

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УЗБЕКИСТАНЕ

Сойипов Хумоюн,
Старший преподаватель Кафедры трудового права
Ташкентского государственного юридического университета
e-mail: kh.soyipov@tsul.uz

Дженнифер С. Стивенсон
Помощник декана по международным программам и услугам,
профессор права Университет Святой Марии (Сан Антонио, Техас)
e-mail: kulchanon@mail.ru

Abstract

Проведенное исследование показало, что местное самоуправление и участие граждан являются конституционно закрепленными и законодательно урегулированными институтами в Республике Узбекистан. Конституция определяет самоуправление как одну из форм участия граждан в управлении делами общества и государства, а органы самоуправления граждан (сходы граждан и их председатели) – как конституционно признанные структуры на низовом уровне. Основным нормативным актом, регулирующим их деятельность, является Закон «О гражданском самоуправлении», дополняемый другими законами, такими как Закон «О выборах председателя (аксакала) схода граждан», Избирательный кодекс, законы о референдуме и общественном контроле.

Участие граждан в управлении на местах реализуется как в прямых формах (сходы граждан, референдум, всенародное обсуждение, общественные слушания), так и в опосредованных (через избранных председателей махаллей и их советников, членов комиссий сходов граждан). Возрастающую роль играют институты гражданского общества и ННО, а также цифровые платформы, такие как "Открытый бюджет", расширяющие возможности граждан влиять на принятие решений и распределение ресурсов.

Несмотря на наличие правовой базы и предпринимаемые усилия, развитие местного самоуправления сталкивается с вызовами, включая ограниченность финансовой и административной автономии органов махалли, недостаточную вовлеченность граждан, правовую неопределенность и бюрократизацию.

Ключевые слова: самоуправление, гражданское общество, ННО, народовластие, форма участия, референдум, махалля, Узбекистан.

Introduction

I. Введение

Обоснование актуальности темы

Вопросы народовластия и участия граждан в управлении делами общества и государства являются краеугольным камнем демократического развития любого государства. В Республике Узбекистан эти принципы закреплены на высшем конституционном уровне. Конституция Республики Узбекистан провозглашает народ единственным источником государственной власти (Статья 7) и устанавливает, что государство выражает волю народа и служит его интересам (Статья 2). Граждане имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей (Статья 32). Одним из ключевых механизмов реализации этого права в Узбекистане является институт самоуправления, в частности, уникальная система органов самоуправления граждан – махалли. Актуальность исследования обусловлена необходимостью комплексного анализа конституционно-правовых основ и практических форм участия граждан в управлении на местах в условиях продолжающихся в стране реформ, направленных на построение гуманного демократического государства и справедливого общества. Понимание механизмов местного самоуправления и вовлеченности граждан позволяет оценить эффективность реализации принципов народовластия и определить пути дальнейшего совершенствования системы публичного управления на низовом уровне. Особую актуальность теме придает Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы, которая ставит задачу повышения эффективности деятельности института махалли, превращения ее в базовое звено общественного управления и контроля. Повышение роли гражданского участия и эффективности работы махалли также отмечается в международных оценках, таких как ВТИ 2024, где подчеркивается потенциал махалли как структуры, способствующей гражданской активности, хотя и указывается на сохраняющиеся вызовы в ее функционировании.

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является комплексный анализ теоретико-правовых основ и практических форм местного самоуправления и участия граждан в управлении на местах в Республике Узбекистан на основе действующего законодательства и конституционных принципов.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи: 1. Раскрыть понятие и сущность местного самоуправления в контексте узбекской конституционной модели. 2. Проанализировать нормативно-правовую базу, регулирующую местное самоуправление и участие граждан в Узбекистане, включая положения Конституции и профильных законов. 3. Исследовать формы и механизмы прямого и опосредованного участия граждан в управлении на местах, закрепленные законодательством. 4. Определить место и роль органов самоуправления граждан (сходов граждан и их председателей) в системе публичной власти Узбекистана. 5. Выявить значение цифровых технологий как инструмента расширения участия граждан, включая анализ

функционирования платформ типа "Открытый бюджет" (Open Budget). 6. Рассмотреть проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Узбекистане, опираясь на Стратегию развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы и оценки международных экспертов.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с организацией и функционированием местного самоуправления и реализацией права граждан на участие в управлении делами общества и государства в Республике Узбекистан.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые основы, нормативно-правовые акты, регулирующие местное самоуправление и участие граждан в Узбекистане, а также конкретные формы и механизмы такого участия, закрепленные законодательством и реализуемые на практике.

Методология исследования

В ходе исследования использовались общенаучные и частнонаучные методы познания. Основу составил системный подход, позволяющий рассматривать местное самоуправление и участие граждан как взаимосвязанные элементы единой системы народовластия. Использовались формально-юридический метод для анализа положений нормативно-правовых актов, сравнительно-правовой метод (в части общих принципов демократии и самоуправления, сопоставления с международным опытом), а также метод анализа документов (Конституции, законов, программных документов, отчетов международных организаций).

Научная новизна и практическая значимость

Научная новизна исследования заключается в систематизации и комплексном анализе конституционно-правовых основ и законодательно закрепленных форм участия граждан в управлении на местах в Узбекистане на основе актуальных нормативных источников и с учетом современных тенденций, включая цифровизацию и международные оценки. Особое внимание уделяется специфике узбекской модели местного самоуправления, основанной на институте махалли.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления и гражданского участия, повышения правовой культуры населения, а также в образовательном процессе при изучении конституционного и муниципального права Узбекистана. Результаты исследования могут быть полезны при реализации Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы, в частности, при повышении эффективности деятельности института махалли и внедрении партисипаторных практик.

II. Теоретико-правовые основы местного самоуправления

Понятие и сущность местного самоуправления

Местное самоуправление в демократическом государстве представляет собой одну из фундаментальных форм народовластия, обеспечивающую возможность населению самостоятельно или под свою ответственность решать вопросы местного значения. Оно базируется на принципах subsidiarity, децентрализации и автономии. В Республике Узбекистан понятие самоуправления тесно связано с конституционным правом граждан участвовать в управлении делами общества и государства (Статья 32 Конституции Республики Узбекистан). Конституция определяет, что такое участие осуществляется, в частности, посредством самоуправления. Это подчеркивает сущность самоуправления как формы непосредственной или опосредованной реализации гражданами своей воли на низовом, местном уровне. Сущность местного самоуправления в Узбекистане проявляется в функционировании органов самоуправления граждан, которые призваны выражать волю населения поселков, кишлаков, аулов и махалл городов, поселков, кишлаков и аулов. Этот институт, исторически укорененный в узбекском обществе как махалля, сочетает элементы традиционного общинного управления и современных принципов самоуправления. Он воплощает принципы участия сообщества и прозрачности управления, которые имеют большое значение для населения Узбекистана (World Bank).

Основные модели и формы местного самоуправления в мировой практике

Мировая практика знает различные модели местного самоуправления, отличающиеся степенью автономии от государства, порядком формирования органов, объемом полномочий и финансовой базой. Эти модели формировались под влиянием исторических, политических и административных традиций различных стран. Среди наиболее известных моделей выделяют:

- **Англосаксонская модель:** Характеризуется высокой степенью автономии местных органов власти от центрального правительства. Местные органы, как правило, формируются путем прямых выборов и обладают широкими полномочиями в решении местных вопросов. Ключевой чертой является прямое участие граждан и общественности в местном управлении, как это видно на примере Великобритании (webofjournals.com). Эта модель часто предполагает отсутствие прямого административного подчинения местных органов государственным структурам.
- **Континентальная модель:** Преобладает в странах континентальной Европы. Для нее характерна большая степень государственного контроля и надзора над деятельностью местных органов власти. Местные органы могут формироваться как путем выборов, так и назначаться центральными или региональными властями. Эта модель часто предполагает наличие системы административной опеки.
- **Смешанная модель:** Сочетает элементы англосаксонской и континентальной моделей, адаптируя их к национальным особенностям и традициям. Многие страны мира используют гибридные подходы, стремясь найти баланс между местной автономией и государственной целостностью.

Формы участия граждан в рамках этих моделей также разнообразны и могут включать:

- **Прямая демократия:** Механизмы, позволяющие гражданам непосредственно участвовать в принятии решений, такие как местные референдумы, гражданские инициативы, общественные слушания и собрания.
- **Представительная демократия:** Граждане избирают своих представителей в местные советы или муниципальные собрания, которые затем принимают решения от их имени.

В контексте Узбекистана, институт махалли, будучи конституционно закрепленной формой самоуправления граждан, имеет свои уникальные черты, которые отличают его от классических англосаксонской или континентальной моделей, хотя в процессе реформ могут заимствоваться отдельные элементы международного опыта.

Место и роль местного самоуправления в системе публичной власти

В системе публичной власти Узбекистана местное самоуправление, представленное органами самоуправления граждан (сходами граждан), занимает особое место. Согласно Статье 32 Конституции Республики Узбекистан, самоуправление является одной из форм участия граждан в управлении делами общества и государства, наряду с референдумами и демократическим формированием государственных органов. Это указывает на то, что органы самоуправления граждан не входят напрямую в систему государственных органов власти, но являются важным элементом системы народовластия и публичного управления. Они выступают связующим звеном между населением и государственными структурами, играя роль в решении вопросов местного значения и выражении интересов жителей на низовом уровне. Статья 7 Конституции подчеркивает, что государственная власть осуществляется исключительно органами, уполномоченными на то Конституцией и законами, принятыми на ее основе, в интересах народа. В этом контексте органы самоуправления граждан, будучи выразителями воли народа на местах, взаимодействуют с государственными органами для обеспечения интересов населения.

Местное самоуправление играет ключевую роль в:

- * **Приближении власти к населению:** Обеспечивает возможность гражданам обращаться напрямую к органам, решающим их повседневные проблемы.
- * **Выражении местных интересов:** Позволяет учитывать специфические потребности и приоритеты конкретных территорий и сообществ.
- * **Вовлечении граждан:** Создает институциональные рамки для участия населения в принятии решений, касающихся их жизни.
- * **Повышении подотчетности:** Делает власть на местном уровне более прозрачной и подотчетной перед гражданами.
- * **Социальной сплоченности:** Способствует формированию чувства общности и ответственности среди жителей.

В специфическом контексте Узбекистана, махалля занимает особое и значимое место в этой системе местного самоуправления (webofjournals.com), выступая в качестве основного интерфейса для управления на уровне сообщества и взаимодействия граждан с общественными делами. Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы подчеркивает необходимость превращения махалли в базовое звено общественного

управления и контроля, что еще раз подтверждает ее центральную роль в системе публичной власти на низовом уровне.

III. Нормативно-правовая база местного самоуправления в Узбекистане

Нормативно-правовая база, регулирующая местное самоуправление и участие граждан в Республике Узбекистан, является многоуровневой и включает в себя положения Конституции, законы, подзаконные акты, а также программные документы, определяющие стратегические направления развития.

Анализ положений Конституции Республики Узбекистан

Конституция Республики Узбекистан, принятая 8 декабря 1992 года, является основополагающим документом, закрепляющим принципы народовластия и право граждан на участие в управлении. Ряд статей непосредственно регулирует или затрагивает вопросы местного самоуправления и участия граждан: * **Статья 2:** Устанавливает, что государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами. Это положение формирует общую основу для подотчетности власти населению, что является важным принципом самоуправления. * **Статья 7:** Провозглашает народ единственным источником государственной власти. Государственная власть осуществляется в интересах народа и исключительно органами, уполномоченными Конституцией и законами, принятыми на ее основе. Эта статья подчеркивает суверенитет народа и легитимность органов власти, включая те, что формируются при участии граждан. * **Статья 9:** Определяет, что наиболее важные вопросы общественной и государственной жизни выносятся на обсуждение народа, ставятся на всенародное голосование — референдум. Это закрепляет референдум как высшую форму непосредственного народовластия на национальном уровне. * **Статья 15:** Признает безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан, их прямое действие. Это обеспечивает правовую основу для функционирования всех институтов, включая органы самоуправления, и гарантирует их деятельность в рамках закона. * **Статья 32:** Является одной из ключевых статей, касающихся гражданского участия. Она гласит: "Граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также общественного контроля". Данная статья прямо определяет самоуправление как одну из конституционных форм участия граждан в управлении, ставя его в один ряд с референдумом и выборами. * **Статья 105:** Конституционно закрепляет структуру органов самоуправления граждан на низовом уровне: "Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие председателя (аксакала)". Эта статья является основой для законодательного регулирования деятельности махалли. * **Статья 117:** Определяет конституционные основы проведения выборов, являющихся одним из

механизмов демократического формирования государственных органов и опосредованного участия граждан. Закрепляет принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Таким образом, Конституция закладывает прочный фундамент для развития местного самоуправления и различных форм участия граждан, определяя их как неотъемлемые элементы народовластия и системы публичного управления.

Закон «О гражданском самоуправлении» и другие акты

Помимо Конституции, правовое регулирование местного самоуправления и участия граждан осуществляется рядом законов Республики Узбекистан. Ключевым актом, детально регулирующим организацию и деятельность органов самоуправления граждан, является **Закон Республики Узбекистан «О гражданском самоуправлении»**. Этот закон определяет правовые основы, принципы, задачи, полномочия, порядок формирования и деятельности органов самоуправления граждан, а также гарантии их самостоятельности.

Важным актом, регулирующим порядок формирования органов самоуправления граждан, является **Закон Республики Узбекистан «О выборах председателя (аксакала) схода граждан»**. Этот закон устанавливает правовой механизм организации и проведения выборов председателей (аксакалов) сходов граждан и их советников, обеспечивая демократические процедуры избрания руководителей махаллей.

Важными актами, регулирующими формы прямого и опосредованного участия граждан, являются: * **Избирательный кодекс Республики Узбекистан (принят в 2019 году)**: Кодифицирует законодательство о выборах, определяет избирательные права граждан и порядок их реализации, закрепляя механизмы практического осуществления активного и пассивного избирательного права и свободы волеизъявления граждан в соответствии с международными стандартами. * **Закон Республики Узбекистан «О Референдуме Республики Узбекистан» (принят в новой редакции в 2001 году)**: Определяет основные принципы и порядок проведения референдума, а также вопросы, которые не могут быть его предметом. Закрепляет право инициативы проведения референдума за гражданами Республики Узбекистан (в числе других субъектов). * **Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов»**: Определяет правовые механизмы проведения всенародного обсуждения проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, предоставляя гражданам возможность высказать свою позицию и внести предложения на стадии разработки нормативных актов. * **Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле»**: Регулирует отношения в области осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и организаций, обеспечивая право граждан и институтов гражданского общества контролировать деятельность власти.

Эти законы детализируют конституционные положения и создают правовые механизмы для реализации гражданами своего права на участие в управлении, как на национальном, так и на местном уровнях.

Полномочия и компетенция органов махалли

Органы самоуправления граждан (сходы граждан и избираемые ими председатели) наделены законодательством широким кругом полномочий в решении вопросов местного значения. Эти полномочия охватывают различные сферы жизни местного сообщества. На основе предоставленных материалов и общих знаний о функционировании махалли, можно выделить следующие направления компетенции:

*** Решение социальных вопросов:** Оказание помощи нуждающимся семьям, одиноким престарелым, инвалидам; организация благотворительных мероприятий; содействие в трудоустройстве; работа с молодежью и женщинами. *** Поддержание общественного порядка:** Содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка на территории махалли; профилактика правонарушений. *** Благоустройство территории:** Организация работ по санитарной очистке, озеленению, ремонту дорог и инженерных сетей местного значения; контроль за состоянием жилого фонда. *** Развитие местной инфраструктуры:** Внесение предложений в соответствующие государственные органы по вопросам развития социальной и инженерной инфраструктуры. *** Участие в реализации государственных программ:** Содействие государственным органам в реализации социально-экономических программ на своей территории. *** Общественный контроль:** Осуществление контроля за деятельностью должностных лиц государственных органов и организаций на территории махалли по вопросам, затрагивающим интересы населения. *** Организация культурно-массовых мероприятий:** Проведение праздников, спортивных мероприятий, работа с населением по укреплению национальных и семейных ценностей.

Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы предусматривает дальнейшее **расширение полномочий махаллей и укрепление их финансовой самостоятельности** в целях решения социально-экономических проблем территорий непосредственно на месте. Это включает передачу махаллям части функций государственных органов, увеличение финансирования их деятельности, предоставление права распоряжаться определенными бюджетными средствами, в том числе через механизмы партисипаторного бюджетирования, такие как платформа "Открытый бюджет" (Open Budget).

Соотношение местного самоуправления и государственной власти

В Узбекистане местное самоуправление (в лице органов самоуправления граждан) и государственная власть представляют собой различные уровни публичного управления, основанные на принципе народовластия. Конституция разграничивает участие граждан посредством самоуправления и посредством демократического формирования государственных органов (Статья 32). Это указывает на то, что органы самоуправления граждан не являются частью системы государственных органов власти, но функционируют параллельно с ними на местном уровне, образуя специфическую двухуровневую систему управления на местах: государственная администрация (хокимияты) и органы самоуправления граждан (махалли).

Государственная власть на местах осуществляется представительными органами (Кенгаши народных депутатов) и исполнительными органами (хокимияты), которые формируются в соответствии с законодательством и являются частью единой системы государственной власти. Органы самоуправления граждан, в свою очередь, формируются непосредственно населением и призваны выражать его волю и интересы на низовом уровне (Статья 105 Конституции).

Соотношение между этими уровнями строится на принципах взаимодействия и сотрудничества, а не подчинения. Государственная власть осуществляется уполномоченными органами в интересах народа (Статья 7), а органы самоуправления граждан выражают волю народа на местах. Законодательство предусматривает механизмы взаимодействия органов махалли с государственными органами, включая возможность внесения предложений, участия в обсуждении вопросов, касающихся территории махалли, и осуществления общественного контроля.

Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы предусматривает укрепление этого взаимодействия путем:

- * Обеспечения **прямого диалога** между государственными органами и махаллями.
- * Создания **системы обращения во все государственные органы из махаллей**, упрощая доступ граждан к государственным услугам и решению проблем.
- * **Оказания государственных и социальных услуг непосредственно в махалле**, что приближает государство к населению и повышает эффективность их предоставления.

Таким образом, в Узбекистане выстраивается модель, при которой органы самоуправления граждан, не являясь частью государственного аппарата, тесно взаимодействуют с ним, выступая в качестве ключевого партнера государства на низовом уровне и механизма реализации конституционного права граждан на участие в управлении.

IV. Формы участия граждан в управлении на местах

Участие граждан в управлении делами общества и государства в Узбекистане реализуется в различных формах, закрепленных Конституцией и законодательством. Эти формы можно разделить на прямые и опосредованные, а также выделить роль институтов гражданского общества и новых цифровых инструментов.

Прямые формы участия: сходы граждан, общественные обсуждения, опросы

1. **Сходы граждан (махалли):** Являются конституционно закрепленной формой прямого участия граждан в самоуправлении на низовом уровне (Статья 105 Конституции). Сход граждан является высшим органом самоуправления в поселке, кишлаке, ауле, а также в махалле города, поселка, кишлака и аула. На сходах граждан избирается председатель (аксакал), что является актом прямого волеизъявления населения по формированию своего органа самоуправления. Компетенция схода граждан включает решение наиболее важных вопросов жизни махалли, утверждение бюджета махалли, контроль за деятельностью председателя и его советников. Сходы граждан могут принимать решения по широкому кругу вопросов, затрагивающих

интересы жителей, от благоустройства до социальной поддержки. Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы предусматривает обеспечение участия граждан в жизни своей махалли, что подчеркивает важность этой формы прямого народовластия.

2. **Референдум:** Является высшей формой непосредственной демократии (Статья 9 Конституции). На референдум выносятся наиболее важные вопросы общественной и государственной жизни. Закон «О Референдуме Республики Узбекистан» определяет порядок его проведения. Референдум может проводиться как на республиканском, так и на местном уровнях (хотя на местном уровне эта форма используется реже). Узбекистан имеет опыт проведения референдумов (29 декабря 1991 г. – о независимости, 26 марта 1995 г. – о продлении полномочий Президента, 27 января 2002 г. – о внесении изменений в Конституцию). Право инициативы проведения референдума закреплено за гражданами Республики Узбекистан (в числе других субъектов).

3. **Всенародное обсуждение проектов законов:** Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов» предоставляет гражданам возможность высказать свою позицию по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов. Эта форма участия позволяет учитывать мнение населения на стадии разработки правовых норм, повышая их легитимность и эффективность.

4. **Общественные обсуждения и слушания:** Проводятся государственными органами и органами самоуправления граждан по вопросам, затрагивающим интересы населения. Могут касаться проектов решений, планов развития территории, вопросов благоустройства и т.д.

5. **Опросы общественного мнения:** Могут проводиться для изучения отношения граждан к тем или иным вопросам местного значения, выявления проблем и приоритетов населения.

Косвенное участие: через органы махалли, советы и комитеты

Косвенное участие граждан в управлении на местах осуществляется через избранных представителей и сформированные ими органы:

1. **Председатель (аксакал) схода граждан и его советники:** Избираются непосредственно гражданами на сходе и представляют их интересы. Они осуществляют текущее управление делами махалли, организуют исполнение решений схода граждан, взаимодействуют с государственными органами и институтами гражданского общества. Председатель махалли является ключевой фигурой, обеспечивающей связь между населением и властью.

2. **Комиссии схода граждан:** Сход граждан может формировать постоянные или временные комиссии по различным направлениям деятельности (например, по вопросам благоустройства, социальной поддержки, работе с молодежью). Члены комиссий

работают на общественных началах и способствуют более глубокому вовлечению активных граждан в решение конкретных задач.

3. Общественные советы при государственных органах: Формируются для обеспечения взаимодействия государственных органов с общественностью, учета мнения граждан при принятии решений. Хотя не являются органами местного самоуправления, они служат важным каналом опосредованного участия граждан в управлении на местном уровне.

Роль институтов гражданского общества и негосударственных НПО

Институты гражданского общества (ИГО) и негосударственные некоммерческие организации (ННО) играют возрастающую роль в системе местного самоуправления и участия граждан в Узбекистане. Они выступают в качестве посредников между государством и обществом, выражают интересы различных групп населения, участвуют в решении социальных проблем, осуществляют общественный контроль.

- **ННО:** Могут оказывать консультационную и экспертную поддержку органам самоуправления граждан, реализовывать социальные проекты на местном уровне, проводить мониторинг и оценку эффективности деятельности местных органов власти.
- **Общественные фонды, средства массовой информации, другие ИГО:** Способствуют повышению правовой культуры граждан, информированию населения о деятельности органов власти, мобилизации гражданской активности.

ВТИ 2024 отмечает, что гражданское общество в Узбекистане имеет потенциал для роста, и махалля может служить платформой для гражданской активности. Однако подчеркивается, что ННО часто сталкиваются с ограничениями в своей деятельности.

Цифровизация и электронные платформы как инструмент участия

Цифровизация открывает новые возможности для расширения участия граждан в управлении на местах. В Узбекистане активно внедряются электронные платформы и сервисы, направленные на повышение прозрачности деятельности государственных органов и вовлечение граждан в процессы принятия решений:

- 1. Платформа "Открытый бюджет" (Open Budget):** Является ярким примером использования цифровых технологий для партисипаторного бюджетирования. Эта платформа позволяет гражданам отслеживать формирование и исполнение местных бюджетов, а также вносить предложения по проектам, которые могут быть профинансированы за счет бюджетных средств. По данным на 2023 год, через платформу "Открытый бюджет" граждане Узбекистана предложили проекты на сумму более 1,2 трлн сумов, из которых было одобрено проектов на 168 млрд сумов. Это демонстрирует реальный механизм влияния граждан на распределение финансовых ресурсов на местном уровне.
- 2. Виртуальные приемные государственных органов:** Позволяют гражданам направлять обращения, жалобы и предложения в государственные органы, включая местные хокимияты.

3. **Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ):** Предоставляет доступ к широкому спектру государственных услуг в электронной форме, упрощая взаимодействие граждан с государством.

4. **Информационные системы органов самоуправления граждан:** Внедряются для автоматизации деятельности махаллей, ведения учета населения, сбора и анализа данных, что повышает эффективность их работы и прозрачность. Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы предусматривает цифровизацию процессов, направленных на работу с населением в махаллях.

Цифровые платформы способствуют повышению информированности граждан, упрощению процедур взаимодействия с органами власти и созданию новых каналов для выражения мнения и участия в принятии решений.

V. Проблемы и вызовы в развитии местного самоуправления

Несмотря на конституционные гарантии и законодательную базу, а также предпринимаемые государством меры, развитие местного самоуправления и эффективного участия граждан в Узбекистане сталкивается с рядом системных проблем и вызовов. Эти проблемы носят как правовой, так и организационно-финансовый характер.

Ограниченность финансовой и административной автономии

Одной из ключевых проблем является недостаточная финансовая и административная автономия органов самоуправления граждан. Хотя Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы ставит задачу укрепления финансовой самостоятельности махаллей, на практике их бюджетные ресурсы часто ограничены и зависят от трансфертов из вышестоящих бюджетов. Это снижает возможности махаллей самостоятельно решать насущные проблемы территории. Административная автономия также может быть ограничена из-за сильного влияния местных государственных администраций (хокимиятов), что иногда приводит к дублированию функций или фактическому подчинению органов самоуправления государственным структурам. ВТИ 2024 отмечает, что, несмотря на конституционное закрепление, махалли часто функционируют как продолжение государственного аппарата, а не как независимые органы самоуправления.

Недостаточная вовлеченность граждан в процесс принятия решений

Несмотря на наличие законодательно закрепленных форм участия (сходы граждан, общественные обсуждения, платформа "Открытый бюджет"), фактическая вовлеченность граждан в процесс принятия решений на местном уровне может быть недостаточной. Причины могут быть различными: * **Низкая правовая культура и осведомленность граждан:** Многие граждане могут не знать о своих правах и возможностях участия в управлении, о порядке проведения сходов граждан, возможностях использования цифровых платформ. * **Пассивность населения:** Может быть обусловлена различными факторами, включая неверие в возможность реального

влияния на решения, отсутствие времени или интереса, а также сохраняющиеся патерналистские настроения. * **Формализм:** В некоторых случаях участие граждан может носить формальный характер, когда решения фактически принимаются узким кругом лиц, а процедуры участия используются лишь для их легитимации.

Правовая неопределенность статуса отдельных органов

Несмотря на наличие Закона «О гражданском самоуправлении», статус и взаимодействие органов самоуправления граждан с другими органами публичной власти требуют дальнейшего уточнения. Соотношение полномочий органов махалли, хокимиятов и других местных государственных структур иногда может быть недостаточно четким, что приводит к коллизиям и неэффективности.

Бюрократизация и дублирование функций

Взаимодействие органов самоуправления граждан с государственными органами может быть осложнено бюрократическими процедурами. Возможно также частичное дублирование функций между органами махалли и некоторыми службами местных государственных администраций, что приводит к неэффективному использованию ресурсов и замедляет решение проблем.

VI. Перспективы развития и предложения

Развитие местного самоуправления и расширение участия граждан являются приоритетными направлениями государственной политики в Узбекистане, закрепленными в Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы. Реализация поставленных задач требует комплексного подхода и системных преобразований.

Совершенствование законодательства

Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего местное самоуправление и участие граждан. Это может включать: * Внесение изменений в Закон «О гражданском самоуправлении» с целью более четкого определения статуса органов махалли, их взаимодействия с государственными органами, расширения их полномочий и финансовой базы. * Разработку и принятие нормативных актов, регламентирующих порядок проведения различных форм прямого участия граждан (общественных обсуждений, слушаний) на местном уровне. * Уточнение правового статуса и порядка формирования общественных советов при местных государственных органах.

Повышение правовой культуры и осведомлённости граждан

Эффективное участие граждан невозможно без высокого уровня их правовой культуры и осведомленности о своих правах и возможностях. Необходимы системные меры по: * Проведению широких информационных кампаний о роли и значении местного самоуправления, деятельности органов махалли, доступных формах участия. * Включению вопросов местного самоуправления и гражданского участия в

образовательные программы. * Развитию правового просвещения населения через средства массовой информации, социальные сети, проведение семинаров и тренингов.

Расширение полномочий и ресурсов органов махалли

Как предусмотрено Стратегией развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы, необходимо последовательно расширять полномочия органов махалли и укреплять их финансовую самостоятельность. Это включает: * Передачу части функций государственных органов на уровень махалли, особенно в сферах социальной поддержки, занятости, работы с молодежью и женщинами. * Увеличение объема финансовых средств, поступающих в распоряжение махаллей, в том числе за счет закрепления за ними части местных налогов и сборов. * Активное использование механизмов партисипаторного бюджетирования, таких как платформа "Открытый бюджет", для вовлечения граждан в определение приоритетов расходования бюджетных средств на местном уровне. * Обеспечение необходимой материально-технической базы для эффективной работы органов махалли.

Использование международного опыта в области децентрализации

Изучение и адаптация успешного международного опыта в области децентрализации и развития местного самоуправления может быть полезным для Узбекистана. Это не означает прямое копирование моделей, а скорее анализ принципов, механизмов и инструментов, доказавших свою эффективность в других странах, с учетом национальной специфики и института махалли. Участники конференции, организованной Фондом Ханнса Зайделя в Центральной Азии, обсуждали основные теории местного самоуправления, проблемы и перспективы развития, что свидетельствует об интересе к международному опыту.

Поддержка инициатив снизу и развитие партисипаторных практик

Важным направлением является поддержка гражданских инициатив и развитие партисипаторных практик, выходящих за рамки формальных процедур. Это может включать: * Стимулирование создания и деятельности ННО, работающих на местном уровне и занимающихся решением социальных проблем. * Поддержка проектов, инициированных самими жителями махаллей. * Развитие механизмов общественного контроля, позволяющих гражданам и ИГО контролировать деятельность местных органов власти. * Повышение эффективности работы цифровых платформ для гражданского участия, обеспечение их доступности и удобства использования.

VII. Заключение

Обобщение результатов исследования

Проведенное исследование показало, что местное самоуправление и участие граждан являются конституционно закрепленными и законодательно урегулированными институтами в Республике Узбекистан. Конституция определяет самоуправление как одну из форм участия граждан в управлении делами общества и государства, а органы

самоуправления граждан (сходы граждан и их председатели) – как конституционно признанные структуры на низовом уровне. Основным нормативным актом, регулирующим их деятельность, является Закон «О гражданском самоуправлении», дополняемый другими законами, такими как Закон «О выборах председателя (аксакала) схода граждан», Избирательный кодекс, законы о референдуме и общественном контроле.

Участие граждан в управлении на местах реализуется как в прямых формах (сходы граждан, референдум, всенародное обсуждение, общественные слушания), так и в опосредованных (через избранных председателей махаллей и их советников, членов комиссий сходов граждан). Возрастающую роль играют институты гражданского общества и ННО, а также цифровые платформы, такие как "Открытый бюджет", расширяющие возможности граждан влиять на принятие решений и распределение ресурсов.

Несмотря на наличие правовой базы и предпринимаемые усилия, развитие местного самоуправления сталкивается с вызовами, включая ограниченность финансовой и административной автономии органов махалли, недостаточную вовлеченность граждан, правовую неопределенность и бюрократизацию.

Выводы и рекомендации

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Институт махалли является уникальной и конституционно значимой формой местного самоуправления в Узбекистане, имеющей глубокие исторические корни и высокий потенциал для развития гражданского участия.
2. Действующее законодательство создает основу для реализации права граждан на участие в управлении на местах, однако требует дальнейшего совершенствования для повышения эффективности и самостоятельности органов самоуправления граждан.
3. Цифровизация, в частности внедрение платформ типа "Открытый бюджет", открывает новые перспективы для расширения прямого участия граждан и повышения прозрачности местного управления.
4. Преодоление существующих проблем требует комплексных мер, направленных на укрепление правового статуса и финансовой базы махаллей, повышение правовой культуры населения и активное внедрение партисипаторных практик.

Для дальнейшего развития местного самоуправления и расширения участия граждан в Узбекистане предлагаются следующие рекомендации:

- Провести комплексный анализ действующего законодательства о гражданском самоуправлении с целью его совершенствования, уточнения полномочий органов махалли и их взаимодействия с государственными органами.
- Разработать и реализовать государственные программы по повышению финансовой самостоятельности органов махалли, включая закрепление за ними стабильных источников доходов и расширение возможностей распоряжения бюджетными средствами.

- Усилить работу по правовому просвещению населения, информированию граждан о возможностях участия в управлении на местном уровне, в том числе с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.
- Активно внедрять и совершенствовать механизмы партисипаторного бюджетирования и другие формы прямого участия граждан в принятии решений по вопросам местного значения.
- Создать благоприятные условия для деятельности институтов гражданского общества и ННО, работающих на местном уровне, оказывая им организационную, методическую и финансовую поддержку.
- Изучать и творчески применять международный опыт в области децентрализации и развития местного самоуправления, адаптируя его к специфике узбекской модели.

Значение участия граждан в устойчивом развитии местных сообществ

Участие граждан в управлении на местах имеет огромное значение для устойчивого развития местных сообществ. Оно способствует: * **Повышению эффективности управления:** Решения, принятые с учетом мнения населения, более точно соответствуют их потребностям и лучше реализуются. * **Укреплению социальной сплоченности:** Совместное решение проблем объединяет жителей, формирует чувство ответственности за свою территорию. * **Развитию гражданской активности:** Участие в местном самоуправлении является школой демократии, формирует активную гражданскую позицию. * **Повышению прозрачности и подотчетности власти:** Открытые процедуры участия делают деятельность органов власти более понятной и контролируемой со стороны населения. * **Стимулированию местного экономического развития:** Вовлечение граждан позволяет выявлять приоритетные направления развития территории и мобилизовать местные ресурсы.

Таким образом, развитие местного самоуправления и расширение участия граждан в Узбекистане являются не только реализацией конституционных принципов народовластия, но и необходимым условием для построения сильного гражданского общества, эффективного государства и обеспечения устойчивого развития страны в целом. Дальнейшее укрепление института махалли и активное вовлечение граждан в решение местных вопросов являются ключевыми задачами на пути построения Нового Узбекистана.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аналитическая и научная деятельность МИМРД МПА СНГ - http://iacis.ru/monitoring_razvitiya_demokratii/deyatelnost_mimrd/analiticheskaya_i_nauchnaya_deyatelnost_mimrd_mpa_sng
2. Посольство Республики Узбекистан в Турецкой Республике - <http://uzembassy.org.tr/news/1601>
3. Сектора ИПП РАН - <http://www.igpran.ru/about/subjects/2856/>
4. Safoeva, Shahnoza; Fall, 2024 - <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/04jc-1f77/download>

5. Конференции / Наука / Меню / Алтайский филиал РАНХиГС
- <https://alt.ranepa.ru/science/conf/>
6. BTI 2024 Uzbekistan Country Report: BTI 2024 - <https://bti-project.org/en/reports/country-report/UZB>
7. Конституция Республики Узбекистан - <https://constitution.uz/ru/clause/index>
8. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/502791539523038928/Concept-Project-Information-Documents-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Uzbekistan-Prosperous-Villages-Obod-Qishloq-P168233.docx>
9. 328-сон 14.12.2013. Об утверждении Положения об ... - <https://lex.uz/docs/2293627>
10. Life Science Data Governance in Practice | Engaging Scientists in ...
- <https://nap.nationalacademies.org/read/27433/chapter/7>
11. Махалля. Ее роль в демократизации общества
- <https://old.uwed.uz/uz/news/fulltext/1133>
12. Олий Мажлис Конунчилик палатаси - <https://parliament.gov.uz/ru/news/mahalla-institutining-huquqiy-asoslarini-takomillashtirishga-qaratilgan-takliflar-ilgari-surildi>
13. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ НОВОГО УЗБЕКИСТАНА НА 2022 ...
- https://president.uz/ru/pages/view/strategy?menu_id=144
14. TRANSFORMATION PROCESSES OF THE MAHALLA ...
- <https://webofjournals.com/index.php/9/article/download/4417/4372>
15. О государственной гражданской службе и муниципальной ...
- https://www.gov.kg/ru/p/civil_service
16. Центр исследований Агентства по управлению ... - <https://www.research-center.uz/reports/2024/>
17. CONSOLIDATED REPORT ON THE RESULTS OF ANALYSIS OF ...
- <https://www.sfcg.org/report/report-on-the-results-of-analysis-of-the-legal-framework-for-freedom-of-religion-and-belief-in-kazakhstan-uzbekistan-and-tajikistan/>
18. Конференции - <https://www.sibupk.su/science/neworg/confer/>
19. 2024 Investment Climate Statements: Uzbekistan - <https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/uzbekistan/>
20. Кафедра конституционного права: Научно-исследовательская ...
- https://www.usla.ru/departments/moreinfo.php?detal=227&moreinfo_id=76
21. Посольство Республики Узбекистан в Турецкой Республике
- <https://www.uzembassy.org.tr/news/5033>