

---

## LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN – FEATURES AND PERSPECTIVES

**Dmitry Lem**

Academy of Economics "D. A. Tsenov", Svishtov, Bulgaria, lempaju@rambler.ru

**Abstract:** The purpose of the research is to highlight the features of local self-government in the Republic of Uzbekistan and the powers of local government bodies and to make recommendations for its improvement. The administrative division of the country, the functions of the local government bodies appointed by the central administration and those of the local self-government elected by the citizens have been studied. The main research methods are document research and content analysis. The results of the research show that local self-government in Uzbekistan is undergoing development, being regulated in the country's Constitution and laws, but there are still shortcomings that are the result of the lack of sufficient historical experience, the lack of sufficiently trained personnel at the local level and the large financial centralization. A distinctive national model of local self-government was formed in the form of gatherings of the citizens of the village (kishlak, aul) and city quarters (mahals). Based on the prospects for the country's development, oriented towards the construction of a democratic society and the wide introduction of market relations, it is necessary to deepen efforts to form effective and capable local authorities, organically fitting into the socio-political landscape of Uzbekistan, based of the long-standing national traditions of the Uzbek people. Projecting the international experience in the development of local self-government and local government in Uzbekistan, it is necessary to understand that decentralization, the transfer of power to the local level, strengthening the influence and opportunities for local self-government bodies and local authorities should be combined with the formation of judiciary independent of the executive branch, strengthening the role of civil society organizations and developing local non-state, private media, both electronic and print. For this purpose, a new revision of the Law on Local Self-Government Bodies is necessary, ensuring a clear and transparent organization of the structure, tasks and functions of local self-government bodies, deepening the process of budget decentralization and improving the mechanisms for interaction between state bodies and non-governmental organizations. aimed at strengthening their participation in solving local problems.

**Keywords:** local self-government, local authority, civil society

## МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН – ОСОБЕНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВИ

**Дмитрий Лем**

Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов, България, lempaju@rambler.ru

**Резюме:** Целта на изследването е да се открият особеностите на местното самоуправление в Република Узбекистан и правомощията на органите на местна власт и да се направят препоръки за неговото усъвършенстване. Проучено е административното деление на страната, функциите на органите на местната власт, назначени от централната администрация и тези на местното самоуправление, избрани от гражданите. Основните изследователски методи са проучване на документи и контент анализ. Резултатите от изследването показват, че местното самоуправление в Узбекистан претърпява развитие, като се регламентира в Конституцията на страната и законите, но все още има недостатъци, които са резултат от липсата на достатъчен исторически опит, липсата на достатъчно подготвени кадри на местно ниво и голямата финансова централизация. Формира се отличителен национален модел на местно самоуправление под формата на събирания на гражданите на селото (кишлак, аул) и градските квартали (махали). Въз основа на перспективите за развитие на страната, ориентирани към изграждането на демократично общество и широкото въвеждане на пазарни отношения, е необходимо да се задълбочат усилията за формирането на ефективни и способни местни власти, органично вписващи се в социално-политическия пейзаж на Узбекистан, основаващи се на дългогодишните национални традиции на узбекския народ. Проектирайки международния опит в развитието на местното самоуправление и местното управление в Узбекистан, е необходимо да се разбере, че децентрализацията, прехвърлянето на властта на местното ниво, укрепването на влиянието и възможностите за органите на местното самоуправление и местните власти трябва да се комбинират с формиране на независими от изпълнителната власт съдебни органи, засилване ролята на гражданските организации и развитие на местни недържавни, частни медии, както електронни, така и

печатни. За целта е необходима нова редакция на Закона за органите на местното самоуправление, осигуряваща ясна и прозрачна организация на структурата, задачите и функциите на органите на местното самоуправление, задълбочаване на процеса на бюджетна децентрализация и усъвършенстване на механизмите за взаимодействие между държавни органи и неправителствени организации, насочени към засилване на тяхното участие в решаването на местните проблеми.

**Ключови думи:** местно самоуправление, местна власт, гражданско общество

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Създаването на необходимите условия за модернизацията на публичната администрация в Република Узбекистан се съдържат в глава XXI на Конституцията на страната „Основи на държавната власт на местно ниво“ (О Конституции, 2023), която определя основите на системата на държавната власт на местно ниво и установява правния статут на ръководителите на тези органи - хокими. Трябва обаче да се прави разлика между местни органи на държавната власт и органи на местното самоуправление. Хокимите са кметове на градове или губернатори на области, които се назначават от централната власт за да решават проблеми на населението от дадена територия. Като се има предвид това, могат да се идентифицират следните характеристики на решенията на местните власти:

- регулаторните правни актове на местните власти са насочени към изпълнение на задачите и функциите на държавната администрация;

- подзаконово законодателство, т.е. актовете на местните органи на управление се издават въз основа и в изпълнение на Конституцията, законите, указите на президента на Република Узбекистан, постановленията на правителството, актовете на висшите органи;

- характеризират се с насоченост към регулиране на обществените отношения в сферата на местното самоуправление (Алимухамедов, 2023).

Актовете на органите на местното самоуправление са насочени към установяване, промяна, спиране или отмяна на правни норми или към възникване, промяна или прекратяване на специфични правоотношения в областта на местното самоуправление.

Нормативното уреждане на дейността на същинските органи на местното самоуправление се съдържа в Закона за органите на самоуправление на гражданите от 22 април 2013 година (О внесение изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан "Об органах самоуправления граждан", 22), в Чл. 4 на който се казва, че „Гражданите упражняват своето конституционно право на самоуправление в населени места, кишлаци, аули, както и в махали на градове, селища, села и аули в съответствие с гаранциите за изборителните права на гражданите чрез събрания на гражданите“. Органите на самоуправление на гражданите са събрания на граждани на селища, кишлаци и аули, както и махали в градовете. На тези събрания участват лица, навършили осемнадесет години и постоянно пребиваващи на съответната територия. На тях те избират следните представителни органи на местното самоуправление: кенгаш на гражданското събрание (градски съвет), комисии по основните направления на дейност на събранията на гражданите и одитна комисия, работят по свои правилници. Кенгашът на събранията на гражданите, състоящ се от председателя на събранията на гражданите, негови съветници, председатели на комисии по основните направления на дейност на събранията на гражданите и отговорния секретар. Председателят (аксакал) на събранията на гражданите и съветниците на председателя се избират за срок от 2,5 години. В цял Узбекистан днес са създадени повече от 1000 органи за самоуправление на граждани, избрани на граждански събрания на села, градове, аули и махали, които са част от селата, градовете и аулите, както и махали на градовете на републиката. и оперират. Във всяка махала, в зависимост от броя на гражданите и техните интереси, гражданите могат да избират от 4 до 16 комисии (обикновено около 6). Броят на жителите варира от 500 до 18 000 души, като средно около 2,5-3 хиляди жители живеят във всяка махала.

При изпълнението на тези функции органите на местното самоуправление в момента са изправени пред редица проблеми, които им пречат да изпълняват ефективно възложените им задачи. Местните власти често се оказват неспособни, използвайки пазарни механизми (приватизация и раздържавяване на собствеността на местните власти), да насърчат развитието на местното предприемачество и да увеличат данъчната основа на местните бюджети. Съществуващата централизирана система за генериране на приходи и разпределение на разходите на местните бюджети не стимулира местните власти да разширяват данъчната основа и да увеличават данъчните приходи в местния бюджет, тъй като по-голямата част от приходите на местния бюджет се генерират не от местни приходи, а от преразпределени ресурси. централно. В същото време законово установената липса на дефицит на местните бюджети създава възможности за неефективно използване на ресурсите на местните власти, така че дори и в случай на дефицит на местния бюджет, той се

покрива със субвенции или субсидии. Слабости съществуват и по отношение на кадровия потенциал на кенгашите и на специализираните комисии към тях.

## 2. МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

За написването на този доклад беше проучено административното деление на Република Узбекистан, което включва области (12 броя) или вилояти, райони и градове. Населените места са разделени на градове на областно подчинение, градски селища и селски събрания на гражданите (кишлаци и аули).

Старателно беше проучена нормативната рамка, регламентираща функциите на местните власти и органите на местно самоуправление в т.ч. Глава XXI „Основи на държавната власт на местно ниво“ от Конституцията на Република Узбекистан и Закона за органите на самоуправление на гражданите от 22 април 2013 година.

Проучването на документите и обработката на информацията дадоха възможност да се направят изводи, относно състоянието на местното самоуправление в Република Узбекистан и насоките за неговото усъвършенстване.

## 3. ДИСКУСИЯ

Различните видове териториални единици на самоуправление на гражданите в Република Узбекистан включват **селища, кишлаци, аули и махали**. Кишлак и аул са селища от селски тип. Един кишлак или аул може да включва много близки населени места и се представлява от събрание на граждани. Държавните органи могат да образуват или премахват селища, кишлаци и аули, както и да променят техните граници и имена, като вземат предвид становището на съответните органи на териториалното обществено самоуправление.

Характерни за Узбекистан са обособените градски райони, наречени „махала“ или „махалля“ (Понятие "Махалли", 2023). Махала означава местна общност и се отнася до общността от хора, живеещи в определен градски район. Махалите могат да варират по брой от 150 до 1500 семейства. Правомощията на махала включват подпомагане на социално слаби семейства, посредничество при разрешаване на местни спорове, издаване или отказ за издаване на удостоверение за развод, регистриране на граждани по местоживеене, събиране на местни данъци и упражняване на правомощията на избирателната комисия.

Основните правомощия и функции на органите на местното самоуправление в Узбекистан, са:

- изпълнение на програми за заетост на територията на махалите;
- участие в социално осигурителната система – пенсии, социално осигуряване, обезщетения за безработица, осигуряване на самотни граждани, нуждаещи се от външни грижи, изплащане на обезщетения за семейства с непълнолетни деца, обезщетения за отглеждане на деца до навършване на две години, подпомагане на млади семейства, финансово подпомагане на семейства с ниски доходи;
- прилагане на мерки, насочени към повишаване на ролята на жените и защита на техните интереси;
- насърчаване на опазването на околната среда;
- пропагандно-превантивна работа – провеждане на семинари, лекции и кръгли маси по теми религия, тероризъм, наркомания, домашно насилие; провеждане на празници, организиране на избори; разрешаване на конфликти;
- стопанска дейност (отдаване под наем на сгради на територията на махалите и др.);
- политическа функция – правото да номинира депутати в Законодателната камара на парламента и Кенгаша на народните депутати на различни нива.

За да насърчават предприемаческата дейност в териториално обособени общности, органите на самоуправление на гражданите, имат право да създават **консултативни центрове**. Консултативните центрове не са юридически лица. Разходите, свързани с дейността на консултативните центрове, се покриват от собствените средства на органите за самоуправление на гражданите и могат да бъдат покрити от благотворителни дарения от юридически и физически лица.

Държавните органи подпомагат органите за самоуправление на гражданите при организирането на дейността на консултативните центрове и по установения ред предоставят на събрания на граждани помещения за консултативни центрове за изпълнение на техните функции. Образователните институции, разположени на съответната територия, по искане на събранието на гражданите могат да предоставят учебни помещения на консултативни центрове, свободни от учебния процес, за провеждане на краткосрочни курсове.

Представители на държавни органи, предприятия, институции, организации, както и гражданите могат да участват в работата на консултативните центрове, по-специално да преподават краткосрочни курсове, да дават съвети за развитието на бизнес дейности на съответната територия. Консултативни центрове:

- организират краткосрочни курсове за обучение на граждани, живеещи на съответната територия, които искат да организират стопанска дейност, основите на икономиката, счетоводството, бизнес законодателството и данъчното законодателство, информират ги за нуждите и предпочитанията на стопански субекти, съвместно с центровете за насърчаване на заетостта съдействат за заетостта на младите хора в предприятия, учреждения и организации, разположени на съответната територия, за задържането им в тези предприятия, учреждения и организации, както и сред занаятчиите;

- подпомагат гражданите, живеещи на съответната територия, при организирането на стопанска дейност, включително подготовката на съответните документи за държавна регистрация на стопански субекти, подпомагат стопански субекти, включително семейни фирми и занаятчийски дейности, на съответната територия при ползване на облекчения, преференции, установени със закон и изготвяне на съответните документи за получаване на кредит с цел развиване на стопанска дейност.

Консултативните центрове могат да извършват и други дейности в съответствие със закона. Правилникът за консултативния център се приема от събрание на гражданите.

Все още голямата финансова централизация и липсата на достатъчно богат исторически опит в местното самоуправление изисква подкрепата за развитието на местните власти в бъдеще да бъде насочена към области, които увеличават участието им във вземането на решения и към въвеждането на съвременни методи на управление. Този начин на развитие, основан на принципа на общността на интересите, ще може по-ефективно да използва средствата, насочени към намаляване на разликите в доходите, възникнали на местно ниво през преходния период, и да помогне за преодоляване на недоволството, което причинява социална нестабилност. Това ще изисква:

- строго разграничаване на правомощията и функциите между органите на самоуправление на гражданите и органите на местното самоуправление;

- провеждане на обучения за членове на органи на самоуправление на граждани в областта на управлението на финансовите и човешките ресурси;

- въвеждане на механизми за гарантиране на прозрачност и отчетност на местните власти чрез формиране на открити и прозрачни процедури за управление на местните фондове и финансови сметки;

- създаване на условия за по-активно участие на гражданите в решаването на местни проблеми и задачи, организиране на съвместна система за мониторинг и оценка на принципа на общността.

Настоящите проблеми в системата на местното самоуправление в Узбекистан и необходимостта от прилагане на набор от мерки, насочени към по-нататъшното развитие на тази система, трябва да насочат правителството към решаване на следните средносрочни задачи:

1. Въвеждане на фундаментални промени в закона „За органите на самоуправление на гражданите“, тъй като действащият закон не поставя правната основа за по-нататъшна децентрализация на властта и укрепване на местното самоуправление. По-специално, в новата редакция на закона е необходимо ясно да се дефинират функциите и задачите на тези органи, тъй като сега те са законодателно натоварени с много функции и задачи за ефективното изпълнение на които не разполагат нито с финансов, нито с човешки ресурс. Това означава, че е необходимо да се обоснове намаляването на функциите на органите на самоуправление и да се идентифицират само онези функции, които те трябва да се изпълняват, определени въз основа на международния опит. Такива съвкупни функции могат да бъдат: разрешаване на конфликти на ниво махала; защита на интересите на населението, реализиране на програми за развитие на микробизнес и самостоятелна заетост.

2. Разработване на Концепция и Държавна програма за развитие на местното самоуправление, чиито основни принципи да бъдат саморегулация и строго разграничаване на правомощията, функциите и задачите на държавните органи и на органите на местното самоуправление. Необходимо е да се установи на законодателно ниво разпоредбата, че хокимите са органи на държавната власт, т.е. държавната администрация. Хоким на регион (район, град) е длъжностно лице, отговорно за прилагането на закони, президентски укази и правителствени резолюции, а събиранията на гражданите на село (град, аул) са местни органи на управление с правомощия за развитие на местната инфраструктура, отговарят за управлението на общинска собственост, развиват икономическата и финансовата основа на местното самоуправление и социалната инфраструктура на населените места, имат правомощия в областта на мобилизиране на населението за обществено-възстановителни работи, организиране на опазването на обществения ред и създаване на извънбюджетни фондове за решаване на неотложни проблеми от местно значение и са независими от изпълнителната власт. Необходимо е да се изостави практиката на държавна намеса в решаването на кадрови въпроси на органите за самоуправление на гражданите, по-специално избора на председатели на Кенгаши на събиранията на гражданите. Необходимо е да се увеличат правомощията на селските (градските, аулните) събрания на гражданите чрез:

- Прехвърляне в юрисдикцията на органите за самоуправление на гражданите на правомощията да разпределят, наблюдават и контролират целевото и рационално използване на земята и водните ресурси в тяхната юрисдикция, която понастоящем се осъществява изключително от окръжните хокимията и техните комисии.

- Даване на право на органите на местно самоуправление да откриват целеви сметки за изпълнение на определени проекти/програми за местно развитие в рамките на този орган на самоуправление, за привличане на доброволни дарения, което ще гарантира както ефективност, така и прозрачност на разходите на тези финансови средства;

- В рамките на създадената Асоциация на НПО осигуряване на финансиране на конкурсен принцип за специални годишни програми за органите на самоуправление. Необходимо е да се разбере, че органите на самоуправление на настоящия етап все още нямат способността самостоятелно да осигуряват своята финансовата стабилност и световният опит показват, че държавата трябва да разработи механизми за финансово подпомагане на местната власт. По-специално, необходимо е да се приеме законът „За държавната подкрепа на органите за самоуправление на гражданите“, който трябва да предвиди конкретни форми на държавна подкрепа за органите на самоуправление на гражданите и механизми за тяхното прилагане. Един от механизмите за държавна подкрепа за органите на самоуправление може да бъде въвеждането на механизъм за преразпределение на данъчните приходи.

За укрепване на потенциала на местните власти е необходимо да се прилагат мерки за подобряване на ефективността на органите на местното управление на областно и градско ниво, за да се засили децентрализацията, по-ясно да се разграничат правомощията между републиканските, регионалните и местните власти в рамките на провежданата административна реформа, по-ясно да се очертаят сферите на отговорност на държавните органи и самоуправление на гражданите. Като част от това е необходимо:

1. Подготовка на нова редакция на Закона за органите на местното самоуправление, осигуряваща ясна и прозрачна организация на структурата, задачите и функциите на органите на местното самоуправление.

2. Задълбочаване на процеса на бюджетна децентрализация. По-голямата самостоятелност на местните власти при разпределението на приходите от данъци е в основата на формирането на ефективна система на местно самоуправление и ще стимулира местните власти да разширяват данъчната основа и да увеличават данъчните приходи в местния бюджет чрез подпомагане на развитието на бизнеса. В тази връзка е необходима нова редакция на Закона за бюджетната система, която да осигури по-ясно и прозрачно разпределение на правомощията между централния и местните бюджети, промяна на методологията за бюджетно прогнозиране, отдалечаване от базовия метод и разработване на стандарти за финансиране на разходи в социалната сфера (например стандарти за издръжка на един ученик). В същото време трябва да се разширят правомощията на хокимията за преразпределение на ресурсите между бюджетните пера, при условие че се разработят нови стандарти и подходи за бюджетно прогнозиране. Това ще даде възможност за бързо решаване на проблемите с финансирането на областно ниво.

3. Усъвършенстване на механизмите за взаимодействие между държавни органи и неправителствени организации, насочени към засилване на тяхното участие в решаването на местни проблеми. По-специално, необходимо при изменение на Законът за органите на местното самоуправление да се предоставят на хокимиятите правомощия да организират конкурси за наблюдение на изпълнението на определени социални програми, за събиране и анализ на информация и за предоставяне на консултантски услуги за различни групи от населението.

Тези функции могат да бъдат прехвърлени на местни НПО, търговски организации и изследователски центрове, при условие че се въведе практиката на държавната обществена поръчка и държавните агенции получат адекватни механизми и ресурси.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В Узбекистан се формира отличителен национален модел на местно самоуправление под формата на събирания на гражданите на селото (кишлак, аул). Днес, въз основа на перспективите за развитие на страната, ориентирани към изграждането на демократично общество и широкото въвеждане на пазарни отношения, е необходимо да се разработи и реализира цялостна държавна политика, насочена към формирането на ефективни и способни местни власти, органично вписващи се в социално-политическия пейзаж на Узбекистан и на основата на дългогодишните национални традиции на узбекския народ. Проектирайки международния опит в развитието на местното самоуправление и местното управление в Узбекистан, е необходимо да се разбере, че децентрализацията, прехвърлянето на властта на местното ниво, укрепването на влиянието и възможностите за органите на местното самоуправление и местните власти

трябва да се комбинират с формиране на независими от изпълнителната власт съдебни органи, засилване ролята на гражданските организации и развитие на местни недържавни, частни медии, както електронни, така и печатни. Без едновременното развитие на тези елементи децентрализацията може да се стигне до липса на контрол върху действията на местните власти и до засилване на социалното напрежение.

От гледна точка на правителството, успехът в създаването на по-ефективни местни власти ще намали тежестта на отговорността, която те носят в момента за предоставяне на местни услуги, ще подобри институционалната и финансовата устойчивост на системата на местно ниво и ще намали степента на държавна намеса в дейността на органите за самоуправление на гражданите. В Доклада относно Узбекистан на Европейския парламент от 3.07.2023 г. се казва, че „икономическите и политическите реформи доведоха страната до постепенно подобрение, но все още са необходими допълнителни усилия, по-специално преразглеждане на Наказателния кодекс и нов Кодекс на неправителствените организации (НПО); като има предвид, че Узбекистан е класиран като „несвободен“ в класацията „Свободата в света“ за 2023 г. и „Свободата в мрежата“ за 2022 г. на „Фрийдъм хаус“ и се нарежда на 137-то място от общо 180 държави в световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ за 2023 г. в сравнение със 133-то място през 2022 г. (Европейски парламент, 2023) В Доклада се подчертава важната роля, която гражданското общество може да играе в подкрепа на ефективните и приобщаващи реформи за добро управление на Република Узбекистан. Всичко това ни дава основание да твърдим, че опирайки се на специфичната народопсихология, исторически опит и световни практики, може да се намери най-добрия модел на местно самоуправление, съответстващ на разбиранията за демократично и ефективно управление.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Алимухамедов, С. (15 октомври 2023 г.). *Конституция Республики Узбекистана*. Извлечено от Конституционные гарантии нормотворческой деятельности органов государственной власти на местах: [https://constitution.uz/ru/pages/constitutional\\_guarantees](https://constitution.uz/ru/pages/constitutional_guarantees).
- Европейски парламент. (7 март 2023 г.). *Доклад относно Узбекистан*. Извлечено от European Parliament: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0227\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0227_BG.html).
- Зиетова, А., & Бозоров, Э. (2019). *Махалля как основа местного самоуправления*. Экономика и социум, № 4 (59)
- Олламов, Я. (2017). *Конституционно правовые основы деятельности органов самоуправления граждан в Республике Узбекистан*. Бюллетень науки и практики-научной журнал. №5
- Раупов, С. (2019). *Развития органов самоуправления граждан в Узбекистане*. Экономика и социум, № 12 (67),
- Сенат Узбекистана. (10 октомври 2023 г.). *О Конституции*. Извлечено от Конституция Республики Узбекистан: <https://constitution.uz/ru>
- Собрание законодательства Республики Узбекистан. (2013 април 22 г.). *Об органах самоуправления граждан*. Извлечено от LexUz: <https://lex.uz/acts/2156897>
- Третьяков, С. И. (2019). *История становления и развития местного самоуправления в Республике Узбекистан*. Новый юридический вестник, 2019, № 2 (9).
- Эзозхонов, А. (11 октомври 2023 г.). *Понятие "Махалли"*. Извлечено от Advize.uz: <https://advice.uz/ru/document/2858>
- USAID. *Assessment of Intergovernmental Relations and Local Governance in the Republic of Uzbekistan*. USAID, Central Asian Republics Local Government Initiative Phase II, p. 56.