбекистан и решений, принимаемых Законодательной платой или Сенатом, в каждой из палат из числа депутатов и сенаторов на срок их полномочий избираются комитеты в составе председателя, его заместителя и членов комитета.

Законодательная палата или Сенат Олий Мажлиса для выполнения конкретных задач могут создавать комиссии. Комиссии создаются из числа депутатов или сенаторов на заседании соответствующей палаты в составе председателя, членов комиссии, а при необходимости также заместителя председателя комиссии.

Депутаты Законодательной палаты могут создавать депутатские объединения на политической, профессиональной и иной основе в форме фракций и депутатских групп. Решение о вступлении депутата Законодательной палаты во фракцию или депутатскую группу принимается на их заседаниях. Депутат Законодательной палаты может быть членом только одной фракции или депутатской группы. Депутат, выдвинутый от политической партии и избранный в Законодательную палату, может быть членом фракции только этой партии. Правом на образование фракции или депутатской группы обладают не менее девяти депутатов Законодательной палаты.

Исключительные полномочия палат Олий Мажлиса, а также вопросы, относящиеся к их совместному ведению, определены Конституцией Республики Узбекистан и конституционными законами «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Вопросы, относящиеся к совместному ведению палат, рассматриваются, как правило, вначале в Законодательной палате, а затем в Сенате Олий Мажлиса.

Закон приобретает юридическую силу, когда он принимается Законодательной палатой, одобряется Сенатом, подписывается Президентом и публикуется в официальных изданиях в установленном законом порядке.

|  |
| --- |
| **О работе Законодательной палаты в 2005-2009 гг.**  В работе Законодательной палаты наблюдается недостаточная активность депутатского корпуса в инициировании и продвижении законов: в течение последних пяти лет из внесенных в Законодательную палату 297 проектов законов только 44 законопроекта (11%) были инициированы депутатами. При этом 42 законопроекта были внесены непосредственно Президентом Республики Узбекистан, более 160 законопроектов внесено правительством страны большей частью во исполнение указов и постановлений Президента Республики Узбекистан.  Улучшения требует качество принимаемых законов. В законопроектах иногда допускаются расхождения, дублирование с ранее принятыми актами, все еще практикуется использование отсылочных норм, отсутствуют процессуальные механизмы, обеспечивающие реализацию этих актов законодательства, что существенно затрудняет их применение, приводит к неисполнению законов и снижению эффективности правоприменительной практики. Слабо используются формы депутатского контроля и влияния на совершенствование правоприменительной практики. В очень незначительных масштабах практикуется передача проектов законов на всенародное обсуждение, в том числе по ратификации международных договоров.  Необходимо отметить, что недостаточная активность депутатов в реализации права законодательной инициативы объясняется рядом причин. В частности, если порядок реализации Правительством права законодательной инициативы достаточно детально прописан в Регламенте Кабинета Министров, то процедура реализации законодательной инициативы депутатов нормативно не урегулирована.  *Источник: из доклада Президента на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 27 января 2010 г.* |

Систему органов **исполнительной власти** Республики Узбекистан возглавляет Кабинет Министров (правительство Республики Узбекистан).В состав Кабинета Министров входят Премьер-министр Республики Узбекистан, его заместители, министры, председатели государственных комитетов, а также глава правительства Республики Каракалпакстан. В соответствии со статьей 15 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» Премьер-министр организует и руководит деятельностью Кабинета Министров и несет персональную ответственность за эффективность его работы.

Состав Кабинета Министров формируется Президентом Республики Узбекистан. Кандидатура Премьер-министра для рассмотрения и утверждения Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан представляется Президентом Республики Узбекистан после проведения консультаций с каждой из фракций политических партий, представленных в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и депутатами, избранными от Экологического движения Узбекистана, в течение месяца после избрания должностных лиц и формирования органов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Утвержденной считается кандидатура Премьер-министра, набравшая большинство голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Члены Кабинета Министров утверждаются Президентом Республики Узбекистан по представлению Премьер-министра и освобождаются им от должности.

Исходя из статей 89 и 93 Конституции Республики Узбекистан Президент Республики Узбекистан вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции Кабинета Министров, отменять постановления, распоряжения Кабинета Министров и распоряжения Премьер-министра. Соответсвующее положение закреплено в части пятой статьи 20 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан».

В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 9 декабря 2003 года № УП-3358 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» к республиканским органам государственного управления относятся министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, а также образуемые при них и Кабинете Министров Республики Узбекистан структуры государственного управления. Несмотря на определение задач данных органов управления на сегодняшний день отсутствуют критерии отнесения органа государственного управления к тому или иному виду. В частности, министерства и государственные комитеты образуются как по функциональному (Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты населения, Государственный комитет Республики Узбекистан по архитектуре и строительству, Государственный комитет Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам), так и отраслевому принципам (Министерство здравоохранения, Министерство народного образования, Государственный комитет Республики Узбекистан по охране природы, Государственный налоговый комитет Республики Узбекистан).

В настоящее время, помимо органов государственного управления существуют и органы хозяйственного управления. Так Указом Президента Республики Узбекистан от 22 декабря 2003 года № УП-3366 «О совершенствовании системы органов хозяйственного управления» к таким органам отнесены хозяйственные объединения, создаваемые в следующих основных организационно-правовых формах:

- акционерные компании, включая государственно-акционерные, осуществляющие хозяйственное управление входящими в их состав предприятиями через пакеты акций этих предприятий, принадлежащих хозяйственному объединению;

- ассоциации, создаваемые на добровольной основе предприятиями-учредителями для оказания содействия в их деятельности путем делегирования им отдельных общих функций без права управления пакетами акций предприятий-учредителей.

Кроме того, данный Указ предусматривает, что в полномочия органов хозяйственного управления не входят функции государственного управления, в том числе распределительные, а также административное вмешательство в деятельность предприятий, входящих в их состав.

|  |
| --- |
| **Роль женщин в органах власти и управления**  Законом «О внесении изменений и дополнений в Законы Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» и «О выборах в районные, городские и областные советы народных депутатов» определены минимальные квоты в 30% для женщин в выдвижении кандидатур в депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также местных Кенгашей народных депутатов. В составе политических партий создано «Женское крыло», со стороны которых проводятся мероприятия, направленные на подготовку участия женщин в выборах. Они активно участвуют и в организации деятельности избирательных комиссий.  Несмотря на планомерную политику по повышению присутствия женщин в органах законодательной власти, их доля в составе Законодательной палаты и Сената остается не значительной. В действующем составе Законодательной палаты представлена 21 женщина (17,5%), а составе Сената 15 женщин (15%).  Осуществляется курс на увеличение количества женщин и в органах исполнительной власти: в Кабинете Министров – 16,7 % женщин занимают руководящие должности; в Совете Министров Республики Каракалпакстан – 12,5%; хокимов и заместителей хокимиятов областей и г. Ташкента – 11,9% женщин. Председатель Комитета женщин Узбекистана одновременно является Заместителем Премьер-министра страны, председатели комитетов женщин областей – заместителями хокимов соответствующих территорий (14 областных, 219 – районных (городских)). Кроме того, 7 женщин имеют должности на уровне заместителей министров и руководителей органов государственного и хозяйственного управления.  По сравнению с другими ветвями власти лучше всего женщины представлены в органах судебной власти: в Конституционном суде 20% работников женщины, в Верховном суде Республики Узбекистан – 14,6%; в Верховном суде Республики Каракалпакстан, областях и Ташкентском городском суде – 20,4%; в районных и городских судах – 20,4%; в Высшем хозяйственном суде – 15,8% и в хозяйственных судах Республики Каракалпакстан и областей – 22,6%.  *Источник: по материалам Комитета женщин Республики Узбекистан.* |

Вместе с тем следует отметить, что отсутствует четкое разграничение функций органов государственного и хозяйственного управления. В этом плане необходимо сказать, что еще Постановлением Президента Республики Узбекистан от 10 марта 2005 года № ПП-24 была предусмотрена необходимость принятия Закона «О органах государственного и хозяйственного управления», в котором среди прочего предполагалось усилить ответственность этих органов за злоупотребление полномочий и необоснованное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов, а также подмену собой органов контроля и надзора. Однако до сегодняшнего дня данный закон не принят.

В соответствии со статьей 107 Конституци Республики Узбекистан **судебная система** в Республике Узбекистан состоит из Конституционного суда Республики Узбекистан, Верховного суда Республики Узбекистан, Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан, Верховных судов Республики Каракалпакстан по гражданским и уголовным делам, Хозяйственного суда Республики Каракалпакстан, избираемых сроком на пять лет, областных, Ташкентских городских судов по гражданским и уголовным делам, межрайонных, районных, городских судов по гражданским и уголовным делам, военных и хозяйственных судов, назначаемых на этот же срок.

**Приложение 21. Проблемы планирования и исполнения местных бюджетов**

Отсутствие четкости в разграничении расходных полномочий и нестабильность разграничения налогов между центральным и местными бюджетами усложняют формирование местных бюджетов уже на стадии их планирования. Ранее проведенные исследования[[1]](#footnote-2), выявили ряд проблем методологического и организационного характера.

1. В действующей практике при прогнозировании налоговых поступлений на региональном уровне используется «базовый метод»[[2]](#footnote-3). Прогноз делается по видам налогов и сборов (всего 22 источника). При прогнозировании поступлений по видам налогов и сборов используются данные о налогооблагаемой базе, фактических поступлениях, уровне собираемости налогов в прошлые периоды и дефляторе на прогнозируемый период. Кроме обобщенных показателей налогооблагаемой базы также используются данные о хозяйственно-экономической деятельности и финансовом состоянии основных (доходообразующих) предприятий-налогоплательщиков.

Данный метод имеет ряд проблем и ограничений. Прежде всего, это расхождения плановых и фактических поступлений, что обусловлено использованием при планировании ограниченного круга показателей – в основном касающихся налогооблагаемой базы и отражающих хозяйственно-экономические процессы только на микроэкономическом уровне.

Применяемый метод отличается большой трудоемкостью, так как для его проведения требуется очень большой объем информации. К тому же данная информация в основном имеет ретроспективный характер, т.е. отражают налогооблагаемую базу в прошлом периоде (в этом случае налоговые поступления будущего периода прогнозируются на основе данных о структуре экономики в прошлом периоде). Более подробно проблемы, связанные с прогнозированием доходов местных бюджетов рассмотрены в докладе «Методические подходы к оценке и прогнозе налогового потенциала региона (на примере Наманганской области)», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2009.

2. Методология планирования расходов местных бюджетов также имеет свои ограничения. Прогноз расходов осуществляется на основе законодательно установленных нормативов[[3]](#footnote-4) и фактических расходов за предыдущий год.

**Практика планирования расходов местных бюджетов.**

После получения бюджетного запроса из Министерства финансов областные финансовые управления принимают решения о составлении бюджетов и инициируют составление заявок на районном уровне. Аналогичный процесс осуществляется и на следующих уровнях бюджетной системы.

Для формирования бюджетных заявок бюджетополучатели составляют штатное расписание на основе нормативов[[4]](#footnote-5) и типовых штатов и составляют смету расходов[[5]](#footnote-6). По нормативам формируются расходы на медикаменты, питание, заработную плату. Часть расходов, такие как расходы на коммунальные услуги, прогнозируется исходя из фактического их объема за предыдущий период с учетом индексации в процессе согласования с Минфином.

При ограниченности доходной базы потребность в средствах, рассчитанная на основе нормативов, не всегда может быть обеспечена в полном объеме. Поэтому на стадии рассмотрения и согласования бюджетных заявок, начиная с районного уровня, между бюджетополучателями и финансовыми органами возникают разногласия. Исключением являются расходы на заработную плату, рассчитываемые также на основе утвержденных нормативов[[6]](#footnote-7), которые не подлежат сокращению, так как являются защищенной статьей.

На следующем этапе, на стадии согласования с Министерством финансов, представленные местными органами власти прогнозы расходов местных бюджетов зачастую подлежат корректировке в сторону их сокращения.

Применяемая методология планирования расходов местных бюджетов вносит искажения и на стадии исполнения расходов. Учитывая, что перераспределение средств в ходе исполнения бюджета крайне затруднено ***бюджетополучатели не заинтересованы в оптимизации бюджетной сети и стремятся «освоить» выделенные средства***. Расходуя меньше средств в текущем году, они сокращают базу, на основе которой планируются расходы на следующий год.

При таком подходе практически невозможно обеспечить и в последующем оценить эффективность бюджетного финансирования. Можно лишь обеспечить целевое расходование средств, сопоставив плановую и фактическую сумму финансирования, что и осуществляется на практике при контроле за исполнением бюджета.

3. После принятия Государственного бюджета Олий Мажлисом и утверждения Кабинетом Министров Республики Узбекистан прогноз местных бюджетов доводится до местных уровней власти. При этом законом РУз «О бюджетной системе» не установлены сроки утверждения Олий Мажлисом Республики Узбекистан проекта Государственного бюджета.[[7]](#footnote-8)

Проблемой, возникающей на областном уровне после получения утвержденных Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан, объемов доходов и расходов местных бюджетов, являются ограниченные сроки для качественного распределения доходов и расходов бюджетов по районам и городам и утверждения их до начала финансового года. В частности, в Ташкентской области имеется 15 районов и 6 городов, а также бюджетные учреждения областного подчинения, то есть 22 субрегиона, по которым необходимо распределить сначала расходные (по 18 отраслям) а затем и доходные (по 19 источникам) части бюджетов и сбалансировать их (местные бюджеты не должны иметь дефицита).

4. После разработки прогноза общегосударственных и местных налогов и сборов в разрезе регионов и источников осуществляется балансировка доходов и расходов местных бюджетов. Процесс балансировки заключается в приведении доходной части местных бюджетов в соответствие с их расходной частью. То есть, при превышении доходов над расходами излишки изымаются путем установления более низких нормативов отчислений от регулирующих налогов. При этом размеры этих отчислений по мере возможности по основным видам регулирующих налогов устанавливаются в одинаковых размерах. Данная мера используется с целью недопущения регулировки местными органами власти поступлений в зависимости от величины отчислений в местные бюджеты. Так, например, если в какой либо области по налогу на доходы (прибыль) установлен норматив отчислений 50%, а по НДС – 40%, то возможно, что местные органы будут более заинтересованы в сборе налога на прибыль - как источника с большим нормативом отчислений в местные бюджеты. В результате этого, можно ожидать снижение поступлений в доход республиканского бюджета, а также возможное невыполнение прогнозных показателей по другим видам общегосударственных налогов. При отсутствии самостоятельности и заинтересованности местных органов власти в расширении собственных источников доходов местных бюджетов это вполне реальная угроза.

Заинтересованность в подобного рода действиях обусловлена предоставленным правом направлять доходы, дополнительно поступившие в бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты сверх утвержденных показателей на расходы сверх принятого бюджета при условии сохранения оборотной кассовой наличности в размере не ниже утвержденного. При этом решения по данному вопросу принимаются Советом Министров Республики Каракалпакстан и соответствующими хокимами. Это фактически единственный источник доходов, по использованию которого местные органы власти имеют самостоятельность и заинтересованность.

5. Законом РУз «О бюджетной системе» (ст. 34) определено, что изменения в утвержденные параметры расходов местного бюджета могут вноситься по согласованию с Министерством финансов. После разрешения Министерства финансов, изменения подлежат согласованию в хокимияте и затем хоким принимает решение о внесении изменений в параметры местного бюджета. На процедуры согласования законодательно определен 3-х дневный срок. Однако на практике эти процедуры занимают намного больше времени. В результате, зачастую, принимаемые решения по изменению параметров бюджета и в частности перераспределению средств между статьями расходов теряют свою актуальность. Такой порядок не позволяет оперативно решать возникающие проблемы и эффективно управлять ресурсами на местном уровне.

В целях улучшения качества прогноза необходимы следующие меры:

1. Совершенствование методики прогнозирования доходов местных бюджетов на основе разработки методики оценки налогового потенциала[[8]](#footnote-9). *Налоговый потенциал региона* – это максимальная сумма налогов, которая может быть собрана в соответствии с действующим законодательством на территории определенного региона с учетом уровня собираемости налогов и состояния налогового администрирования. Расчет налогового потенциала регионов широкого используется в мировой практике. Данный показатель служит основой при прогнозировании доходов на местном уровне и при перераспределении ресурсов между бюджетами. В отличие от существующих методов прогнозирования налоговых поступлений, которые основаны на данных налоговой отчетности предприятий, оценка налогового потенциала базируется на данных, характеризирующих состояние и перспективы развития экономического и финансового потенциала региона.
2. Совершенствование методологии подушевого финансирования и расширение практики его применения. В Узбекистане подушевые нормативы уже применяются при финансировании первичного звена здравоохранения (амбулаторно-поликлинические учреждения)[[9]](#footnote-10). С 2008 года метод подушевого финансирования начал внедряться в системе общего среднего образования[[10]](#footnote-11) и в 2010 принято решение о разработке подушевых нормативов для финансирования высших учебных заведений. Метод подушевого финансирования позволяет обеспечить более обоснованное и прозрачное планирование бюджетных средств на финансирование социальной сферы. Однако внедрение метода подушевого финансирования без расширения полномочий учреждений здравоохранения и образования в использовании выделенных бюджетных средств не позволяет задействовать его основное преимущество. При подушевом финансировании бюджетополучателям предоставляются широкие полномочия по использованию бюджетных средств, включая возможность перераспределение расходов между статьями. При отмеченных ограничениях метод подушевого финансирования не позволяет более эффективно использовать выделенные бюджетные средства и, соответственно, не создает предпосылок для повышения качества социальных услуг. В рамках пилотирования метода подушевого финансирования нерешенными также остаются вопросы обеспечения точности и контроля входных данных (количество учеников, нагрузка на одного учителя, оснащенность школьных кабинетов).
3. Оптимизация бюджетного процесса на основе пересмотра и законодательного установления новых сроков разработки, рассмотрения и утверждения бюджетов на разных уровнях, с учетом согласованности всех процедур планирования и исполнения бюджетов (подготовка квартальных и годовых отчетов об исполнении бюджета на местном уровне, уточнение и корректировка смет расходов на уровне районов и бюджетополучателей).

**Приложение 22. Статистические материалы к главе 4**

**Рисунок 1. Расходы государственного бюджета в 2000-2008 гг. (в % к ВВП).**

Источник: ? - Улугбек

**Рисунок 2. Доходы государственного бюджета в 2000-2008 гг. (% к итогу).**

Источник: ? – Улугбек

**Приложение 23. Статистический учет социально-экономических процессов в регионах Узбекистана**

Наличие информации, и прежде всего статистических данных - необходимое условие измерения результатов развития, мониторинга и оценки прогресса в выполнении поставленных целей, эффективного планирования будущих действий. Своевременная и достоверная информация необходима не только для анализа и мониторинга, она нужна различным учреждениям, фирмам, средствам массовой информации и гражданам чтобы принимать обоснованные решения в различных сферах их деятельности. Вышесказанное тем более справедливо для статистических данных, характеризующих социально-экономическое положение регионов. Такие данные жизненно необходимы для центрального правительства, для местных органов власти, частного сектора, гражданского общества. Ведь большинство принимаемых этими институтами решений реализуется на местном уровне, а, следовательно, должны учитывать региональные особенности.

Внимание как международных организаций, так и общественности страны к качеству статистической информации стало возрастать еще во второй половине 90-х годов прошлого века, когда «трансформационный спад» сменился ростом экономики и возникла общественная потребность оценить качество этого роста, распределение его результатов между различными группами населения, отраслями и территориями. Еще большей эта общественная потребность стала после введения в практику разработки и реализации комплексных программ отраслевого развития и целевых социальных программ («Год женщины», «Год молодежи», «Год развития и благоустройства села» и т.д.)

После принятия в 2000 году Декларации тысячелетия и утверждения Национальных целей развития тысячелетия, адаптированных к условиям Узбекистана, были предприняты усилия для разработки количественных показателей для мониторинга и оценки достижений в области Целей развития тысячелетия. В 2007 году ПРООН был издан доклад «Система индикаторов для мониторинга и оценки достижений ЦРТ в Узбекистане»[[11]](#footnote-12), после чего начала формироваться национальная база данных показателей достижения ЦРТ.

Но этот прогресс в разработке системы показателей оказался недостаточным для удовлетворения общественной потребности в статистических данных, в том числе данных, описывающих социально-экономическую ситуацию в регионах страны. Можно определить следующие основные проблемы структуры и качества предоставляемых статистических данных в Узбекистане.

1. ***В статистике преобладают не показатели результатов и эффективности, а валовые показатели и показатели затрат***. Особенно ярко это проявляется в социальной статистике (образование, здравоохранение). Количество учащихся и инвестиции в капитальный ремонт общеобразовательных школ - важные и нужные показатели, но они не отражают результативности работы системы народного образования. Результативные же показатели сферы образования не публикуются. К тому же их комплекс по всем ступеням образования остается неразработанным.

В международной практике все более значительное место при анализе социально-экономического развития уделяется не экономическим и финансовым показателям, а социальным, гендерным, экологическим. Например, из 60 индикаторов, измеряющих достижения в области реализации ЦРТ, 48 являются неэкономическими[[12]](#footnote-13). В публикациях же различных ведомств и организаций по Узбекистану основное место занимают данные об объемах производства, инвестиций, ассигнований и другие экономические, часто не результирующие, а затратные или ресурсные показатели. По таким показателям трудно судить об уровне благосостояния населения, качестве жизни, человеческой безопасности и других сторонах развития человеческого потенциала.

2. ***Зачастую данные отсутствуют в нужной группировке, например, в разрезе регионов или в зависимости от пола***. Гендерная статистика в настоящее время представлена очень слабо и публикуется нерегулярно. Например, в статистическом сборнике «Труд и занятость» вполне могла бы быть таблица с разбивкой численности занятых на мужчин и женщин по регионам, как и численность мужчин и женщин, занятых на руководящих должностях в экономике и государственных органах также в региональном разрезе.

3. ***Исключение показателей из статистических публикаций***. Например, до 2006 года в ежегодном сборнике «Статистическое обозрение Узбекистана» (и в его предшественниках, выходивших под другими названиями), публиковался показатель «потребительские расходы населения (млрд. сум)» с разбивкой по регионам Узбекистана. В последующие годы этот показатель не публикуется. Изменение структуры публикуемых показателей серьезно затрудняет межвременные сравнения.

4. ***Формальность многих показателей***. Например, показатели охвата детей 7-15 лет школьным образованием отражают только то, что они зарегистрированы («приписаны») к определенной школе. Доля учащихся реально посещающих школу не публикуется. В то же время на уровне первичного учета (в классных журналах) эти данные имеются. Их обобщение и публикация позволила бы опровергнуть или подтвердить опасение общественности в отношении участия несовершеннолетних в экономической деятельности (работа в торговле, сельском хозяйстве, на автомойках и др.) в ущерб учебе и, соответственно, собственному будущему. К этой же категории относится проблема «имеется, но не функционирует». Так в соответствии с публикуемыми официальными данными городской жилой фонд обеспечен коммунальными сетями (электро-, газо- и водоснабжение) на 90% и более в зависимости от региона. В сельских районах показатели ниже, но они из года в год увеличиваются. С другой стороны, нет данных о том, насколько эффективно полноценно работают эти коммунальные сети. В то же время интервью и «круглые столы» показывают, что в отдельных регионах имеются частые перебои с поставкой электроэнергии, водопроводной воды и газа, что ограничивает возможности экономической активности и снижает качество жизни населения таких населенных пунктов.

5. ***Ограниченность информации о деятельности субъектов малого бизнеса, частных предпринимателей, дехканских хозяйств***. Это в значительной степени обусловлено тенденцией на сокращение отчетности для субъектов малого бизнеса и проверок их деятельности (безусловно, положительное явление). Но зарубежный опыт показывает, что необходимые данные можно получать через выборочные обследования. Здесь есть место и для частно-государственного партнерства, и для большей активности академической социологической науки и для содействия международных организаций.

6. ***Недостаточная надежность публикуемых показателей и отсутствие открытости методологии их получения***. Например, показатели образовательной структуры населения (доля населения, имеющего различный уровень образования) важны для оценки состояния образованности населения. Именно этот показатель используется в США при расчете неофициального индекса человеческого развития по отдельным штатам[[13]](#footnote-14). В национальной базе показателей для оценки и мониторинга достижений в области Целей развития тысячелетия «UZINFO» присутствуют показатели «Доля населения старше 25 лет, имеющего высшее образование» и «Доля населения старше 25 лет, имеющее полное среднее образование (10-11 классов), средне-специальное, профессиональное образование». Однако, с использованием каких методов были получены эти показатели, не указывается, как не указывается и на то, каким образом учитывается приток и особенно выбытие лиц с различным уровнем образования. Поэтому оценить степень надежности этих показателей невозможно.

7. ***Недостаточный уровень стандартизации представления данных***, выражающемся в различном наименовании одних и тех же показателей. Например, показатель розничных продаж товаров населению может называться «Объем розничного товарооборота», «Розничный товарооборот», «Розничный товарооборот (включая оборот предприятий питания»[[14]](#footnote-15). Одинаковое значение показателя дает специалисту возможность считать, что это одна и та же величина, полученная по одной и той же методологии. Но у неспециалистов такое разнообразие названий может вызвать затруднения.

8. ***Сложности с доступом к ведомственной статистике***. Отраслевые ведомства зачастую не предоставляют запрашиваемую информацию, а официальные публикации зачастую оперируют устаревшими данными. Например, при подготовке данного доклада авторы столкнулись с острым дефицитом свежих данных по таким направлениям, как образование, здравоохранение, экология, государственные финансы и пр.

Надо сразу заметить, что проблемы национальной статистической системы, это не проблемы одного какого-то ведомства или государственного органа. Для того, чтобы имеющиеся данные были адекватны потребностям, многими организациями должна быть выполнена масштабная работа, в том числе:

- обеспечение более оперативной и подробной информации о результатах реализации Целей развития тысячелетия, в том числе в разрезе регионов Республики Узбекистан. В этой связи очень важно расширение сотрудничества с Межучрежденческой группой экспертов ООН по показателям целей развития тысячелетия[[15]](#footnote-16). Эта группа включает сотрудников всех основных агентств ООН. Ее усилия направлены на совершенствование методологии, качества собираемой информации и разработку лучших инструментов оценки и мониторинга достижений ЦРТ;

- публикация результатов обследований домашних хозяйств, проводимых по международной методологии, что обеспечит сопоставимость данных с другими странами;

- необходимо добиться, чтобы группировки данных (отраслевой, региональный, гендерный разрезы) соответствовали запросам потребителей статистических данных. Поэтому необходимо налаживание диалога между поставщиками и пользователями статистических данных с целью определения характера потребностей и критериев качества таких данных;

- объединение усилий по созданию национальных баз данных. В настоящее время каждое ведомство собирает информацию самостоятельно. Госкомстат собирает туже самую информацию в соответствии со своей методологией. В результате часто один и тот же показатель имеет в ведомственной и государственной статистике различные значения. Международный опыт показывает, что намного более продуктивно объединять усилия и ресурсы для разработки программы сбора данных и выработки единых методов их сбора и анализа, чем запускать параллельные процессы сбора данных;

- поддержка инициатив частного сектора, неправительственных и международных организаций по проведению социологических исследований и опросов, позволяющих собрать первичные данные о развитии человеческого потенциала в Узбекистане. Это позволит привлечь в такие исследования средства доноров и получать информацию без увеличения затрат на статистические работы за счет внутренних источников;

- создание баз данных с рядами показателей за длительные периоды времени (начиная с 1992 года, а там где сопоставимость возможна, то и с более ранней даты) для того, чтобы заинтересованные исследователи могли изучить тренды, особенно в таких сферах, как демография, здравоохранение, экология и других, где существенные изменения происходят медленно и не могут быть выявлены в краткосрочном периоде;

Процессы разработки и реализации Стратегий повышения благосостояния населения[[16]](#footnote-17) и программ реализации Целей развития тысячелетия ООН создают хорошую основу для создания механизма совершенствования методологии и практики сбора, анализа и распространения статистической информации. Государство могло бы инициировать более быстрое внедрение лучших образцов мирового опыта в этой сфере, а представители научных кругов, бизнеса и гражданского общества оказать посильную поддержку данному процессу.

1. Доклад ЦЭИ «Местные бюджеты в условиях либерализации: укрепление доходной базы и совершенствование взаимоотношений с центральным бюджетом», 2003 г. Доклад «Социальное бюджетирование, направленное на благополучие детей в Узбекистане», ЮНИСЕФ, 2009. [↑](#footnote-ref-2)
2. Annette Kyobe, Stephan Denninger. Revenue Forecasting – How it is done? Results of the survey from low-income countries, IMF Working Paper (WP/05/24), 2005. [↑](#footnote-ref-3)
3. При расчете зарплаты учитывается нагрузка на одного учителя, наполняемость классов, тарифная сетка. [↑](#footnote-ref-4)
4. Например, расходы на питание рассчитываются исходя из дневных норм питания и количества питающихся в учреждениях здравоохранения или образования. [↑](#footnote-ref-5)
5. Смета расходов – документ, определяющий объем, целевое направление и поквартальное распределение бюджетных средств на расходы по выплате заработной платы и осуществление текущей деятельности бюджетной организации. [↑](#footnote-ref-6)
6. При расчете зарплаты учитывается нагрузка на одного учителя, наполняемость классов, тарифная сетка. [↑](#footnote-ref-7)
7. Обычно параметры бюджета утверждаются на зимней сессии Олий Мажлиса (декабрь месяц), после утверждения бюджета на сессии принимается постановление Кабинета Министров с детальной разбивкой на республиканский и местные бюджеты (областные бюджеты) и доводятся до территорий для разбивки по районам. [↑](#footnote-ref-8)
8. Доклад «Методические подходы к оценке налогового потенциала», подготовленный в рамках проекта ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2010. [↑](#footnote-ref-9)
9. Внедрение подушевого метода финансирования в здравоохранении началось в 2005 г. Апробация данного метода осуществлялась в Ферганской области и затем практика подушевого финансирования была распространена на сельские учреждения первичной медико-санитарной помощи в Навоийской, Сырдарьинской, Хорезмской областей и Республики Каракалпакстан. С 2006 г. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан №217 от 28 сентября 2005 года «О мерах по дальнейшему реформированию системы финансирования и управления учреждений здравоохранения республики Узбекистан» подушевое финансирование распространено на все сельские учреждения первичной медико-санитарной помощи. Принято новое положение о порядке финансирования сельских и городских учреждений первичной медико-санитарной помощи (ПМСП). С 2008 г. начат поэтапный переход на подушевое финансирование и городских учреждений. Пилотными регионами являются Самаркандская, Сырдарьинская, Ферганская области и г.Ташкент. [↑](#footnote-ref-10)
10. П. 17 Постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-744 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2008 год» от 12.12.2007 г., совместное Постановление Министерства Финансов и Министерства народного образования «Об утверждении базовых нормативов затрат на 1 учащегося общеобразовательных школ в Бухарской, Ферганской областях и г. Ташкенте на 2008 год». [↑](#footnote-ref-11)
11. “System of indicators for monitoring and evaluation of MDG’s achievement in Uzbekistan”. [↑](#footnote-ref-12)
12. The Marrakech Action Plan for Statistics. Presented to the Second International Roundtable on

    Managing for Development Results Marrakech, Morocco February 4-5, 2004 [↑](#footnote-ref-13)
13. American Human Development Report 2008–2009 p.205: <http://measureofamerica.org/wp-content/uploads/2009/05/measureofamerica_methodology.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
14. «Торговля в Узбекистане- 2008» статистический сборник Госкомстата РУз Ташкент, 2009, с. 19, «Статистический ежегодник регионов Узбекистана-2008». Ташкент, Госкомстат РУз 2009, с. 87. [↑](#footnote-ref-15)
15. <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=IAEG.htm> [↑](#footnote-ref-16)
16. Уже принятии и реализуется Стратегия повышения благосостояния населения на 2008-2010 гг. В настоящее время готовится новая стратегия. [↑](#footnote-ref-17)