5. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 год: Указ Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2011 г. № 357 (в ред. от 12 сент. 2012 г.) // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 2012. 14 сент.

6. Демографические процессы в 2012 году развивались позитивно: справка о ходе выполнения в 2012 году Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы / М-во труда и соц. защиты Респ. Беларусь. URL: http://mintrud.gov.by/ru/demographia

7. В белорусских семьях воспитывается 78% детей-сирот. URL: http://www.prof-press.by/belarus/news/society/116 74.html

8. *Прус Е.* В Беларуси активно развиваются семейные формы устройства на воспитание детей-сирот // БЕЛТА – Новости Беларуси. URL: http://www.belta.by/ru/person/ comments/Raisa-Sidorenko_i_513826.html

9. Прокурором Могилевской области в Могилевский облисполком внесено представление об устранении нарушений законодательства о гарантиях по социальной защите детей-сирот // Генеральная прокуратура Респ. Беларусь. URL: http://prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=92200#doc

10. Частная опека и охрана прав детей в Республике Беларусь по состоянию на 1 января 2012 г.: стат. сб. / М-во образования Респ. Беларусь. Минск, 2012.

11. *Хмелевский В.М., Марчук Г.С.* Проблемы социального сиротства в цифрах, 1993–2011 годы / под общ. ред. В.М. Хмелевского. Минск, 2012.

12. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей: рез-ты обработки гос. стат. и ведомств. отчетности / ГИАЦ М-ва образования Респ. Беларусь. URL: http://giac.unibel.by /ru/main.aspx?guid=16611

13. Кодекс Республики Беларусь о браке и семье: Закон Респ. Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З (в ред. Закона Респ. Беларусь от 7 янв. 2012 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2012. № 9.

G.S. Ismailova
Features of Government Decentralization in Uzbekistan: Experiments and Reforms

The practical experience of decentralization in the Republic of Uzbekistan is studied. Features of public administration reforming are revealed.

Key words and word-combinations: public administration, decentralization, local authorities, reforms.

Исследуется практический опыт децентрализации в Республике Узбекистан. Показаны особенности реформирования государственного управления.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, децентрализация, местные органы власти, реформы.

УДК 323(575.1)
ББК 66.3(5У3б)

Г.С. Исмаилова

ОСОБЕННОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ: ЭКСПЕРИМЕНТЫ И РЕФОРМЫ

Децентрализация и развитие современной системы органов самоуправления стали основными компонентами переходного периода в Республике Узбекистан. В стране были

реструктурированы политический механизм, экономическая система, институты и практика управления, которые достались в наследство от предыдущего управления. Неоднозначная смена ориентиров и изменение скорости проводимых изменений характеризовали долгий процесс при создании новых местных органов публичной власти.

Реформу государственного управления невозможно проанализировать без учета системных трансформаций в целом. Однако аналитики сталкиваются не с линейными теоретическими характеристиками переходного процесса, а с хаотичным переплетением вопросов и событий, вызванных политическими, социальными и экономическими потрясениями, пережитыми странами постсоветского пространства. Основные характеристики по регионам можно относительно просто обобщить, но при изучении и сравнении отдельных процессов оказывается, что разные страны совершенно индивидуально реагировали на конкретные проблемы.

Узбекистан накопил собственный «позитивный и негативный» опыт в сфере децентрализации. Этот опыт имеет существенные особенности, обусловленные политическими, историческими, правовыми и культурными особенностями данного государства. Важно и то, что принцип децентрализации объективно можно рассматривать как закономерность, присущую практически любой управленческой системе.

После обретения независимости страна пережила острый и трудный период: серьезно осложнил обстановку ряд негативных тенденций, проявившихся в экономике. Ощутимо возросла нехватка товаров народного потребления. Усилилась инфляция. Заметно упала производственная и трудовая дисциплина. Все это привело к нарастанию социальной напряженности [1, с. 27].

Процессы реформирования и демократизации трех ветвей власти в Республике Узбекистан начались с момента завоевания независимости. Переход к рыночной экономике, обновление экономических отношений требовал осуществления институциональных преобразований, особенно в исполнительной сфере, это требовало создания соответствующей структуры управления экономикой. Необходимо отметить, что система центральных органов государственной власти и четкое разграничение полномочий между ними не могли получить положительную оценку в столь короткие сроки. Несмотря на то что было принято множество законов, в первые годы независимости большинство граждан их не придерживались.

Вопросы децентрализации государственного управления в Республике Узбекистан усилились его конституционным закреплением. Например, в Конституции Республики Узбекистан принцип децентрализации находит свое непосредственное выражение как на территориальном, так и на функционально-компетенционном уровне.

Так, в ст. 11 Конституции Республики Узбекистан закреплено, что система государственной власти основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В ст. 73 Конституции устанавливается, что «Республика Каракалпакстан самостоятельно решает вопросы своего административно-территориального устройства». Представительными орга-

нами власти в области, районах и городах (кроме городов районного подчинения, а также районов, входящих в состав города) являются Кенгаши народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции (ст. 99 Конституции Республики Узбекистан). «Органами самоуправления граждан в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан…» (ст. 105).

Принцип децентрализации является объективной закономерностью для любой управляющей системы, поскольку управленческое воздействие невозможно осуществить строго централизованными силами единой системы. От формы государства и его специфических особенностей зависит только степень использования данного принципа или, точнее, приоритетное использование какой-либо одной из форм децентрализации – деконцентрации, делегирования или передачи власти.

С 1996 г. вопросам децентрализации в Узбекистане уделялось большое внимание. По мнению И.А. Каримова, «с позиций достигнутого, ставя перед собой задачи углубления демократических, политических реформ, мы должны исходить из необходимости достижения конечной цели – построение гражданского общества. То есть создание такого государственного и общественного устройства, когда сильная центральная власть концентрировала бы свои усилия на главных общенациональных функциях, к которым можно отнести оборону, государственную безопасность и безопасность граждан, правопорядок, внешнюю политику, формирование валютно-финансовой, налоговой систем, принятие законов и другие стратегические задачи развития общества. А решение остальных вопросов постепенно должно передаваться из центра на места, от органов государственной власти к общественным организациям и органам самоуправления граждан» [2, с. 124].

Одновременно с этим необходимо идти по пути предоставления максимальной свободы хозяйственным субъектам, свертывая вмешательство государства в их дела. Наиболее глубокие структурные изменения произошли в системе управления отраслями и отдельными сферами экономики. Многие предприятия союзного и союзно-республиканского подчинения в зависимости от профиля своей деятельности были объединены в государственные концерны. С расширением экономической самостоятельности предприятий государственные концерны были преобразованы в отраслевые ассоциации. В отраслях и сферах деятельности, имеющих общенациональное значение (туризм, транспорт, система кинофикации и др.), были созданы национальные компании.

В настоящее время наряду с отраслевыми и функциональными министерствами, госкомитетами осуществляют свою деятельность различные ассоциации, концерны, корпорации, национальные компании, холдинговые компании. В соответсвии с Законом «О реорганизации местных органов власти Республики Узбекистан» с января 1992 г. на областном, районном и городском уровнях учрежден институт хокимов, возглавляющих представительную и испольнительно-распоредительную власть на местах.

Согласно Указу Президента Республики Узбекистан от 9 декабря 2003 г. «О

совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» упразднены дублирующие друг друга министерства, ведомства, государственные организации [3, ст. 229]. В результате упразднены 27 органов государственного управления и хозяйственных объединений, ранее исполнявших различные функции государственного управления, остальные хозяйственные объединения лишены полномочий органов государственного управления, существенно сокращено высшее звено управленческого аппарата (более 20 должностных лиц, имевших ранг министра и более 80, имевших ранг заместителей министра), а также сокращено около 40 тысяч государственных служащих, исполнявших административно-управленческие функции [4, с. 70].

В ходе реорганизации центральных органов государственного и хозяйственного управления многие их функции переданы местным органам государственной власти. Местные органы государственной власти выполняют функции, связанные с осуществлением контроля и надзора, выдачей лицензий, установлением стандартов, размещением ресурсов, оказанием государственных услуг, осуществлением мониторинга за их качеством и т.д.

Местные органы государственной власти также передают часть функций органам самоуправления граждан, неправительственным организациям. Местные хокимияты по тендеру передают городские маршруты перевозок пассажиров частным фирмам. «За январь – март 2011 г. межведомственной комиссией при хокимиятах размещены пассажирские маршруты через открытые тендеры; таким образом, 3689 направлений из 3738, то есть 98,7%, были размещены через тендер. В частности, в первой четверти 2011 г. всего был проведен 31 открытый тендер, были размещены 350 маршрутов, из них перевозчики были размешены: на восьми тендерах по 51 городскому маршруту, 21 тендере по 247 пригородным маршрутам и 20 тендерах по внутриобластным междугородним маршрутам и трех тендерах по междугородним – межобластным маршрутам» [5].

Сегодня многие предприятия розничной торговли, общественного питания и сферы услуг стали приватизированными, освободив местные органы государственной власти от участия в сугубо конкурентной сфере деятельности и соответственно позволив им сосредоточить все внимание на вопросах коммунального хозяйства.

Рациональность, эффективность и качество системы управления особенно отчетливо проявляются в переходный период, когда устаревшие, не отвечающие требованиям государственные институты сменяются новыми. В такие периоды стабильность в обществе может быть обеспечена лишь при условии продуманной стратегии демонтажа структур существующей системы и постепенной, логически последовательной замены их структурами более совершенными. Идея необходимости рационализации государственного управления, основанного как на сильной центральной власти, так и на достаточно объемной и самостоятельной власти регионов и местных сообществ, утверждалась долго, весьма полемично и до сих пор не получила своего завершения.

Центральное правительство передало на местный уровень решение жилищных проблем: ремонт многоквартиных домов, всестороннее содержание жилья, и принятие ответственности за сбор оплаты коммунальных услуг. Таким обра-

зом возникли типичные формы и принципы приватизации: продажа бывшей государственной собственности сразу же привела к снижению государственной ответственности и сужению спектра коллективных услуг. Простая форма приватизации отражала тот факт, что на первых порах лишь сократились объемы государственной ответственности. Для быстрого и успешного проведения приватизации были установлены символические цены на недвижимость, а также льготы определенному слою населения. Только начальная цена покупки была низкой, но в дальнейшем их ожидали многочисленные затраты: «В типичных узбекских дворах и домах... строение довоенных построек было настолько ветхим, что не подлежало ремонту, без центрального отопления, водопровода, газа и канализации, где в двух-трех комнатах ютятся несколько семей, где на человека приходится 2-3 квадратных метра площади» [1, с. 79]. Положение надо было поправлять самым экстренным, самым чрезвычайным образом.

С социальными последствиями политики приватизации местные органы государственной власти столкнулись сразу же, если учесть, что большинство новых собственников оказались семьями с низким уровнем доходов. Проблема содержания коммунального жилищного фонда стала проблемой номер один.

Разграничение внутригосударственных полномочий теоретически основывается на разных критериях. Например, услуги населению должны предлагаться на ближайшем к ним административном уровне, с учетом эффективности затрат на оказание услуг этими территориальными единицами, у которых есть и финансовые средства, и инфраструктура для предоставления услуг. Таким образом, вместо жилищно–эксплуатационных контор (ЖЭК) созданы товарищества собственников жилья. Хозяйственные отношения местных государственных органов власти с предприятиями, не находящимися в муниципальной собственности, строятся на договорной основе.

Итак, в Узбекистане децентрализация публичного управления, безусловно, состоялась. Но, как и во всяком реформируемом государстве, пока еще не найдена та оптимальная степень сочетания децентрализации и иных методов управления, которая позволила бы говорить об эффективности, рациональности, экономичности и, главное, о высоком качестве публичного управления, как в целом на общегосударственном уровне, так и его составляющих на региональном и местном уровнях.

Библиографический список

1. *Каримов И.А*. Узбекистан на пороге достижения независимости. Ташкент, 2011.

2. *Каримов И.А*. Мыслить и работать по-новому – требование времени. Ташкент, 1997.

3. Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2003. № 23.

4. Национальный доклад о человеческом развитии, 2005. Ташкент, 2006.

5. Доклад заместителя начальника Узбекского агентства автомобильного и речного транспорта Ш. Шавахабова на заседании коллегии агентства от 16 апр. 2011г. «Об итогах работы за январь – март 2011 года. URL: www.autotranse.uz