**Глава 4. Система государственной власти Узбекистана и региональное развитие**

Государственное управление региональным развитием осуществляется в Узбекистане органами государственной власти в центре и на местах с участием органов местного самоуправления. В данной главе будут рассмотрены полномочия органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления, возможности их реализации, возможные направления совершенствования функционирования существующей системы государственного управления социально-экономическим развитием регионов Узбекистана.

**4.1. Полномочия и функции местных органов власти**

Система государственной власти в стране в соответствии с Конституцией основывается на принципе разделения властей. Структура, полномочия и функции органов государственной власти на центральном уровне описаны в Приложении 21. В соответствии с темой настоящего доклада, мы остановимся на структуре, полномочиях и функциях местных органов государственной власти, а также на проблемах, которые возникают на данном уровне государственного управления.

**Структура и функции местных органов власти**. Республика Узбекистан является унитарным государством и состоит из Республики Каракалпакстан, 12 областей и г. Ташкента. В составе этих административно-территориальных образований функционируют 159 районов областного подчинения, 119 городов и 114 городских поселков[[1]](#footnote-2).

Высшим должностным лицом Республики Каракалпакстан является Председатель парламента - Жокаргы Кенеса, который избирается Жокаргы Кенесом Республики Каракалпакстан из числа его депутатов. Высший исполнительно-распорядительный орган государственной власти Республики Каракалпакстан - Совет Министров, который возглавляет Председатель, назначаемый на должность Жокаргы Кенесом Республики Каракалпакстан по представлению Председателя Жокаргы Кенеса, согласованному с Президентом Республики Узбекистан. Председатель Совета Министров Республики Каракалпакстан по должности входит в состав Кабинета Министров Республики Узбекистан.

Высшее должностное лицо области, района, города - хоким области, района, города. Хокимы области и г. Ташкента подотчетны Президенту Республики Узбекистан и соответствующему Кенгашу народных депутатов (местный орган представительной власти[[2]](#footnote-3)). Хокимы района, города подотчетны вышестоящему хокиму и соответствующим Кенгашам народных депутатов. Хокимы областей и г. Ташкента назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Узбекистан. Кандидатуры хокимов для утверждения соответствующим Кенгашем народных депутатов представляются Президентом Республики Узбекистан. Хокимы нижнего уровня (районов, городов) назначаются и освобождаются от должности вышестоящим хокимом по утверждению соответствующим Кенгашем народных депутатов. Хокимы областей, районов и городов одновременно возглавляют представительную (местные Кенгаши народных депутатов) и исполнительную власть на соответствующей территории.

Для реализации своих полномочий, а также более качественной проработки вопросов, вносимых на обсуждение, Кенгаши народных депутатов создают соответствующие профильные постоянные или временные комиссии. Исполнительные аппараты хокимов (хокимияты) также состоят из специализированных подразделений, структура, порядок организации и деятельности которых определяются соответствующими положениями, утверждаемыми Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Руководители структурных подразделений хокимиятов назначаются и освобождаются от должности по представлению соответствующего хокима Кенгашем народных депутатов, а в период между сессиями - хокимом с последующим представлением принятого решения на утверждение Кенгаша народных депутатов.

Помимо хокимиятов и органов представительной власти, на местах широко представлены территориальные подразделения и звенья центральных ведомств государственного управления, а также дочерние структуры республиканских органов хозяйственного управления.

Основная роль местных органов власти заключается в следующем. Во-первых, они выступают в качестве проводника государственной социально-экономической политики, разрабатываемой правительством страны, в регионах. Институты местных органов власти реализуют на местах те идеи, концепции и программы, которые генерируются в центре. Во-вторых, должны выступать в качестве институтов разработки и реализации региональной политики, направленной на повышение уровня жизни населения, обеспечение устойчивого развития региона в социальной, экономической, политической и экологической сферах. В-третьих, местные органы государственной власти призваны выполнять функцию основного посредника между государством, предпринимательством и институтами гражданского общества[[3]](#footnote-4).

В соответствии со статьей 100 Конституции Республики Узбекистан к ведению местных органов власти относятся:

- обеспечение законности, правопорядка и безопасности граждан;

- вопросы экономического, социального и культурного развития территорий;

- формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, сборов, формирование внебюджетных фондов;

- руководство местным коммунальным хозяйством;

- охрана окружающей среды;

- обеспечение регистрации актов гражданского состояния;

- принятие нормативных актов и иные полномочия, не противоречащие Конституции и законодательству Республики Узбекистан.

Об основных направлениях деятельности местных органов власти говорит структура расходов местных бюджетов, представленная в Таблице 4.1. Основная часть расходов направляется на финансирование социальной сферы и социальной защиты населения (83,3% расходов местных бюджетов в 2008 г.). Данные о структуре государственных расходов (включающих расходы, как местных, так и центрального бюджетов) за 2005 г.[[4]](#footnote-5) также подтверждают, что социальные расходы в основном финансируются из местных бюджетов: 89% расходов на просвещение, 87% расходов на здравоохранение, 88% расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения. Таким образом, на сегодняшний день ***важнейшая задача местных органов власти – реализация социальной политики, обеспечение социальной защиты населения, поддержание социальной сферы***.

**Таблица 4.1. Динамика структуры расходов местных бюджетов по функциональным категориям, в %.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1999** | **2002** | **2005** | **2008** |
| **Расходы, всего** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| Социальная сфера | 56,0 | 57,2 | 67,4 | 69,2 |
| *Просвещение* | *39,4* | *40,7* | *46,9* | *48,6* |
| *Здравоохранение и спорт* | *15,0* | *14,9* | *16,7* | *18,5* |
| *Культура, наука, СМИ* | *1,0* | *1,0* | *1,1* | *0,6* |
| Социальная защита населения и социальное обеспечение | 16,9 | 13,9 | 11,7 | 14,7 |
| Расходы на экономику | 3,7 | 2,8 | 2,7 | 2,4 |
| Финансирование централизованных инвестиций | 19,9 | 19,3 | 12,9 | 9,0 |
| Содержание органов государственной власти, управления и судебных органов | 1,8 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Содержание органов самоуправления граждан | 0,1 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| Прочие расходы | 2,2 | 5,4 | 3,5 | 2,7 |

*Источник: Доклад «Совершенствование системы межбюджетных трансфертов в Республике Узбекистан», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2010 г.*

В рамках начатой в 2004 году административной реформы местным органам государственной власти были переданы многие их функции. В частности на местный уровень были переданы функции, связанные с охраной окружающей среды, культурного наследия, регулированием автомобильного и пассажирского транспорта, градостроительством, оказанием коммунальных и иных социальных услуг населению (к примеру, поддержка многодетных, малообеспеченных семей, инвалидов). Все это позволяет наиболее полно учитывать местную специфику, повышать оперативность их выполнения[[5]](#footnote-6).

Далее остановимся на некоторых особенностях и проблемах функционирования государственной власти на местном уровне.

**Разделение властей и баланс властных полномочий**. Принцип разделения властей предполагает создание такой системы сдержек и противовесов, которая позволяет четко определить полномочия каждой ветви государственной власти. Между тем в законодательном порядке до сих пор не урегулирован ряд важнейших вопросов, непосредственно связанных с обеспечением ***баланса представительной и исполнительной ветвей власти***.

В частности, ни Конституция Республики Узбекистан, ни иные законодательные акты точно не определяют круг вопросов, подлежащих исключительному регулированию на уровне законов. Отсутствует четкий механизм делегированного законотворчества, предусматривающего исчерпывающие случаи наделение органов исполнительной власти правом издания нормативно-правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию законодательного органа. В результате исполнительная власть, как на центральном, так и на местном уровнях, имеет возможность принимать решения по очень широкому кругу вопросов, включая и те, которые в большинстве стран мира входят в компетенцию представительной ветви власти, например, изменение ставок налогов и других обязательных платежей.

Незавершенность процесса разделения властей особенно четко видна на местном уровне. К примеру, до сих пор законодательно не прописано распределение полномочий между Кенгашами народных депутатов и хокимами соответствующих уровней власти. И Конституция и Закон «О государственной власти на местах» лишь описывают полномочия местных органов государственной власти, не определяя, какие их этих полномочий, осуществляются Кенгашем, а какие хокимом. Кроме того, законодательно не определены условия организационного и ресурсного обеспечения деятельности Кенгашей. Фактически только хокимы обладают реальными политическими, организационными и материальными ресурсами.

Наконец, несмотря на избираемость местных Кенгашей народных депутатов, руководство их деятельности осуществляется главой исполнительной власти на местах – хокимом. Таким образом, на местном уровне хоким является единоличным руководителем как представительной, так и исполнительной власти, что ограничивает самостоятельность в реализации полномочий местных Кенгашей народных депутатов. К примеру, одним из важных рычагов проведения реформ и улучшения качества государственного управления может стать активизация политических партий по выявлению недостатков и упущений на местах, открытое, гласное и конструктивное их обсуждение. Однако рабочим органом профильных комиссий местных Кенгашей часто выступают отделы хокимиятов, что не соответствует принципу разделения властей и отрицательно сказывается на объективности подготавливаемых документов.

|  |
| --- |
| Функции исполнительной и представительной власти на местах совмещены. Фактически деятельность махалинских комитетов и Кенгашей народных депутатов подотчетна местному хокимияту. Плохо функционирует механизм отчетности исполнительной власти перед гражданским обществом.*Из интервью с представителями Андижанской области, 2009 г.* |

|  |
| --- |
| Роль местных кенгашей депутатов очень низка в вопросах выдвижения проблематики и принятия по ним соответствующих решений. Все решает организационный отдел хокима. *Из интервью с представителями Хорезмской области, 2009 г* |

**Разграничение управленческих функций и полномочий**. Иерархия власти в Узбекистане соответствует системе государственного управления, характеризуемой наличием сильной вертикали власти и, соответственно, ***относительно высоким уровнем централизации принятия решений в отношении развития регионов***. Централизация государственного управления имеет существенные плюсы. В частности она позволяет:

- достаточно быстро принимать и обеспечивать исполнение решений в сфере государственного управления. Это способствует значительному повышению эффективности мер и сокращению временных затрат при реализации государственных стратегий и программ, решений Президента и правительства;

- обеспечить высокую степень подконтрольности местных органов управления центральным органам управления;

- определять направления расходования государственных средств, а также обеспечивать их перераспределение. Это способствует том числе выравниванию уровня жизни жителей разных регионов.

В тоже время централизация государственного управления имеет и определенные минусы:

- принятые в центре решения не всегда могут учитывать особенности того или иного региона, быть адекватными реально сложившейся там ситуации;

- централизация принятия решений приводит к тому, что центральные органы государственного управления зачастую перегружены решением текущих оперативных задач, а на решение стратегических вопросов у них остается меньше времени;

- наличие сильной централизации при подготовке и принятии государственных решений сковывает инициативу региональных органов управления, тем самым превращая их в простых исполнителей. В частности излишняя централизация в сфере государственных финансов снижает заинтересованность местных органов власти в увеличении доходной части и оптимизации расходной частей своих бюджетов, в повышении эффективности использования имеющегося в их ведении государственного имущества и т.д.

Сложившийся в Узбекистане высокий уровень централизации государственной власти в значительной степени обусловлен объективными обстоятельствами:

- накопленными диспропорциями в уровнях социально-экономического развития регионов, которые очень сложно сглаживать в рамках более децентрализованной системы;

- исторически сложившейся слабостью и неразвитостью механизмов контроля за деятельностью местных органов власти со стороны населения соответствующих территорий, институтов гражданского общества (соответственно, при децентрализации возникнет опасность бесконтрольности местных органов власти);

- опасностью обострения социальных противоречий и конфликтов в период перехода к рыночной экономике, обусловленной падением уровня жизни населения, ростом дифференциации доходов как между группами населения, так и между регионами (в условиях децентрализованной системы управления это чревато, в том числе, возникновением сепаратистских настроений, конфликтами между регионами).

Сегодня, когда основные трудности переходного периода преодолены и развиваются институты гражданского общества, возникают объективные предпосылки для постепенной децентрализации государственного управления и передачи части функций и полномочий сверху вниз. Более того, чрезмерная централизация становится фактором снижения эффективности государственного управления. Так, следствиями излишней централизации управленческих полномочий республиканских органов управления является их перегруженность порой незначительными, текущими вопросами, недостаточность полномочий местных органов власти в решении вопросов местного значения. Кроме того, излишняя централизация и недостаточная четкость в разграничении функций и полномочий порождают дублирование функций органов государственного управления как по горизонтали, так и по вертикали. Например, закон «О государственной власти на местах» не предусматривает разграничение полномочий хокимов различных уровней, закрепляя в одной статье (статья 25 ), одни и те же полномочия как для хокимов областей, так и для хокимов районов и городов. Другой пример - отсутствие четкого разделения функций по управлению между территориальными подразделениями министерств (ведомств), с одной стороны, и хокимиятами, с другой, что становится причиной неясностей, неопределенности и дублирования в работе местных органов государственной власти. Система двойного подчинения зачастую приводит к затягиванию времени для принятия решений, часто является причиной неправильных или несвоевременных решений, за которые, в конечном счете, никто не несет ответственности[[6]](#footnote-7).

Развитие рыночных отношений и институтов гражданского общества приводит к тому, что возможности централизованного государственного воздействия на экономику и социальную жизнь общества уменьшаются. Возникает объективная необходимость в ***сокращении функций и полномочий государственного аппарата, а также в делегировании полномочий центральных органов государственной власти вниз: местным органам государственной власти, органам самоуправления граждан, другим институтам гражданского общества, частному сектору*** (осуществление государственных услуг негосударственными структурами). Децентрализация управления позволит расширить возможности регионов самостоятельно решать собственные проблемы, оживит местную инициативу, позволит более полно задействовать нереализованный потенциал на местах, разгрузить центральные органы государственного управления от оперативной работы.

|  |
| --- |
| Нужны децентрализация и усиление роли регионов. Комиссии при местных Кенгашах работают формально. Приходится по очень многим вопросам ездить за разрешениями, согласованиями в Ташкент. А это очень затратное дело. *Из интервью с представителями Республики Каракалпакстан, 2009 г.* |

Следует обратить внимание на то, что в Узбекистане принимаются меры, направленные на передачу ряда полномочий на места. Например, если до 2003 года регистрацией субъектов предпринимательства занимались органы юстиции, которые имеют подразделения только в областных центрах, то в настоящее время услуги оказываются Инспекциями по регистрации субъектов предпринимательства при хокимиятах районов (городов). Передача этих полномочий значительно приблизила данную государственную услугу к населению, сделала ее более доступной. Кроме того, предоставление права инспекциям при хокимиятах осуществлять государственную регистрацию субъектов предпринимательства привело и к дополнительным поступлениям в местный бюджет, поскольку 40% взимаемой инспекциями государственной пошлины зачисляются в местные бюджеты.

Дальнейшая децентрализация позволит сократить существующие формы, способы и методы администрирования со стороны центральных органов власти и органов регионального управления, путем:

- уточнения функций и статуса, разграничения полномочий центральных органов государственного управления, с передачей оперативных функций на нижний уровень;

- ограничения вмешательства центральных органов государственного управления в оперативную деятельность региональных органов власти;

- сосредоточения деятельности органов государственной власти на местах на выполнении функций по предоставлению государственных услуг населению.

В тоже время, как показывает международный опыт и опыт Узбекистана, децентрализация государственного управления – сложный и длительный процесс. При проведении децентрализации важно четко и продуманно подходить к определению передаваемых функций «из центра на места», оценивать риски и возможные последствия такой передачи. Делегирование полномочий должно сопровождаться принятием комплекса организационных, финансовых и материально-технических мер. В частности, очень важно согласовывать передачу функций и полномочий с обеспечением финансирования исполнения этих функций.

Также важно помнить, что передача полномочий должна сопровождаться адекватным правовым обеспечением. Принимаемые в данной области нормативно-правовые акты должны четко разграничивать полномочия центральных и местных органов управления, устранять дублирование функций органов государственного управления различного уровня, обеспечить доступ населения к государственным услугам и прозрачность деятельности местных органов власти. Как показывает международный опыт, целесообразно полномочиям республиканских (центральных) органов отнести принятие стратегических государственных программ, определение видов и системы налогообложения, вопросы таможенного регулирования, внешняя политика, оборона и др. К совместным полномочиям - вопросы владения, пользования землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование и охрана окружающей среды, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и др. К исключительным полномочиям органов государственной власти на местах целесообразно отнести формирование и исполнение местного бюджета, строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования областного и районного значения, руководство местным жилищно-коммунальным хозяйством и др.

Ряд функций, осуществляемых государственными органами, могут быть переданы институтам гражданского общества. В частности, можно было бы продумать вопрос о передаче ННО отдельных полномочий в социальной сфере (уход за лицами с ограниченными возможностями, предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних, содействие физическому и нравственному развитию подрастающего поколения и др.). Ряд полномочий органов государственного управления можно передать и коммерческим организациям, используя разного рода механизмы государственно-частного партнерства.

Отметим, что в Узбекистане уже есть опыт, когда местные органы государственной власти передают часть своих функций частному сектору, привлекают к работе органы самоуправления, неправительственные организации. Так, хокимияты продают по тендеру частным фирмам городские маршруты перевозок пассажиров. В результате значительная часть пассажиров обслуживается частным транспортом. Вместо жилищно-эксплуатационных контор (ЖЭК) созданы товарищества собственников жилья (ТСЖ).

Не менее важно при децентрализации не допустить, чтобы передача полномочий ограничилась только линией «центр – региональные органы власти». Необходимо добиваться расширения функций и полномочий нижестоящих органов государственной власти и институтов гражданского общества, прежде всего органов местного самоуправления.

При этом следует обратить внимание на то, что существуют сферы государственной деятельности, децентрализация полномочий в которых недопустима. Более того, весьма важным представляется обеспечение независимости соответствующих органов от местных властей (органы прокуратуры, юстиции, суды). Это обусловлено тем, что важнейшая задача данных органов – контроль за законностью деятельности местных властей.

Также очень важно, чтобы наряду с расширением функций и полномочий имело место ***повышение эффективности работы местных органов власти***. А для этого необходимо создать действенные механизмы сдержек и противовесов для местных органов власти, позволяющих обеспечить подконтрольность органов государственного управления и местного самоуправления жителям соответствующих территорий, чего невозможно добиться без дальнейшего развития и совершенствования демократических институтов и механизмов. Для местных органов власти весьма актуально налаживание ***механизмов обратной связи с населением***, для получения сигналов о существующих недостатках, генерирования новых идей по решению назревших проблем. В некоторых регионах практикуются ежегодные отчеты районных хокимиятов перед активистами местного самоуправления и населением, организованы специальные передачи на местном телевидении «Час хокима», на который можно задавать вопросы непосредственно руководителям местных органов власти. Распространение такого положительного опыта в другие регионы могло бы значительно приблизить органы власти к населению. Очень важно создание и законодательное закрепление системы постоянной отчетности хокимов перед населением, в том числе через средства массовой информации.

Повышению эффективности работы местных органов власти могли бы способствовать действенные механизмы контроля за законностью действий местных органов власти и на республиканском уровне, например, ограничивающие возможности вмешательства со стороны местных властей в хозяйственную деятельность предприятий. Важен контроль и за соответствием нормативно-правовых актов местных органов власти актам более высокой юридической силы. Однако следует отметить, что проверка законности нормативно-правовых актов органов государственной власти на местах проводится только в виде юридической экспертизы, носящей бессистемный характер.

Дополнительный контроль за исполнительной властью на местах призвана осуществлять и судебная ветвь власти. В большинстве стран мира споры между юридическими и физическими лицами и органами государственного управления[[7]](#footnote-8) рассматриваются специальными административными судами. Вместе с тем в Узбекистане рассмотрение и разрешение таких споров осуществляется судами общей юрисдикции и хозяйственными судами в рамках гражданского и хозяйственного процесса. Рассмотрение всех административных дел в специальных административных судах обеспечило бы унификацию судебной практики, повышение профессионализма судейского корпуса, качественное и быстрое разрешение административных споров независимо от местных властей, а также позволило бы усилить судебный контроль за деятельностью исполнительной власти.

**Доступность и качество государственных услуг на местах**. Важнейшая функция органов государственной власти – оказание услуг населению и предпринимателям. В частности, государственными структурами оказываются услуги связанные с государственной регистрацией (постановкой на учет) субъектов предпринимательской деятельности и получения ими разного рода разрешений (в связи с лицензированием отдельных видов предпринимательской деятельности, стандартизацией и сертификацией продукции и услуг), услуги в налоговой и таможенных сферах, в области землевладения и землепользования, услуги в области назначения и выплаты пенсий, социального обеспечения, в области труда и занятости, науки, образования и культуры, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры и спорта, в области въезда, выезда и гражданства, безопасности и охраны правопорядка, а также и другие услуги (нотариальные услуги, услуги органов ЗАГСа, услуги патентного ведомства и пр.).

Сложности с получением государственных услуг на местах, как правило, связанны с:

1. ***Излишней централизацией предоставления некоторых услуг.*** Например, излишняя централизация имеет место в сферах лицензирования, сертификации, получения разрешений на трудоустройство за рубежом по частным трудовым договорам. Так, решения о выдаче лицензий на деятельность негосударственных образовательных учреждений, на издательскую деятельность, на туристскую деятельность принимают комиссии Кабинета Министров Республики Узбекистан. Разрешение на трудоустройство граждан Республики Узбекистан за рубежом выдает Агентство по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве труда и социальной защиты населения на основании заключения Межведомственной комиссии, возглавляемой Министром труда и социальной защиты населения. Таким образом, полномочия по предоставлению многих государственных услуг возложены на специально образованные правительственные органы, несмотря на наличие соответствующих отраслевых органов управления, которые в свою очередь имеют свои подразделения на местах. Подобное положение дел затрудняет доступ к такого рода услугам.

|  |
| --- |
| Экологическую экспертизу мы вынуждены проходить в Ташкенте (в Гулистане нет соответствующей службы) и платить огромные деньги. Местный Госстандарт не по всем видам продукции и оборудования дает сертификаты. Приходится опять ездить в Ташкент, например, для сертификации мебели.*Из интервью с представителями Сырдарьинской области, 2009 г.* |

2. ***Отсутствием необходимого количества государственных структур для оказания услуг на местах***, из-за чего для их получения приходится направляться в столицу или областной центр. Примером может служить введение в 2001 году специализации судов (разделение судов общей юридсдикции на суды по уголовным и гражданским делам), что является безусловно положительным фактом, направленным на повышение качества отправления правосудия. Однако создание межрайонных судов по гражандским делам, юридсикция которых распространяется на нескольо районов, привела к тому, что на отдельных территориях затруднился доступ к правосудию. Жителям некоторых населенных пунктов ряда областей (к примеру, Навойской и Бухарской) для обращения суд приходится преодолевать значительные расстояния, порой превышающие сто километров.

3. ***Усложненной или недостаточно четкой регламентацией процедур оказания услуг и / или нарушением этих процедур со стороны государственных служащих*** (в том числе и из-за неинформированности получателей услуг о своих правах и об обязанностях государственных служб).

Например, на практике нарушаются установленные законодательством сроки регистрации предприятий, выдачи лицензий и разрешений. Неоправданно большие затраты времени и денег уходят на обязательную сертификацию продукции[[8]](#footnote-9). Причем, с проблемами сертификации и стандартизации в первую очередь сталкиваются производители, выпускающие сложную, наукоемкую продукцию[[9]](#footnote-10).

|  |
| --- |
| Мое предприятие производит высокотехнологичную продукцию. Для того, чтобы получить сертификацию у меня ушло полтора года, хотя на сертификацию аналогичного импортного продукта уходят считанные дни. Недавно на рынке появился серьезный местный конкурент. Он закупил хорошее оборудование, сырье и комплектующие, нанял персонал. Но вскоре закрыл свое предприятие – не хватил сил и денег на сертифицирование продукции. *Из интервью с представителями г. Ташкента, 2010 г.* |

Другой пример – сложности, возникающие у предпринимателей в процесс осуществления государственного контроля за их деятельностью. Как предприниматели, так и специалисты отмечают чрезмерную усложненность и противоречивость нормативно-правовой базы, позволяющую проверяющим органам «при желании» найти нарушения в деятельности даже самого законопослушного предпринимателя. Особенно больших затрат требуют налоговое администрирование и отчетность. Расходы на налоговое администрирование и отчетность обременительны прежде всего для небольших предприятий (с годовым оборотом менее 5 млн. сумов), для которых они достигают, согласно данным исследования, проведенного Международной финансовой корпорации, 15,9% оборота. Другая особенность налогового контроля осуществление проверок предприятий преимущественно с большими оборотами, а не предприятий, отчетность которых вызывает обоснованные сомнения, как это принято во многих странах мира. Более 58% предприятий с большой выручкой подвергаются хотя бы одной налоговой проверке в год, затрачивая в среднем на все проверки 309 человеко-часов[[10]](#footnote-11).

|  |
| --- |
| **Меры по совершенствованию контроля за деятельностью субъектов предпринимательства**4 апреля 2011 года принят Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по дальнейшему сокращению проверок и совершенствованию системы организации контроля деятельности субъектов предпринимательства» №4296 согласно которому, на период с 1 апреля 2011 года до 1 апреля 2014 года запрещается проведение налоговых проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов малого предпринимательства, своевременно уплачивающих налоги и другие обязательные платежи, а также обеспечивающих устойчивые темпы роста и рентабельность производства (за исключением внеплановых проверок при ликвидации юридических лиц, в рамках возбужденных уголовных дел, а также связанных с использованием бюджетных и централизованных средств и ресурсов) |

До сих пор отсутствуют ясные нормативные стандарты в отношении процедур рассмотрения и принятия государственных решений органами исполнительной власти всех уровней. Это создает широкий простор для бюрократизации при принятии решений. В результате в деятельности местных органов государственной власти имеет место нечеткость и рассредоточение функций управления между различными подразделениями (по природе своей требующих единого руководства); перегрузка или недогрузка руководителя управленческими функциями; загрузка персонала хокимията не свойственными ему функциями, вследствие чего служащие лишаются возможности выполнять должным образом свои прямые обязанности[[11]](#footnote-12).

Отсутствие четко урегулированных административных процедур зачастую приводит к тому, что многие вопросы решаются по усмотрению соответствующих должностных лиц. Например, трудоустройство граждан Узбекистана за рубежом на основе межгосударственных, межправительственных, межведомственных договоров и соглашений осуществляется при содействии Агентства по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве труда и социальной защиты населения РУз, а также региональных хозрасчетных бюро по трудоустройству граждан за рубежом. Однако процедурным вопросам (порядок доведения информации до населения; порядок обращения граждан в агентство и бюро; требования, предъявляемые к гражданам, желающим осуществлять трудовую деятельность за рубежом; сроки и порядок рассмотрения заявлений; критерии отбора претендентов; порядок информирования граждан о принятом решении; возможность обжалования необоснованного отказа в рассмотрении заявления гражданина или отказа в удовлетворении его просьбы о трудоустройстве и т.п.) не уделено необходимого внимания. Совершенно очевидно, что такое положение дел создает благоприятные почву для различного рода злоупотреблений.[[12]](#footnote-13)

Весьма актуален для государственного управления на местном уровне вопросы ***совершенствования исполнительской дисциплины на местах, повышения уровня компетентности сотрудников органов исполнительной власти***. Правительством периодически принимаются соответствующие меры, разработаны и внедрены механизмы контроля и реагирования. С 2003 года была утверждена новая редакция закона «Об обращениях граждан», которым значительно повышены требования к руководителям государственных органов при рассмотрении ими обращений населения. Однако проблемы в этой сфере сохраняются повсеместно и приводят к обоснованным претензиям со стороны граждан.

|  |
| --- |
| Плохо налажена работа по оказанию государственных услуг населению. Мне надо было поменять паспорт и получить визовую запись в новом паспорте. Это обернулось бесконечными хождениями по кабинетам и стоянием во множестве очередей, причем в летнюю жару. Сотрудники паспортного стола приходят на работу когда хотят и когда хотят уходят. Люди вынуждены простаивать многочасовые очереди зачастую только для того, чтобы получить ответ: «Ваши документы еще не пришли. Приходите завтра». Сроки выдачи документов, обозначенные как предельные, применяются как стандартные. Но и они часто не выполняются. При этом формы необходимые для заполнения можно получить только в «Столе услуг» и только вместе с «услугой», которая заключается в том, что работник «Стола услуг» сам заполняет эту форму. Получается, что эта услуга предоставляется в обязательном порядке. *Из интервью представителями г. Ташкента, 2010 г.*  |

В отличие от других стран СНГ в Узбекистане не принят Закон «О государственной службе», отсутствует четкая и понятная процедура отбора на государственные должности. Законодательное закрепление четких и прозрачных механизмов подбора, назначения и прохождения государственной службы, определение статуса государственного служащего, порядка и системы подготовки и переподготовки кадров для государственной службы позволит создать условия для эффективного выполнения государственными служащими возложенных на них обязанностей, обеспечить их социальную и правовую защиту, а также усилить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, в том числе за принимаемые государственными служащими решения, обеспечить механизм преемственности в государственной службе.

**Использование информационно-коммуникационных технологий при оказании государственных услуг**. Одной из важнейших задач реформирования системы государственного управления является переход на такую форму организации деятельности органов государственной власти, которая обеспечивает качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Сегодня для реализации этой задачи существенное значение приобретает использование новейших информационных технологий в государственном управлении, создание так называемого «электронного правительства», то есть предоставление государственных услуг и информации о государственных услугах через Интернет.

Между тем потенциал Информационно-коммуникационных технологий в оказании государственных услуг задействован пока очень незначительно. Так в соответствии с [Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 17 декабря 2007 г. №259 «О мерах по дальнейшему развитию Правительственного портала Республики Узбекистан в сети Интернет»](http://infocom.uz/wp-content/static_pages/law_dev.html) были созданы официальные вэб-сайты Совета Министров Республики Каракалпакстан и хокимиятов областей и города Ташкента. Однако часто эти сайты не содержат никакой информации о предоставляемых государственных услугах, не говоря уже о возможности получать эти услуги через Интернет.

В этой связи интересен опыт Сергелийского района г. Ташкента по созданию Центра единого окна (ЦЕО), где предоставляются государственные услуги населению, причем посредством широкого применения современных информационных технологий. В ЦЭО предоставляется порядка 80 услуг (25 из них в интерактивной форме) со стороны более 10 государственных служб. Центр оснащен более 30 компьютерами и 2 информационными киосками. Современная информационная система позволяет качественно отслеживать обработку заявок населения, а система электронной очереди - эффективно управлять потоком посетителей. Важной особенностью ЦЕО является наличие удобств для людей с ограниченными возможностями.

|  |
| --- |
| **Децентрализация и развитие «электронного правительства»**Ввод в действие официальных страниц палат Олий Мажлиса, Правительственного портала, совершенствование веб-сайтов органов государственного и хозяйственного управления, а также значительное расширение реестра базовых интерактивных государственных услуг создает почву для последующего создания реального «электронного правительства». Сегодня базовые интерактивные услуги оказываются 27 органами государственного управления по 49 сферам. **Портал государственных информационных ресурсов «GOV.UZ»** - основной официальный государственный информационный ресурс был создан для более широкого информирования граждан и международной общественности о деятельности правительства Республики Узбекистан, а также для обеспечения информационного взаимодействия органов государственной власти и управления.**Информационно-поисковая система национальной базы данных законодательства «Lex.UZ»** - создана в целях повышения уровня правовой культуры населения, обеспечения широкого доступа юридических и физических лиц к нормативно-правовым актам Республики Узбекистан, совершенствования системы правовой информатизации общества.*Источник: Агентство связи и информатизации Республики Узбекистан. http://www.aci.uz/ru/igu/reestr/* |

Очень важно с помощью современных информационных технологий обеспечить прозрачность деятельности местных органов власти, доступность граждан к важной для них информации. Например, было бы полезно закрепить в законодательном порядке требование размещения на официальных сайтах местных органов власти всех нормативных документов, принимаемых ими[[13]](#footnote-14). Целесообразно создать Единый портал всех государственных услуг, который позволит унифицировать всю систему предоставления таких услуг и решить много вопросов с их доступностью.

|  |
| --- |
| **Женщины 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. Реализация политики по повышению присутствия женщин в органах государственной власти дает свои плоды. После выборов в декабре 2009 года, доля женщин в Олий Мажлис увеличилась до 22%. Это позволило нашей республике подняться на 50-е место в мировом рейтинге участия женщин в работе законодательной ветви власти. Но до достижения минимальных 30%, рекомендуемых ООН, еще надо прилагать усилия. Осуществляется курс на увеличение количества женщин и в органах исполнительной власти: в Кабинете Министров на руководящих должностях – 16,7 % женщин; в Совете Министров Республики Каракалпакстан – 12,5%. 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, 1 женщина имеет должность министра, 6 женщин имеют должности на уровне заместителей министров и руководителей органов государственного и хозяйственного управления. В тоже время стоит отметить, что нет ни одной женщины-хокима. Более широко 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%.Приведенные цифры показывают, что все еще сохраняется неравенство шансов женщин и мужчин в сфере государственного управления. Складывается стереотипная практика, что женщины могут занимать лишь вторые позиции, и заниматься, за редким исключением, только лишь вопросами женщин, молодежи, детей. Таким образом, на сегодняшний день, несмотря на меры, принимаемые высшим руководством страны, структуры управления сохраняют «мужское» лицо. |

**4.2. Местные бюджеты и финансовые возможности местных органов власти**

Для осуществления своей деятельности местные органы власти используют средства местных бюджетов. Соответственно принципы формирования и использования местных бюджетов оказывают существенное воздействие на функционирование местных органов власти, на качество государственных услуг на местах.

**Государственные финансы и формирование местных бюджетов**. Бюджет Республики Узбекистан представляет собой совокупность бюджетов разных уровней. Конституция (ст. 122) и Законы Республики Узбекистан «О бюджетной системе», «О казначейском исполнении Государственного бюджета» определяют основы устройства и управления бюджетной системы страны, построение и структуру государственного бюджета, порядок его составления и исполнения, механизм взаимоотношения бюджетов различных уровней (см. Рисунок 4.1).

**Рисунок 4.1. Структура государственного бюджета Республики Узбекистан.**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ**

**Счета Министерства финансов Республики Узбекистан**

**Областной бюджет**

бюджеты районов и городов областного

**Городской бюджет и бюджеты районов, входящих в состав города**

**Бюджеты районов и городов областного подчинения**

**Районный бюджет** **и бюджеты городов** **районного подчинения**

**Республиканский бюджет Республики Каракалпакстан**

бюджеты районов и городов областного

**Бюджет района** **республиканского (Каракалпакстан) подчинения**

**Бюджет города республиканского (Каракалпакстан) подчинения**

**Республиканский дорожный фонд при Министерстве финансов**

бюджеты районов и городов областного

**Внебюджетный Пенсионный фонд при Министерстве финансов**

**Государственный фонд содействия занятости**

**Специальный счет Госкомимущества**

**Внебюджетный Фонд школьного образования**

**Фонд мелиоративного улучшения орошаемых земель при Минфине**

**РЕСПУБЛИКАНСКИЙ БЮДЖЕТ**

**БЮДЖЕТ РЕСПУБЛИКИ КАРАКАЛПАКСТАН**

**МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ** **ФОНДЫ**

На предстоящий финансовый год основные параметры бюджета страны, в том числе объемы доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г. Ташкента, предельные размеры дотаций и целевых субвенций из республиканского бюджета, утверждаются соответствующими решениями Законодательной палаты и Сената, а в последующем Президентом Республики Узбекистан. До момента утверждения указанных параметров государственного бюджета предстоит подготовительная работа, которую условно можно разделит на 3 этапа:

***1-этап.*** Министерство финансов ежегодно направляет бюджетный запрос на следующий финансовый год: Совету Министров Республики Каракалпакстан, хокимам областей и г. Ташкента; бюджетополучателям, финансируемым из республиканского бюджета. Затем ими в трехдневный срок после получения запроса принимаются решения о составлении проектов соответствующих бюджетов, установлении порядка и сроков подготовки этих проектов.

***2-этап.*** Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые органы областей и г.Ташкента в трехдневный срок после принятия решений направляют бюджетные запросы: хокимам районов и городов – для подготовки проектов соответствующих бюджетов; бюджетополучателям, финансируемым из местных бюджетов.

***3-этап.***Бюджетополучатели, финансируемые из местных бюджетов составляют заявки на получение бюджетных ассигнований на следующий финансовый год и подают их в финансовые органы не позднее 1 июня текущего года. Такая же процедура предусмотрена и для получателей бюджетных средств, финансируемых из республиканского бюджета.

В соответствии с представленными заявками получателей бюджетных средств и проектами бюджетов, входящих в структуру Государственного бюджета, Министерство финансов РУз подготавливает проект Государственного бюджета. Предельный размер дефицита Государственного бюджета в последние годы планируется в размере не более 1% к объему ВВП. По итогам 2008 года совокупные доходы местных органов власти составили около 12% ВВП.

Местные бюджеты в соответствии с Законом РУз «О бюджетной системе» должны иметь сбалансированные доходы и расходы, т.е. должны быть бездефицитными. Не допускается также осуществление заимствований на местном уровне, за исключением получения бюджетных ссуд из вышестоящих бюджетов. Структура доходной и расходной частей региональных бюджетов представлена на Рисунке 4.2.

**Рисунок 4.2. Доходы и расходы региональных бюджетов.**

**Расходы**

***1) текущие расходы бюджетных организаций, финансируемых из бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов;***

***2) текущие бюджетные трансферты;***

***3) капитальные расходы на:***

***- приобретение и воспроизводство для государственных нужд основных фондов и средств (включая связанные с ним работы и услуги);***

***- приобретение для государственных нужд прав на землю и других нематериальных активов.***

***4) другие расходы, не запрещенные законодательством.***

**Доходы:**

***1) местные налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи;***

***2) общегосударственные налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, в соответствии с установленными нормативами;***

***3) доходы от размещения, предоставления в пользование объектов государственной собственности в соответствии с установленными нормативами;***

***4) денежные средства, перешедшие в собственность государства по праву наследования, дарения;***

***5) бюджетные дотации, субвенции и ссуды из вышестоящих бюджетов;***

***6) безвозмездные денежные поступления от юридических и физических лиц, а также иностранных государств;***

***7) другие доходы, не запрещенные законодательством.***

*Источник: Закон РУз «О бюджетной системе».*

Рассмотрим более подробно основные источники поступлений в местные бюджеты.

Налоговым кодексом установлено **7** ***местных налогов и сборов***:

1)налог на имущество;

2) земельный налог;

3) налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры;

4) налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств;

5) сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров (алкогольной продукцией, изделиями из драгоценных металлов и драгоценных камней);

6) сбор за оказание отдельных видов услуг (например, услуги по парковке автотранспорта;

7) фиксированный налог по отдельным видам предпринимательской деятельности.

Кроме того, в бюджеты регионов поступают средства и из ***неналоговых источников***. Например, 25% средств от приватизации государственного имущества направляются Совету Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятам областей и г. Ташкента для финансирования проектов социально-экономического развития, формирования институтов рыночной инфраструктуры[[14]](#footnote-15). В 2009 году был внедрен новый порядок предоставления в аренду государственного имущества, созданы центры аренды государственного имущества в форме государственных унитарных предприятий при Госкомимуществе Республики Каракалпакстан, территориальных управлениях Госкомимущества Республики Узбекистан в областях и г. Ташкенте[[15]](#footnote-16). Внедрение данной системы позволило централизовано осуществлять передачу в аренду государственного имущества и повысить эффективность его использования, при том, что 50% средств от арендной платы, поступающих на транзитные счета центров, направляются в доход соответствующего бюджета.

В настоящее время местные налоги, сборы и платежи остаются несущественным источником доходов местных бюджетов, в большинстве регионов (в 9 из 14 по итогам 2008 г.) их доля не превышает 20%[[16]](#footnote-17). Основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет ***отчислений от общегосударственных (регулирующих) налогов***. Нормативы отчислений общегосударственных налогов в местные бюджеты ежегодно определяются Министерством финансов и утверждаются Постановлением Президента РУз «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметров государственного бюджета Республики Узбекистан»[[17]](#footnote-18). Нормативы дифференцированы по областям и видам налогов.

Порядок определения нормативов отчислений общегосударственных налогов является своего рода механизмом, регулирующим величину доходов местных бюджетов. В индустриально развитых регионах, где налоговые поступления значительны, устанавливаются более низкие нормативы. Так, в г. Ташкенте нормативы отчислений по видам налогов установлены в пределах от 5 до 15% (за исключением 50% норматива по акцизу на алкогольную продукцию), в Бухарской - от 55 до 100%, в Навоийской - от 62 до 100%, в Ферганской - от 83 до 100%, а в Андижанской области все нормативы, за исключением акциза на алкогольную продукцию, установлены в размере 100%.

Распределение регулирующих налогов между областным и районными бюджетами также осуществляется на основе ежегодно определяемых нормативов. При этом нормативы отчислений регулирующих налогов в районные бюджеты не могут быть выше нормативов, установленных для соответствующего областного бюджета.

Учитывая, что действующим законодательством установлена бездефицитность местных бюджетов, регионы, в которых доходы от местных налогов и сборов, а также отчислений от общегосударственных налогов не покрывают расходов, получают ***финансовую помощь из вышестоящего бюджета*** (дотации, субвенции, ссуды). Иными словами, действующая бюджетная система призвана обеспечивать равномерное социально-экономическое развитие регионов путем перераспределения государственных доходов между регионами.

|  |
| --- |
| **Бюджетная дотация** - денежные средства, безвозмездно выделяемые из вышестоящего бюджета в нижестоящий для покрытия разницы между расходами и доходами нижестоящего бюджета при недостаточности собственных доходов и других средств бюджетного регулирования.**Бюджетная ссуда** - средства, выделяемые на возвратной основе из вышестоящего бюджета в нижестоящий либо из республиканского бюджета юридическому лицу-резиденту или иностранному государству;**Бюджетная субвенция** - денежные средства, безвозмездно выделяемые из вышестоящего бюджета в нижестоящий, с условием их расходования на определенные цели в порядке, предусмотренном законодательством.*Источник: Закон РУз «О бюджетной системе»* |

К примеру, в 2008 г. в шести индустриально развитых регионах (Бухарской, Кашкадарьинской, Навоийской, Ташкентской, Ферганской областях и в г. Ташкенте) налоговые поступления оказалась достаточны для покрытия расходов их бюджетов и соответственно данные регионы не получили межбюджетные трансферты (см. Рисунок 4.3). В остальных регионах собираемые налоговые платежи покрыли в среднем около половины (51%) расходов местных бюджетов, остальные расходы были покрыты за счет целевых субвенций и дотаций[[18]](#footnote-19).

**Рисунок 4.3. Доля собственных налоговых доходов (включая отчисления от общегосударственных налогов) в структуре доходов местных бюджетов, 2008 г., в %.**

*Источник: Доклад «Совершенствование системы межбюджетных трансфертов в Республике Узбекистан», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2010.*

Правительством реализуются меры по снижению дотационности местных бюджетов[[19]](#footnote-20). В этих целях активизирована работа по развитию действующих и созданию новых производств на местах, в частности путем стимулирования развития малого и частного бизнеса, осуществляется оптимизация сети бюджетных организаций. Примером такого рода мероприятий служит Программа индустриального развития и модернизации производства Наманганской области на 2009-2012 годы[[20]](#footnote-21). Реализация данной программы позволит увеличить производство промышленной продукции в Наманганской области в 2012 г. в 2,3 раза по сравнению с 2008 г., создать дополнительные 290 тысяч рабочих мест за счет расширения действующих и создания новых производственных мощностей, расширения локализации и развития надомного труда, малого и частного бизнеса. Аналогичные программы были приняты в Сурхандарьинской, Сырдарьинской, Андижанской и других областях.

**Рисунок 4.4. Зависимость показателя доли местных налогов, сборов и платежей в доходах региональных бюджетов (показатель Ташкента = 100%) от показателей ВРП и объема производства на душу населения (показатели Навоийской области = 100%), данные за 2008 г.**

*Источники: Данные Госкомстата, Доклад «Совершенствование системы межбюджетных трансфертов в Республике Узбекистан», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2010.*

Возможности фискальной самообеспеченности местных бюджетов во многом определяются ***налоговым потенциалом регионов***. В свою очередь, создание и развитие налогового потенциала напрямую зависит от структуры экономики регионов, в особенности от степени развитости промышленности (к примеру, промышленность уплачивает налогов на 1 сум добавленной стоимости в 22 раза больше чем сельское хозяйство[[21]](#footnote-22)). На Рисунке 4.4 показана зависимость размеров поступлений местных налогов и сборов регионов от развитости их экономического потенциала. Мы видим, что чем выше показатели ВРП и промышленной продукции на душу населения, тем, как правило, выше доля местных налогов, сборов и платежей в доходной части региональных бюджетов.

**Разграничение полномочий в управлении государственными финансами и финансовые возможности местных органов власти**. Оценивая механизм финансового обеспечения местных бюджетов, при котором порядка 80% их доходов формируется за счет источников, полностью регулируемых центральным правительством (отчислений от общегосударственных налогов, дотаций и субвенций) можно констатировать наличие ***высокого уровня централизации в бюджетной системе***.

Так как действующая система гарантированно обеспечивает сбалансированный местный бюджет, ***местные органы власти имеют слабые стимулы увеличения налогового потенциала на их территории и рационализации использования бюджетных средств***. Излишки, полученные от расширения налоговой базы или экономии бюджетных средств в конечном счете будут изъяты из местного бюджета (за счет уменьшения нормативов отчислений по общегосударственным налогам или сокращения размеров дотаций и субвенций), а сокращение налоговой базы или увеличение расходов покрыто дополнительными вливаниями в местный бюджет (через те же механизмы). Местные же налоги, сборы и платежи не способны покрыть расходы местных бюджетов ни в одном из регионов страны, даже в столице.

О том, что существующий механизм распределения и перераспределения государственных финансов фактически уравнивает финансовые возможности регионов показывают данные Таблицы 4.2. В 2006 г. различия между наивысшим и наименьшим значениями показателя расходов местных бюджетов на душу населения составили всего 1,43 раза. При этом значения данного показателя фактически не зависят от налогового потенциала региона. Так разрыв между лидером (Навоийская область) и аутсайдером (Наманганская область) по показателям ВРП и объему промышленной продукции на душу населения – 4,35 и 18,68 раза – несопоставим с разрывом между показателями расходов местных бюджетов на душу населения этих двух регионов – 1,17 раза. При этом бюджет Наманганской области, в расчете на душу населения, больше бюджета регионов, существенно опережающих его по показателям экономического развития (а, следовательно, имеющих более высокий уровень налогового потенциала).

Иными словами, регионы, вносящие наибольший вклад в ВРП и промышленность Узбекистана, а, следовательно, в совокупный государственный бюджет страны, имеют примерно такой же уровень государственных расходов на местном уровне, что и регионы, вносящие наименьший вклад в ВРП, промышленность и государственные доходы страны. Например, Ташкентская область, занявшая в 2006 г. последнее место по расходам местного бюджета на душу населения, по ВРП на душу населения занимала третье место, а по объему промышленного производства на душу населения – второе. Республика Каракалпакстан и Наманганская область, занимавшие предпоследнее и последнее места по этим двум показателям по доле местных расходов на душу населения занимали четвертое и восьмое места.

**Таблица 4.2. Соотношение показателей расходов местных бюджетов на душу населения с основными показателями экономического развития регионов, 2006 г.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Расходы местных бюджетов на душу населения, тыс. сумм[[22]](#footnote-23) | ВРП на душу населения, тыс. сумм | Объем промышленной продукции на душу населения, тыс. сумм | Доля занятых в численности населения, % |
| г. Ташкент | 111,7 | 1296,1 | 823,3 | 52,5 |
| Сырдарьинская область | 100,4 | 786,6 | 562,3 | 42,3 |
| Навоийская область | 98,4 | 1927,0 | 2728,5 | 47,0 |
| Респ. Каракалпакстан | 93,7 | 450,1 | 151,8 | 34,4 |
| Сурхандарьинская область | 89,9 | 504,5 | 133,5 | 34,7 |
| Джизакская область | 89,6 | 625,9 | 209,1 | 32,3 |
| Хорезмская область | 85,9 | 546,9 | 175,7 | 36,7 |
| Наманганская область | 84,4 | 442,8 | 146,1 | 33,8 |
| Ферганская область | 84,1 | 646,0 | 471,4 | 41,6 |
| Кашкадарьинская область | 84,0 | 772,9 | 826,7 | 34,8 |
| Самаркандская область | 83,9 | 528,1 | 174,7 | 37,0 |
| Бухарская область | 83,9 | 901,8 | 389,9 | 44,8 |
| Андижанская область | 79,7 | 630,8 | 722,6 | 41,2 |
| Ташкентская область | 78,3 | 1002,9 | 1010,4 | 42,0 |

*Примечание. В каждой колонке цветом выделены 7 регионов, занимающих первые 7 позиций.*

Практика выравнивания государственных расходов между регионами имеет свою логику. Территориальное размещение промышленности и бизнеса зачастую не является «заслугой» региона: оно во многом обусловлено наличием сырьевых ресурсов (металлов, углеводородов и пр.), либо статусом региона (столица). Кроме того, многие промышленные объекты были построены еще в советский период. Этим наряду с необходимостью обеспечения государственных социальных гарантий на всей территории страны объясняется такое активное межрегиональное перераспределение ресурсов.

Однако невозможность покрытия местных государственных расходов за счет местных налогов, практика ежегодного изменения нормативов отчислений от регулирующих налогов порождают нестабильность и непредсказуемость при формировании местных бюджетов, фактически лишают возможности местные власти на реализацию самостоятельных (не утвержденных в центре) программ развития. Доходная часть местных бюджетов слабо зависит от усилий местных властей по расширению налоговой базы и экономии бюджетных средств.

Наиболее действенным каналом получения финансовых средств для местных органов власти остаются двухсторонние переговоры между финансовыми органами местного уровня и представителями центральной власти. При этом прогноз расходов осуществляется на основе законодательно установленных нормативов и фактических расходов за предыдущий год, то есть применяется метод «от достигнутого». Учитывая, что перераспределение средств в ходе исполнения бюджета крайне затруднено, бюджетополучатели не заинтересованы в оптимизации бюджетных расходов и стремятся «освоить» все выделенные средства, так как, экономя средства в текущем году, они сокращают базу, на основе которой планируются расходы на следующий год. Таким образом, при действующих ограничениях создаются условия, когда выгодно завышать расходы и занижать налоговые поступления[[23]](#footnote-24).

Кроме того, изменения в утвержденные параметры расходов местного бюджета могут вноситься только по согласованию с Министерством финансов. Причем процедуры согласования занимают много времени (на практике законодательно определенный 3-х дневный срок не соблюдается). В результате, зачастую, принимаемые решения по изменению параметров бюджета и в частности перераспределению средств между статьями расходов теряют свою актуальность.

|  |
| --- |
| Чтобы власть уважали, она должна быть сильной и финансово обеспеченной. На уровне области финансовые вопросы еще решаются, но на уровне районов обстановка затруднительная. Хокиму поручают очень много заданий, но не обеспечивают реальными источниками. Ему приходится прибегать к помощи предпринимателей и решать социальные проблемы за счет спонсорства. Должен быть резервный фонд каждого хокима. Тогда дела пойдут намного быстрее и лучше. *Из интервью с представителями Джизакской области, 2009 г.* |

Вышеописанные проблемы в значительной степени обусловлены высокой степенью централизации принимаемых решений. Концептуальным подходом, который позволяет создать предпосылки для повышения эффективности управления финансами на местном уровне является ***фискальная децентрализация***. Исследования и обзоры международного опыта по фискальной децентрализации[[24]](#footnote-25) показывают, что ее проведение в самых разных по уровню экономического развития, государственному устройству, географическому направлению странах имеет явные преимущества.

Сама по себе финансовая децентрализация не является конечной целью. Это лишь способ, позволяющий приблизить органы управления к населению, так как ответственность за принятие части решений относительно уровня и структуры налогов, определение направлений расходов возлагается на местные органы власти. Это в свою очередь способствует более эффективному использованию финансовых ресурсов, увеличению доходных источников.

Однако проведение фискальной децентрализации требует осторожного подхода. Например, фискальная децентрализация предполагает право местных властей на осуществление заимствований. Злоупотребление этим правом, нерациональное управление местным бюджетом могут поставить под угрозу стабилизацию экономики на национальном уровне. Поэтому важным условием достижения стабилизации является поддержание бюджетного дефицита на приемлемом уровне и введение строгих правил заимствований местными органами власти.

Фискальная децентрализация ограничивает возможности выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Расширение полномочий по расходам, налогообложению и осуществлению заимствований выгодна прежде всего регионам с высоким уровнем доходов. Эти регионы имеют достаточную налогооблагаемую базу для введения новых налогов, имеют возможности предоставлять большое количество социальных услуг, а также достаточные ресурсы для погашения кредитов. Таким образом, при фискальной децентрализации можно ожидать увеличения дифференциации между «богатыми» и «бедными» регионами.

Таким образом, фискальная децентрализация имеет как явные преимущества, так и несет определенные риски. Их баланс определяет степень приемлемости фискальной децентрализации для каждой страны.

Сегодня в Узбекистане вполне реально осуществить частичную децентрализацию, расширяющую полномочия и ответственность местных органов власти за формирование и использование местных бюджетов. Это создало бы стимулы для проведения на местном уровне более рациональной налогово-бюджетной политики, развития и эффективного использования налогового потенциала, повышения эффективности бюджетных расходов. Кроме того, фискальная децентрализация приблизит органы управления к населению, обеспечит предоставление более качественных государственных услуг.

**4.3. Региональная политика**

В мире накоплен достаточно богатый опыт проведения региональной политики. Весьма поучителен своей последовательностью и динамизмом опыт ЕС, где различия в уровнях развития и жизни стран Евросоюза существовали задолго до создания Сообщества. Особенно большие усилия на устранение этих различий были направлены с расширением ЕС за счет стран Восточной Европы и созданием еврозоны. Между 2000 и 2008 годами одна треть бюджета сообщества (286 миллиардов евро), была потрачена на региональную политику, и перераспределена между странами, которые наиболее нуждались в ней[[25]](#footnote-26).

В тоже время нужно понимать, что не всякие межрегиональные различия есть заведомое зло. Об этом говорит пример Китая. На протяжении 20 лет юго-восточные провинции страны развивались гораздо быстрее северных и западных регионов, в том числе за счет создания там специальных экономических зон. Такая региональная диспропорциональность, несмотря на наличие множества недостатков, послужила повышению эффективности национальной экономики. Во-первых, высокие темпы роста восточных прибрежных территорий привели к значительному накоплению капитала, что, в конечном счете, вылилось в расширение объема инвестиций во внутренние провинции. Во-вторых, восточные регионы в значительной степени поглотили избыточную рабочую силу прочих регионов, снизив тем самым социальную напряженность. В-третьих, успехи прибрежных провинций стимулировали углубление экономических реформ по всей стране, а специальные экономические зоны обеспечили экспериментальную площадку реформ[[26]](#footnote-27).

Региональная социально-экономическая политика должна обеспечить согласованную деятельность центральных и местных органов государственной власти, органов местного самоуправления, эффективное использование внутреннего потенциала территорий, повышение конкурентоспособности регионов как основы конкурентоспособности страны и уменьшение существующих диспропорций в уровнях развития. При этом опыт Китая учит, что нивелирование различий между регионами, не должно препятствовать прогрессу экономики в целом.

|  |
| --- |
| **Программы социально-экономического развития правительства Узбекистана и региональное развитие**Судить о намерениях государства в отношении планов развития той или иной отрасли или территории можно по принятым государственным программам и постановлениям. Все государственные программы, влияющие на развитие потенциала жителей регионов условно можно разделить на следующие крупные группы:**- Общереспубликанские социальные программы**. К ним относятся принимаемые ежегодно в соответствии с объявленным приоритетом целевые программы: «Год молодежи», «Год махалли», «Год доброты и милосердия» «Год матери и ребенка», «Год гармоничного развития поколения», которые направлены на решение наиболее острых социальных проблем и поддержку социально уязвимых слоев населения. **- Отраслевые программы.** К ним относятся «Национальная программа подготовки кадров», «Программа ремонта автомобильных дорог», «Программа развития здравоохранения», «Программе развития и модернизации железнодорожной отрасли», «По охране окружающей среды». Данные программы в основном финансируются за счет государственного бюджета и государственных целевых и внебюджетных фондов. При этом они определяют развитие отрасли и на уровне регионов. **- Региональные программы.** В последние 2-3 года были приняты около 15-ти программ, направленных на социально-экономическое развитие Навоийской, Наманганской, Сурхандарьинской, Сырдарьинской областей, Республики Каракалпакстан, ряда городов Ферганской долины (Ферганская, Наманганская и Андижанская области), города Бухара, с 2008 года реализуется экономическая стратегия по созданию Свободной индустриально экономической зоны в Навоийской области (СИЭЗ «Навоий»). Кроме того, были утверждены программы развития промышленности для всех регионов. Региональные программы определяют основные параметры социально-экономического развития региона, перспективные проекты и направления финансирования. Финансирование региональных программ осуществляется из разных источников. Часть средств покрывается бюджетом и внебюджетными фондами, а другая, обычно большая часть, за счет кредитов банков и финансов хозяйствующих субъектов. При этом в региональных программах прописаны целевые показатели, достижение которых должны контролировать в том числе и местные органы власти. В частности в них говориться, какой объем инвестиций в т.ч. иностранных должен быть привлечен, насколько необходимо увеличить производство продукции, сколько ввести объектов бытового обслуживания населения и т.д. Предполагается, что местные органы власти должны стимулировать развития предпринимательства на своих территориях и привлекать инвестиции и во многом за счет этого достигать намеченных целей. Однако программы не определяют четкого механизма достижения поставленных целей и в них во много копируются те части общегосударственных отраслевых программ, в которых говориться о планах развития отрасли в целевом регионе. Учитывая то, что руководители местных органов власти несут персональную ответственность за выполнение плановых показателей, но при этом решение многих проблем бизнеса находиться не в их компетенции, они иногда стараются навязать предприятиям не всегда выгодные проекты, что увеличивает издержки бизнеса. |

В Узбекистане стержнем региональной политики является комплекс мер по выравниванию социально-экономического развития регионов, снижению региональной дифференциации. Инструментами реализации данной политики являются:

1. ***Существующая система финансирования местных бюджетов***, описанная в Разделе 4.2, которая предусматривает повышенные нормативы отчислений общереспубликанских налогов в местные бюджеты и межбюджетные трансферты для регионов, не способных самостоятельно полностью сформировать доходную часть своих бюджетов. По сути эта система обеспечивает активное перераспределение государственных финансовых ресурсов от регионов с высокой налогооблагаемой базой в регионы с низкой налогооблагаемой базой.

2. ***Государственные целевые социальные программы*** (в частности, в области социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения; реформирования систем образования; здравоохранения; развития социальной инфраструктуры села; обеспечения сельского населения питьевой водой, природным газом), которые разрабатываются и реализовываются с обязательной территориальной привязкой.

3. ***Крупные государственные инвестиции,*** в первую очередь направляемые в менее развитые, трудоизбыточные регионы: Кашкадарьинскую область (освоение Кокдумалакского месторождения природных углеводородов и Тюбетаганского месторождения калийных солей, строительство Шуртанского газохимического комплекса), Андижанскую область (создание Асакинского автомобильного завода и сопряженных с ним локализуемых производств), Самаркандскую область (автомобильный завод), Каракалпакстан (сооружение Нукусского содового завода), Бухарскую область (строительство Бухарского нефтеперерабатывающего завода) и т.д. В этих же и в других регионах страны, в том числе во всех наименее развитых, были созданы крупные текстильные предприятия.

4. ***Новые транспортные коммуникации***, позволяющие оптимизировать грузопотоки внутри страны, создаются с учетом охвата ими менее развитых в социально-экономическом отношении регионов: Сурхандарьинской и Кашкадарьинской областей (железная дорога Ташгузар — Байсун — Кумкурган), Наманганской области и всей Ферганской долины (реконструкция автодороги через перевал Камчик), Нижнеамударьинского региона (железная дорога Навои — Учку-дук — Султануиздаг).

5. ***Территориальные программы*** социально-экономического развития, принимаемые и реализуемые в целях оказания государственной поддержки наиболее отстающим регионам. Например, такие программы были разработаны и приняты для Наманганской, Хорезмской, Сурхандарьинской, Сырдарьинской областей, Республики Каракалпакстан. При этом целевые программы принимаются в разрезе районов, что способствует улучшению социально-экономического положения районов с низким уровнем экономического развития (горные территории, территории с водохозяйственной и экологической напряженностью, малые города и др.).

|  |
| --- |
| **Внутрирегиональная дифференциация**Межрегиональная дифференциация в Узбекистане сочетается с большими различиями в пределах каждого региона, в частности на уровне сельских административных районов, городов и отдельных природно-экономических зон. Так, уровень межрайонной дифференциации достиг по самым низким и самым высоким уровням по объему промышленной продукции в Бухарской области - 742 раза, Ферганской — почти 200, Кашкадарьинской — 80, в Наманганской области — 40 раз. По инвестициям разрыв в Джизакской области составил 386 раз, в Навоийской — 187 раз.Анализ показал, что существуют большие различия между районами по развитию малого бизнеса и частного предпринимательства. В Джизакской, Самаркандской, Ферганской областях имеются районы, где на 1000 чел. населения приходится менее двух предприятий малого бизнеса. По объему производимой продукции малым бизнесом дифференциация между районами составляет в Республике Каракалпакстан 72 раза, в Навоийской — 20, в Ташкентской области — 17 раз. С особыми трудностями сталкиваются районы, находящиеся в горных и предгорных зонах, а также на территории ранее освоенных целинных земель. Основными причинами их социально-экономического отставания, по сравнению с другими районами, являются транспортная удаленность, миграционный отток (особенно молодежи), деградация поливных земель, изношенность водохозяйственной инфраструктуры, недостаточная развитость сферы услуг. Различия в социально-экономическом развитии районов обусловливают неравный доступ населения к услугам здравоохранения и образования, что, как следствие, усиливает межрайонную дифференциацию по социальным слагаемым человеческого развития. В результате снижаются качество, эффективность использования трудовых ресурсов, что, в свою очередь, негативно сказывается на производительности труда.*Источник: Национальный доклад о человеческом развитии «Децентрализация и человеческое развитие. 2005 год».* |

**4.4. Развитие местного самоуправления**

Система ***местного самоуправления граждан*** в Узбекистане во многом основывается на многовековых традициях общинного быта, но претерпела значительные изменения в ходе развития системы общегосударственного управления страны и децентрализации властных полномочий. Она включает в себя свыше 10 тысяч органов самоуправления граждан, избранных на сходах граждан поселков, кишлаков, аулов и махаллей - территориальных единиц самоуправления.

Деятельность органов самоуправления регулируется Законом «Об органах самоуправления граждан» от 14 апреля 1999 г. В течение 2003-2008 гг. в закон были внесены ряд изменений и дополнений, предусматривавших расширение полномочий, функций и задач, возложенных на органы самоуправления в то числе за счет передачи функций, ранее осуществлявшихся государственными органами. При этом, если закон называет шесть основных полномочий схода граждан махалли поселка, кишлака и аула, то основные полномочия схода граждан поселка, кишлака, аула и махалли города[[27]](#footnote-28) превышают 20 полномочий: начиная от реализации на территории органов самоуправления программ трудоустройства и благоустройства, содействия коммунальным службам по взысканию долгов по коммунальным платежам, участия в системе социального обеспечения, проведения хашаров[[28]](#footnote-29) и заканчивая политическими полномочиями – представления кандидатур членов участковых избирательных комиссий по выборам Президента, в представительные органы власти всех уровней, а также выдвижения кандидатов в депутаты районных и городских Кенгашей народных депутатов.

Текущая деятельность органов самоуправления осуществляется кенгашем схода граждан в составе председателя (аксакала), его советников (маслахатчи) и ответственного секретаря. В каждой махалле, в зависимости от количества граждан и их интересов могут избираться от 4 до 16 комиссий (обычно около 6) различного направления, такие, как примирительная комиссия, по работе с женщинами и молодежью, проведению свадебных и других торжеств, по пропаганде духовности, развитию предпринимательства, которые ведут деятельность на общественных началах. Большую часть этих комиссий возглавляют женщины, кроме того, был введен институт женщин-маслахатчи. Вместе с тем, доля женщин-аксакалов остается низкой - 15,6%[[29]](#footnote-30).

Развитию органов самоуправления граждан препятствует прежде всего то, что *расширение функций и полномочий этих органов зачастую в должной мере не подкрепляется экономическими и финансовыми ресурсами*, то есть отсутствуют реальные материальные и кадровые ресурсы, необходимые для решения поставленных перед ними задач, и на сегодняшний день они не всегда способны эффективно решать проблемы на низовом уровне.

|  |
| --- |
| Махаллям дано много полномочий, но нет финансовой и материальной подпитки. Нет финансовой самостоятельности и дополнительных источников самофинансирования. Зачастую во главе махаллей оказываются случайные люди. Им чужды потребности махаллей. Например, люди годами незаконно возводили пристройки к своим домам, а махалля спокойно наблюдала, хотя должна была сообщать строившим о последствиях такой незаконной постройки. В прошлом году начался массовый снос таких построек, а махалля опять остается в наблюдателях – не участвует в защите прав и интересов жителей. *Из интервью с представителями Самаркандской области, 2009 г*. |

Органы самоуправления граждан имеют право формировать собственные средства, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, принадлежащим им на праве собственностью. Однако эти возможности ограничены, так как:

а) не разработаны и не внедрены конкретные механизмы самофинансирования, осуществления хозяйственной деятельности органов самоуправления;

б) не хватает знаний, опыта и навыков реализации хозяйственных инициатив на уровне органа самоуправления;

в) остается слабым кадровый состав органов самоуправления, что является результатом низких зарплат и отсутствия материальных стимулов[[30]](#footnote-31).

В Узбекистане функционирует Республиканский благотворительный фонд «Махалля», который имеет 213 отделений и подразделений. Для проведения целей фонда в жизнь Министерство финансов ежегодно перечисляет на его счета более 40 млрд. сум, поступающих от проведения всенародных хашаров. Однако на практике фонд еще не стал тем институтом, который действенно выполнял бы главную свою функцию – оказание всесторонней поддержки деятельности органам самоуправления, создание надлежащей системы обучения новым формам и методам управления и хозяйствования сотрудников и активистов органов самоуправления граждан.

Другая проблема – *низкий уровень самостоятельности и независимости органов самоуправления*, что в значительной мере обуславливается следующими обстоятельствами:

- имеет место финансовая зависимость органов местного самоуправления от хокимиятов. Учитывая ограниченность возможностей в использовании имеющихся ресурсов и формировании собственных средств, махалля зачастую не в состоянии эффективно выполнять свои основные функции без соответствующей административной и финансовой помощи хокимиятов. Данная зависимость проявляется в том числе и в том, что заработная плата аксакалу, ответственному секретарю и работникам аппарата кенгаша схода граждан выплачивается хокимиятами;

- отсутствует четкое нормативно-правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами самоуправления;

- имеет место предварительное (до проведения выборов) согласование кандидатуры председателя (аксакала) схода граждан с соответствующими хокимиятами. Так, в соответствии со статьей 14 Закона РУз «О выборах председателя схода граждан (аксакала) и его советников» выдвижение кандидатов на должность председателя (аксакала) схода граждан производится рабочей группой с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории**.** Однако при этом документы по кандидатурам на должность председателя (аксакала) схода граждан должны согласовываться с хокимом района или города.

Отметим также следующую правовую коллизию. Согласно Закона РУз «Об органах самоуправления граждан» органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти. Статья же 105 Конституции РУз, посвященная органам самоуправления граждан, расположена в главе 21 («Основы государственной власти на местах»).

Несовершенство законодательства, административная и финансовая зависимость от хокимиятов, ведет к тому, что на органы самоуправления граждан возлагаются некоторые функции (оказание содействия соответствующим службам в сборе коммунальных платежей; содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка, контроле трудовой миграции, реабилитации лиц, высвобожденных из мест лишения свободы), которые не соответствуют основным принципам местного самоуправления.

Хотя законодательством предусмотрено периодическая отчетность органов самоуправления перед гражданами, в настоящее время *деятельность махаллей зачастую остается непрозрачной для членов общин*, отсутствуют механизмы контроля и оценки деятельности выборных органов местного самоуправления.

**4.5. Основные выводы и рекомендации**

**По разделу «Полномочия и функции местных органов власти»**

1. Главная функция местных органов власти в Узбекистане заключается в том, что они выступают в качестве ***проводника государственной социально-экономической политики, правительства страны***. Основная часть расходов местных бюджетов направляется на финансирование ***социальной сферы и социальной защиты населения***.

2. В законодательном порядке до конца не урегулирован ряд важнейших вопросов ***обеспечения баланса представительной и исполнительной власти***, в том числе на местном уровне. В частности отсутствует четкий механизм делегированного законотворчества, из-за чего исполнительная власть имеет возможность принимать решения по вопросам, которые в большинстве стран мира входят в компетенцию представительной ветви власти. Законодательно не прописано четкое распределение полномочий между Кенгашами народных депутатов и хокимами соответствующих уровней власти, не определены условия организационного и ресурсного обеспечения деятельности Кенгашей. Наконец, на местном уровне хоким является единоличным руководителем как представительной, так и исполнительной власти.

В связи с вышесказанным, рекомендуется продолжение начатой реформы ***по расширению полномочий Кенгашей народных депутатов[[31]](#footnote-32) и завершение процесса разделения представительной и исполнительной власти на местах***. В частности развитию данных процессов могло бы способствовать:

- четкое определение в Конституции Республики Узбекистан круга вопросов, подлежащих исключительному регулированию на уровне нормативных актов, принимаемых органами представительной власти;

- разграничение полномочий и деятеьности местных Кенгашей народных депутатов и исполнительной власти на местах. Для этого необходимо внести изменения и дополнения в Закон «О государственной власти на местах». При этом реализация указанных изменений должна подкрепляться комплексом правовых, организационно-техничестких и финансровых мер;

- отказ (через внесение изменений в Конституции Республики Узбекистан) от практики объединения руководства представительной и исполнительной власти на местах в одних руках.

3. Сложившийся в Узбекистане ***высокий уровень централизации принятия решений***, в том числе в отношении развития регионов, обусловлен объективными причинами и имеет ряд преимуществ. Однако сегодня, когда основные трудности переходного периода преодолены и развиваются институты гражданского общества, возникают объективные предпосылки для постепенной децентрализации государственного управления и передачи части функций и полномочий сверху вниз. Более того, чрезмерная централизация становится фактором снижения эффективности государственного управления. Соответственно, возникает ***объективная необходимость в сокращении функций и полномочий государственного аппарата, а также в делегировании полномочий центральных органов государственной власти вниз***: местным органам государственной власти, органам самоуправления граждан, другим институтам гражданского общества, частному сектору (осуществление государственных услуг негосударственными структурами).

При делегировании части функций управления на местный уровень рекомендуется:

- обеспечить передачу функций и полномочий вниз соответствующими правовой и финансовой поддержкой местного управления и самоуправления;

- обеспечить децентрализацию не только по линии «центр – региональные органы власти», но и расширение функций и полномочий нижестоящих органов государственной власти, а также органов местного самоуправления;

- осуществить передачу ряда функций, осуществляемых в настоящее время государственными органами, институтам гражданского общества и частному сектору;

- уделить особое внимание повышению эффективности работы государственной власти на местах через формирование действенных механизмов сдержек и противовесов для местных органов власти. Одним из инструментов такой политики могло бы стать создание и законодательное закрепление системы постоянной отчетности хокимов перед населением, в том числе через средства массовой информации.

4. Местные органы власти оказывают населению и бизнесу широкий круг услуг. Сложности с получением такого рода услуг, как правило, связанны с излишней централизацией предоставления некоторых услуг, отсутствием необходимого количества государственных структур для оказания услуг на местах, усложненной или недостаточно четкой регламентацией процедур оказания услуг, со слабым использованием информационно-коммуникационных технологий при оказании государственных услуг.

В этой связи рекомендуется проработать возможность ***передачи значительных полномочий по предоставлению государственных услуг «из центра» на места***. Это позволит расширить доступ к государственным услугам со стороны населения и предпринимателей, обеспечить большую гибкость в предоставлении услуг с учетом специфических особенностей и потребностей потребителей. При этом очень важна разработка и внедрение общенациональных стандартов оказания государственных услуг, обеспечение возможности выбора для потребителя удобной для него формы обращения за получением услуги (через Интернет, непосредственная явка, по почте и др.).

Также очень актуальна ***широкая публикация всех информационных, нормативных, инструктивных и статистических материалов, связанных с оказанием государственных услуг населению и бизнесу***. Например, желательна разработка и публикация (лучше он-лайновом режиме) реестров государственных услуг, в котором были бы указаны все услуги (предоставляемые юридическим и физическим лицам), их получатели, органы их предоставляющие[[32]](#footnote-33). Было бы также полезно законодательное закрепление требования размещения на официальных сайтах местных органов власти всех нормативных документов, принимаемых ими.

**По разделу «Местные бюджеты и финансовые возможности местных органов власти»**

1. Планирование доходной и расходной частей местных бюджетов осуществляется строго по согласованию с центральным правительством. Порядок определения нормативов отчислений общегосударственных налогов в местные бюджеты является своего рода механизмом, регулирующим величину доходов местных бюджетов в том числе ***в целях обеспечения равномерного социально-экономического развития регионов и выполнения социальных гарантий государства***.

2. Существующая система формирования местных бюджетов ограничивает стимулы к наращиванию налогового потенциала и оптимизации использования бюджетных средств на местном уровне. Концептуальным подходом, который позволяет создать предпосылки для повышения эффективности управления финансами на местном уровне является ***фискальная децентрализация***. По мнению авторов доклада, уже сегодня в Узбекистане вполне реально осуществить частичную децентрализацию, расширяющую полномочия и ответственность местных органов власти за формирование и использование местных бюджетов. В частности в краткосрочной и среднесрочной перспективе можно было бы принять меры по следующим направлениям:

А. ***Совершенствование инструментов формирования доходов местных бюджетов.*** Рекомендуется постепенно отказаться от практики, когда большая часть доходов местных бюджетов фактически регулируется из центра (сейчас она составляет более 80% доходов местных бюджетов). Местные власти должны получить более стабильные и предсказуемые, более зависимые от их усилий по развитию экономического потенциала территорий источники пополнения местных бюджетов. Самый простой способ – перевод части общегосударственных налогов и обязательных платежей в разряд местных налогов и платежей. Другой путь - введение стабильных (изменяющихся не чаще, чем раз в 3-5 лет) и одинаковых для всех регионов нормативов отчислений общегосударственных налогов в местные бюджеты. Как результат, местные власти а) будут заинтересованы в расширении налогооблагаемой базы своих регионов, б) получат возможность планировать доходы и расходы местных бюджетов на несколько лет вперед, в) смогут реализовывать самостоятельные программы развития.

В качестве промежуточного варианта такого подхода возможно введение стабильных для всех регионов дифференцированных нормативов отчислений на определенный период (не менее 3–5 лет). Нормативы должны быть дифференцированы по регионам в зависимости от состояния их налогового потенциала. При этом для сверхплановых поступлений регулирующих налогов целесообразно установить единый для всех налогов и по всем областям норматив в размере 50%.

Что касается субсидий и дотаций для местных бюджетов, то целесообразно установить четкие правила их предоставления. Смысл межбюджетных трансфертов заключается в обеспечении всех граждан страны доступом к гарантированным законодательством общественным благам и государственным услугам, например, к бесплатному школьному образованию, к бесплатному набору медицинских услуг. Соответственно, если местные власти не в состоянии обеспечить доходной частью своих бюджетов выполнение гарантированных государством обязательств, то нехватка средств должна компенсироваться из республиканского бюджета. Но для внедрения такого механизма необходимо четко определить стандарты гарантированных государством услуг, объемы финансирования этих услуг в соответствии со стандартами, разработать правила, в соответствии с которыми финансирование данных услуг покрывается за счет субсидий или дотаций.

Для определения объемов бюджетных средств, необходимых для обеспечения гарантированных государством услуг лучше всего использовать *принцип подушевого финансирования*, в соответствии с которым сначала определяются нормативы расходов в расчете на одного человека (например, учащегося школы или больного), а затем они умножаются на количество получателей услуг. В Узбекистане подушевые нормативы уже применяются при финансировании первичного звена здравоохранения (амбулаторно-поликлинических учреждений). С 2008 года метод подушевого финансирования начал внедряться в системе общего среднего образования и в 2010 принято решение о разработке и применении подушего норматива при финансировании высших учебных заведений[[33]](#footnote-34). Внедрение данного метода без расширения полномочий учреждений здравоохранения и образования в использовании выделенных бюджетных средств и их перераспределении между статьями не позволяет задействовать основное преимущество подушевого метода и, соответственно, не создает предпосылок для повышения качества социальных услуг. В мировой практике при подушевом финансировании бюджетополучателям предоставляются широкие полномочия по использованию бюджетных средств, включая возможность перераспределение расходов между статьями. Этим достигается гибкость в использовании бюджетных средств и создаются стимулы и возможности для более эффективного использования средств.

**Опыт применения подушевого метода финансирования учебных заведений в Словакии**

В Словакии высшие учебные заведения финансируются на основе подушевых нормативов, средства при этом выделяются одной строкой, без разбивки по статям. Вузы имеют право сами назначать стипендии за успеваемость. Правительство выдает только социальные стипендии для студентов из малоимущих семей.

С 2004 г. подушевые нормативы применяются и при финансировании школьного образования. Доля нормативного финансирования составляет 95% от общего финансирования. Норматив не является для всех школ одинаковым – он зависит от потребностей учебно-воспитательного процесса, местонахождения школы, от квалификации учителей и некоторых других факторов. Норматив состоит из двух частей: норматива на оплату труда и норматива на эксплуатационные расходы. Первый зависит от кадровой потребности, которая рассчитывается на основе количества учеников, типа школы, норматива ученик-учитель и т.д. Второй рассчитывается исходя из расходов на отопление (учитывающей различия среднегодовой температуры), на покрытие затрат учебно-воспитательного процесса и др.

При внедрении подушевого норматива объем расходов на высшее и школьное образование в национальном масштабе остался неизменным, но повысилась прозрачность и справедливость бюджетного процесса. Выделение средств одной строкой расширило полномочия руководителей учебных заведений в использовании средств и создало предпосылки для повышения эффективности бюджетного финансирования.

В. ***Расширение прав и возможностей местных органов власти при планировании и исполнении местных бюджетов***. В перспективе речь должна идти о возможностях для местных органов власти самостоятельно планировать и перераспределять бюджетные расходы. При таком подходе центр будет контролировать лишь обеспечение финансирования гарантированных на всей территории страны государственных услуг. Остальные статьи расходов местных бюджетов будут определяться местными органами власти самостоятельно.

В среднесрочной перспективе предлагается:

- расширить полномочия местных органов власти по внесению изменений в утвержденные параметры расходов местных бюджетов, что предусматривает предоставление права на принятие решения о внесении изменений в параметры бюджета в рамках установленных ограничений[[34]](#footnote-35) без согласования с Министерством финансов. Учитывая, казначейскую систему исполнения бюджета и текущий контроль со стороны Министерства финансов и др. контролирующих органов, нарушения и злоупотребления в данном случае будут ограничены;

- предоставить бюджетополучателям право на перераспределение средств внутри каждой группы и между группами расходов. Исключением может быть первая группа - расходы на зарплату. Предоставление полномочий по такого рода перераспределению средств, при организации соответствующей отчетности и мониторинге, будет способствовать более эффективному использованию средств;

- пересмотреть сроки разработки, рассмотрения и утверждения бюджетов на разных уровнях, с учетом согласованности всех процедур планирования и исполнения бюджетов. Дело в том, что сроки, предусмотренные для процедур бюджетного планирования на всех уровнях, особенно для распределения доходов и расходов бюджетов по районам и городам, крайне ограничены, что сказывается на качестве планирования.

С. ***Совершенствование стандартов и процедур планирования и исполнения местных бюджетов***. Расширение фискальной самостоятельности местных органов власти предполагает наличие определенных правил, в соответствии с которыми местные власти будут управлять своими финансовыми потоками. В качестве примера можно привести необходимость совершенствование существующей системы государственных закупок. Из местных бюджетов осуществляется финансирование основных социальных сфер (здравоохранение, образование) и в их расходах существенную долю занимают государственные закупки (закупка медикаментов в больницах, учебной литературы, мебели, школьных принадлежностей в школах, закупка стройматериалов для текущего и капитального ремонта объектов социальной сферы и т.д.). Как показывает действующая практика, механизм проведения тендеров остается не прозрачным, а действующая законодательная и нормативная база не исключает двойного толкования отдельных норм и процедурных вопросов проведения тендеров[[35]](#footnote-36). Необходимым условием решения отмеченных проблем является разработка Закона РУз «О государственных закупках» - единого законодательного акта регулирующего процедуры проведения государственных закупок.

**По разделу «Региональная политика»**

В Узбекистане региональная политика направлена прежде всего на выравнивание социально-экономического развития регионов, снижение региональной дифференциации. Инструментами реализации данной политики являются: существующая система финансирования местных бюджетов, государственные целевые социальные программы, инвестиционная политика государства, ориентированная на менее развитые, трудоизбыточные регионы, а также на создание новых транспортных коммуникаций, территориальные программы социально-экономического развития.

**По разделу «Развитие местного самоуправления»**

1. На сегодня органам самоуправления постепенно переданы значительные полномочия и функции, в том числе ранее выполняемые государственными органами. Онако расширение функций и полномочий органов самоуправления зачастую в должной мере не подкрепляется экономически и финансово.

2. Другие проблемы местного самоуправления – финансовая и административная зависимость от хокимиятов, отсутствие четкого нормативно-правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами самоуправления.

Для решения указанных проблем рекомендуется внесение изменений и дополнений в законы «Об органах самоуправления граждан» и «О выборах председателя схода граждан (аксакала) и его советников». При этом при определении каждого полномочия, осуществляемого органами самоуправления граждан, а также каждого полномочия, которое предполагается им передать, необходимо найти четкие ответы на следующие вопросы:

- соответствует ли данное полномочие назначению органа самоуправления граждан;

- будут ли органы самоуправления граждан иметь ресурсы и навыки для исполнения данного полномочия.

1. См.: «Административно-территориальное деление Республики Узбекистан», Госкомстат, Т.:2009. [↑](#footnote-ref-2)
2. Согласно 76 статьи Конституции РУз законодательную власть осуществляют только Олий Мажлис (на всей территории Республики Узбекистан) и Жокаргы Кенес (на территории Республики Каракалпакстан). Иными словами, местные Кенгаши народных депутатов юридически не являются органами законодательной власти. Они, наряду с Олий Мажлисом и Жокаргы Кенесом, относятся к представительной ветки власти (согласно статьи 99 Конституции РУз). [↑](#footnote-ref-3)
3. См.: Национальный доклад о человеческом развитии «Децентрализация и человеческое развитие. 2005 год». [↑](#footnote-ref-4)
4. См.: <http://www.mf.uz/rus/?gb_3r=1&n=203> [↑](#footnote-ref-5)
5. См.: Национальный доклад о человеческом развитии «Децентрализация и человеческое развитие. 2005 год». [↑](#footnote-ref-6)
6. См.: Национальный доклад о человеческом развитии «Децентрализация и человеческое развитие. 2005 год». [↑](#footnote-ref-7)
7. Данную категорию дел не следует путать с делами об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-8)
8. Которая к тому же не признается по многих странах, куда эта продукция экспортируется. В результате приходиться сертифицировать товары еще раз в стране назначения. [↑](#footnote-ref-9)
9. Подробнее см.: Аналитический доклад «Совершенствование инвестиционной политики: микроэкономические условия и предпосылки активизации частных инвестиций в Узбекистане», Ташкент, 2008; Технический отчет о проведенном опросе руководителей высокотехнологичных предприятий Ташкентского региона. Ташкент 2007. [↑](#footnote-ref-10)
10. См.: Расходы субъектов предпринимательства Узбекистана на налоговое администрирование и отчетность. Отчет Международной финансовой корпорации, 2010, с. 7. [↑](#footnote-ref-11)
11. См.: Национальный доклад о человеческом развитии «Децентрализация и человеческое развитие. 2005 год». [↑](#footnote-ref-12)
12. К тому же многие специалисты считают, то необходимость получения разрешение на трудоустройство граждан Республики Узбекистан за рубежом – излишняя бюрократическая процедура, которая ничего ни дает не государству, ни трудовому мигранту. [↑](#footnote-ref-13)
13. Районные, городские органы власти, не имеющие собственных сайтов, могли бы размещать такую информацию на сайтах вышестоящих организаций. [↑](#footnote-ref-14)
14. В соответствии с Положением о порядке учета поступления, распределения и контроля за использованием средств от приватизации, утвержденное приложением № 4 к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29.01.2009 г. № 27. [↑](#footnote-ref-15)
15. В соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 08.04.2009 г. №102 «О мерах по совершенствованию порядка передачи в аренду государственного имущества». [↑](#footnote-ref-16)
16. Доклад «Совершенствование системы межбюджетных трансфертов в Республике Узбекистан», проект ПРООН «Реформа государственных финансов», 2010. [↑](#footnote-ref-17)
17. На 2010 г. нормативы отчислений общегосударственных налогов в местные бюджеты утверждены Постановлением Президента РУз № ПП-1245 от 29.12.2009 г. [↑](#footnote-ref-18)
18. Доклад «Совершенствование системы межбюджетных трансфертов в Республике Узбекистан», проект ПРООН «Реформа государственных финансов», 2010. [↑](#footnote-ref-19)
19. См. к примеру: Распоряжение Кабинета Министров №80-ф от 21 февраля 2008 г. «Об укреплении доходной базы местных бюджетов и снижении дотационности». [↑](#footnote-ref-20)
20. Программа индустриального развития и модернизации производства Наманганской области на 2009-2012 годы утверждена Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан 14.08.2009 г. №232. [↑](#footnote-ref-21)
21. Рассчитано на примере Наманганской области. Доклад «Методические подходы к оценке налогового потенциала региона (на примере Наманганской области)», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане»,2009. [↑](#footnote-ref-22)
22. Рассчитано на основе «**Объемы доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и г. Ташкента и предельные размеры дотаций из республиканского бюджета на 2006 год» -** <http://www.mf.uz/rus/?gb_4r=1&n=403>**.** [↑](#footnote-ref-23)
23. Более подробно см.: 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-24)
24. См.: «Местные бюджеты в условиях либерализации: укрепление доходной базы и совершенствование взаимоотношений в центральным бюджетом», 2003 [↑](#footnote-ref-25)
25. См.: http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24000.html. [↑](#footnote-ref-26)
26. См.: Ли Ке, Допустимые диспропорции и системная оптимизация региональной экономики Китая, Международный журнал "Проблемы теории и практики управления", Номер 1/2002. [↑](#footnote-ref-27)
27. В соответствии с указанным законом территориальными единицами самоуправления граждан являются поселки, кишлаки, аулы и махалли. При этом в структуре поселков, кишлаков и аулов могут образовываться также махалли поселков, кишлаков и аулов в зависимости от размера территории и количества проживающего на данной территории населения. Учитывая данное обсточтельсвто, законом определен различный объем полномочий схода граждан махалли поселка, кишлака и аула и схода граждан поселка, кишлака, аула и махалли города. [↑](#footnote-ref-28)
28. Хашар - восточная народная традиция работать всем миром с целью преодоления общих трудностей; общенародный праздник добровольного безвозмездного труда. В жизни узбекского народа хашары на протяжении многих веков всегда играли важную роль в укреплении взаимного согласия и сотрудничества. В преддверии значимых праздников (в том числе религиозных), знаменательных дат и национальных торжеств в Узбекистане проводятся всенародные хашары: помощь уязвимым слоям населения, благоустройство и очистка территорий, посадка деревьев и пр. [↑](#footnote-ref-29)
29. [www.unece.org/gender/documents/Beijing+15/Uzbekistan.pdf](http://www.unece.org/gender/documents/Beijing%2B15/Uzbekistan.pdf). Данные на май 2009 г. [↑](#footnote-ref-30)
30. См.: «Административная реформа и децентрализация в Узбекистане: повышение институциональных и финансовых возможностей органов самоуправления граждан», Центр экономических исследований, 2006. [↑](#footnote-ref-31)
31. Конституционный Закон Республики Узбекистан от 11.04.2007 г. № ЗРУ-88 "Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны". [↑](#footnote-ref-32)
32. Хорошим примером подобного портала является cправочно-информационный портал государственных услуг Российской Федерации <http://www.gosuslugi.ru>. [↑](#footnote-ref-33)
33. Постановление Министерства финансов Республики Узбекистан №67 и Министерства высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан №209 от 20.08 20010 «Об утверждении Положения о порядке нормативного планирования и финансирования расходов высших образовательных учреждений за счет бюджетных средств исходя из затрат на обучение одного студента». [↑](#footnote-ref-34)
34. Согласно ст. 34 Закона РУз «О бюджетной системе» «По запросу получателя бюджетных средств объемы предусмотренных для него на финансовый год бюджетных ассигнований по отдельным статьям (за исключением статей капитальных вложений) могут быть увеличены до пятнадцати процентов от первоначального объема при уменьшении на равную величину бюджетных ассигнований по другим статьям и сохранении общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных для данного получателя бюджетных средств». [↑](#footnote-ref-35)
35. См. более подробно: Доклад «О проблемах управления государственными закупками в Республике Узбекистан и направления совершенствования», проект ПРООН «Реформа государственных финансов», 2008. [↑](#footnote-ref-36)