



Distingue et Impera: Regional Diagnostics as a Prerequisite for Effective Decentralization

Gulchekhra MALIKOVA¹, Bobur MALIKOV²

Institute of Legislation and Legal Policy under the President of the Republic of Uzbekistan
Institute for Poverty and Labor Market Research under the Ministry of Employment and Poverty Reduction of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received December 2025

Received in revised form

15 December 2025

Accepted 15 January 2026

Available online

05 February 2026

Keywords:

decentralization,
regional diagnostics,
territory profile,
classification of territories,
regional ranking,
differentiated governance,
constitutional principle of
equality,
spatial planning.

ABSTRACT

This article substantiates the need to implement a system of regional diagnostics as a mandatory preliminary stage for the decentralization of public administration reform in Uzbekistan. Based on empirical data from a labor market study (174 large and 812 small and medium-sized enterprises) and a sociological survey of 89 public officials, it is shown that a uniform model of territorial governance provides neither equalization nor incentives for development. The current Methodology for Territorial Planning is analyzed, revealing a gap between the President's decree on a differentiated approach (PD-223) and the actual unification of instruments. The article examines international experience with territorial typologies (OECD, EU, France, Poland) and domestic differentiation practices (SEZs, "Obod Qishloq", PR-49). A model for regional diagnostics is proposed, which includes the creation of territorial profiles (passportization), their typological classification, valid ratings based on comparisons within typological groups, and a system of legal guarantees. The constitutional permissibility of a differentiated approach is justified based on a distinction between the objects of differentiation: management tools for territories and the rights of citizens. Proposals are formulated for the legislative consolidation of the regional diagnostics system within the legal framework for decentralization.

2181-1415/© 2026 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol7-iss1-pp443-455>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

¹ Institute of Legislation and Legal Policy under the President of the Republic of Uzbekistan.

² Institute for Poverty and Labor Market Research under the Ministry of Employment and Poverty Reduction of the Republic of Uzbekistan

Distingue et impera: минтақавий диагностика давлат бошқарувини номарказлаштиришнинг шарти сифатида

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

номарказлаштириш,
минтақавий диагностика,
худуд паспорти,
худудларни таснифлаш,
минтақалар рейтинги,
табақалаштирилган
бошқарув,
тенглик принципи,
худудий режалаштириш.

Мақолада Ўзбекистонда давлат бошқарувини номарказлаштириш ислоҳотининг мажбурий дастлабки босқичи сифатида минтақавий диагностика тизимини жорий этиш зарурати асослантирилади. Меҳнат бозори тадқиқоти (174 та йирик ва 812 та кичик ва ўрта корхона) ҳамда давлат органлари хизматчиларининг 89 нафари ўртасида ўтказилган социологик сўров маълумотлари асосида худудларни бошқаришнинг ягона модели на тенглаштириш ва на ривожланиш учун рағбатни таъминламаслиги кўрсатилган. Амалдаги Худудий режалаштириш методикаси таҳлил қилинган, Президентнинг табақалаштирилган ёндашув тўғрисидаги топшириғи (ПФ-223) билан воситаларнинг амалда унификациялаштирилиши ўртасидаги узилиш аниқланган. Худудий типологиялар бўйича халқаро тажриба (ИҚТТ, Европа Иттифоқи, Франция, Польша) ва табақалаштиришнинг миллий амалиёти (МИЗ, “Обод қишлоқ”, ПҚ-49) ўрганилган. Минтақавий диагностика модели таклиф этилган бўлиб, у худудларни паспортлаштириш, уларни типологик таснифлаш, типологик гуруҳлар доирасида таққослашга асосланган тўғри рейтинглар ва ҳуқуқий кафолатлар тизимини ўз ичига олади. Табақалаштириш объектларини – худудлар учун бошқарув воситалари ва фуқароларнинг ҳуқуқларини – фарқлаш асосида табақалаштирилган ёндашувнинг конституциявий мақбуллиги исботланган. Номарказлаштириш тўғрисидаги қонунчиликда минтақавий диагностика тизимини норматив мустаҳкамлаш бўйича таклифлар шакллантирилган.

Distingue et impera: региональная диагностика как условие эффективной децентрализации

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

децентрализация,
региональная
диагностика,
паспорт территории,
классификация
территорий,
рейтинг регионов,
дифференцированное
управление,
конституционный
принцип равенства,
территориальное
планирование.

Статья обосновывает необходимость внедрения системы региональной диагностики как обязательного предварительного этапа реформы децентрализации государственного управления в Узбекистане. На основе эмпирических данных исследования рынка труда (174 крупных и 812 малых и средних предприятий) и социологического опроса 89 сотрудников государственных органов показано, что унифицированная модель управления территориями не обеспечивает ни выравнивания, ни стимулов к развитию. Проанализирована действующая Методика территориального планирования, выявлен разрыв между

поручением Президента о дифференцированном подходе (УП-223) и фактической унификацией инструментов. Исследован международный опыт территориальных типологий (ОЭСР, ЕС, Франция, Польша) и отечественная практика дифференциации (СЭЗ, «Обод кишлок», ПП-49). Предложена модель региональной диагностики, включающая паспортизацию территорий, их типологическую классификацию, корректные рейтинги на основе сравнения внутри типологических групп и систему правовых гарантий. Обоснована конституционная допустимость дифференцированного подхода на основе разграничения объектов дифференциации: управленческих инструментов для территорий и прав граждан. Сформулированы предложения по нормативному закреплению системы региональной диагностики в законодательстве о децентрализации.

Реформа децентрализации государственного управления в Узбекистане вступает в фазу практической реализации. Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по внедрению новой системы обеспечения высокого экономического роста и занятости населения в регионах, а также повышению роли и ответственности местных хокимиятов в данном направлении» (далее – УП-223) перед правительством была поставлена задача разработать методику развития территорий с учётом их природно-географических, демографических, экономических и инфраструктурных характеристик. Тем самым была признана необходимость дифференцированного подхода к территориальному развитию, учитывающего объективные различия между регионами. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по коренному совершенствованию деятельности хокимиятов районов (городов) для устойчивого социально-экономического развития регионов» (далее – УП-186) закрепил следующий шаг – разработку Стратегии децентрализации государственного управления до 2030 года. Однако ключевой вопрос остаётся методологически неразработанным: каким образом определять, какие территории готовы к принятию расширенных полномочий, а какие нуждаются в предварительном укреплении потенциала? Эмпирические данные подтверждают остроту этой проблемы. Эмпирические данные подтверждают остроту проблемы. Материалы Института исследований бедности и рынка труда (2025), охватившие 174 крупных и 812 малых и средних предприятий, демонстрируют масштаб различий: интегральный индекс развития трудовых отношений варьируется от 71,4 балла (г.Ташкент) до 97,7 балла (Наманганская область), что свидетельствует о принципиально различной институциональной среде территорий. Результаты социологического опроса, проведенного ИЗПП среди 89 сотрудников министерств, ведомств и хокимиятов, свидетельствуют о том, что действующая унифицированная модель управления не справляется с этими различиями. 82% респондентов оценивают замедление регионального развития как существенное или очень существенное последствие текущей модели управления, 80% указывают на усиление регионального неравенства, а 75% – на снижение

мотивации местных органов власти. Иными словами, система, построенная на едином подходе ко всем территориям, по оценке самих ее участников, не обеспечивает ни выравнивания, ни стимулов к развитию – что подтверждает необходимость перехода к дифференцированному управлению на основе объективной диагностики.

Задача определения готовности территорий – при столь значительном разбросе институциональных условий – относится к проблематике региональной диагностики: систематического анализа объективных характеристик территорий, создающего доказательную основу для дифференцированных управленческих решений [1]. Без такой диагностики децентрализация неизбежно сводится либо к уравниловке, либо к ad hoc решениям, основанным на усмотрении отдельных руководителей.

Эмпирическая база и методология. Настоящая статья основана на двух взаимодополняющих источниках данных. Первый – исследование рынка труда и трудовых отношений, проведенное Институтом исследований бедности и рынка труда в 2025 году методом анкетирования предприятий: выборка охватила 174 крупных и 812 малых и средних предприятий во всех регионах страны; данные позволяют сравнить институциональную среду территорий по таким параметрам, как формализация занятости, доступ к государственной поддержке, кадровый дефицит и инвестиционная активность. Второй – социологический опрос, проведенный ИЗПП среди 89 сотрудников министерств, ведомств и хокимиятов, направленный на выявление экспертных оценок последствий действующей модели управления и перспектив децентрализации. Кроме того, проведен правовой анализ нормативных актов (УП-223, УП-186, ПП-49, Методика МЭФ, Закон «О специальных экономических зонах») и сравнительно-правовой анализ международного опыта территориальных типологий.

Планирование регионального развития. Планирование регионального развития в Узбекистане традиционно основано на унифицированном подходе. Все регионы – от промышленных районов Навоийской области до аграрных районов Сурхандарьи, от столичного Ташкента до приграничных территорий Ферганской долины – получают одинаковые формы, одинаковые целевые показатели и одинаковые рекомендации по разработке программ развития. Это создаёт фундаментальное противоречие: инструменты планирования не учитывают того, что потенциал, ресурсы и конкурентные преимущества территорий принципиально различаются.

Именно на преодоление этого противоречия был направлен УП-223, прямо поручивший правительству разработать методику подпрограмм регионов. Во исполнение этого поручения Министерством экономики и финансов в январе 2025 года была разработана «Практическая методика по разработке годовой программы комплексного социально-экономического развития территорий». Методика обеспечивает комплексный отраслевой охват (девять подпрограмм – от промышленности и сельского хозяйства до занятости и «зеленых» принципов) и создаёт основу для мониторинга. Вместе с тем на данном этапе все формы и показатели одинаковы для всех районов независимо от их специализации, что оставляет нереализованным потенциал дифференцированного подхода.

Анализ исполнения данного поручения выявляет существенный парадокс. УП-223 прямо предписал разработать методику «с учетом природно-географического расположения, демографических показателей, сырьевой базы, специализации, инфраструктурных возможностей, процессов урбанизации и агломерации» территорий. Методика содержит декларативную оговорку о том, что «данные мероприятия и целевые показатели носят рекомендательный характер и могут быть изменены исходя из особенностей и основных направлений территорий». Однако системного механизма анализа этих особенностей методика не предусматривает. Возникает ситуация, при которой подзаконный акт формально соответствует поручению Президента, но фактически не реализует его цель: поручение требовало дифференциации – методика обеспечила унификацию с оговоркой о возможности адаптации. Правовое значение этой оговорки ограничено: она не устанавливает ни обязанности проводить предварительный анализ территории, ни методики такого анализа, ни правовых последствий его результатов.

Дальнейшее развитие методики могло бы включать ряд дополнений. Во-первых, целесообразно предусмотреть обязательный этап предварительного анализа территории перед разработкой программы, включая форму паспорта территории с базовыми характеристиками, методику оценки природно-ресурсного потенциала, инструменты анализа демографической ситуации и критерии оценки инфраструктурной обеспеченности.

Во-вторых, методика выиграла бы от включения показателей урбанизации и инструментов анализа агломерационных процессов, а подпрограммы по экспорту и строительству – от предварительного анализа конкурентных преимуществ региона и инфраструктурных «узких мест».

Перспективным представляется и развитие имеющейся в методике оговорки о том, что «данные мероприятия и целевые показатели носят рекомендательный характер и могут быть изменены исходя из особенностей и основных направлений территорий». Эта оговорка создаёт правовую основу для адаптации, которая может быть подкреплена практическим алгоритмом, показывающим, каким образом результаты анализа территории должны влиять на выбор приоритетов, целевых показателей и мероприятий программы.

Рейтинги регионов. Проблема унифицированного планирования неизбежно распространяется и на систему оценки результатов. Рейтинги территорий прочно укоренились в государственном управлении: результаты работы хокимов и районов регулярно сравниваются по показателям привлечения инвестиций, производства, занятости и экспорта, итоги публикуются и влияют на кадровые решения. Сама по себе идея рейтинга конструктивна: открытое сравнение результатов создаёт мотивацию, обеспечивает подотчётность и позволяет выявлять территории, нуждающиеся в поддержке.

Вместе с тем правовой статус рейтингов территорий остаётся неопределённым. Каким нормативным правовым актом установлена система показателей? Какова юридическая сила результатов? На практике результаты прямо влияют на кадровые решения: неудовлетворительные показатели территорий неоднократно становились основанием для объявления взысканий и освобождения от должности руководителей регионов. Однако правовая связь

между рейтинговым показателем и кадровым решением нормативно не закреплена: фактически обязывающий документ юридически не является таковым. Отсутствие нормативного закрепления методологии рейтинга означает, что критерии оценки могут меняться без правовой процедуры, а территории лишены правовых средств оспаривания некорректной оценки.

Однако корректность рейтинга целиком определяется тем, что и как он измеряет. Если рейтинг строится на абсолютных объёмах промышленного производства, экспорта, инвестиций, он воспроизводит уравниловку на стадии оценки. Аграрный район Сурхандарьинской области будет неизменно уступать промышленному району Навоийской области – не в силу плохого управления, а в силу объективных различий в структуре экономики. Такой рейтинг ставит территории в заведомо невыгодное положение из-за факторов, находящихся за пределами их контроля.

Стремясь подняться в рейтинге, местные руководители направляют усилия на показатели, по которым их территория объективно неконкурентоспособна. Аграрный район пытается наращивать промышленное производство, не имея для этого ни сырьевой базы, ни кадров, ни инфраструктуры, тогда как его реальный потенциал – в переработке сельскохозяйственной продукции, агрологистики или экотуризме – остаётся нереализованным.

Проблема имеет и кадровое измерение. По данным социологического опроса, 74% субъектов малого и среднего бизнеса (далее – МСБ) указали на острую нехватку квалифицированных кадров как фактор, ограничивающий рост, а 52% были вынуждены отложить планы расширения производства из-за невозможности найти подходящих специалистов. При этом структура дефицита принципиально различается: в Ферганской долине наиболее востребованы специалисты текстильной отрасли, в Сурхандарье и Кашкадарье – кадры для сельского хозяйства, в Бухаре и Навои – логисты, в Ташкенте – IT специалисты. Рейтинг, не учитывающий эту специфику, оценивает территории по их способности решить чужие, а не свои кадровые задачи.

Рейтинг на основе абсолютных показателей создаёт иерархию, не отражающую реальное качество управления. Это демотивирует руководителей именно там, где эффективное управление наиболее востребовано. Проблема существует и внутри самих территорий. По данным исследования, уровень формализации трудовых отношений в крупном бизнесе составляет 86,3%, тогда как в секторе МСБ – лишь 54%; доступ к государственной поддержке – 93,1% против 21%. Территория с преобладанием малого бизнеса и территория с крупными предприятиями – это две разные управленческие реальности, которые единый рейтинг не способен отразить. Как отмечается в литературе, при сравнительной оценке показатели одного региона могут колебаться в зависимости от изменения состояния в других регионах, что делает такую оценку зависимой от внешних факторов, а не от качества собственного управления территорией [2].

Международный опыт. Международная практика предлагает ряд решений, основанных на ключевом принципе: территории должны сравниваться не друг с другом напрямую, а в рамках типологических групп – «подобное с подобным».

ОЭСР разработала систему территориальных типологий, классифицирующих малые регионы по плотности населения, наличию или отсутствию доступа к крупным городам и степени отдалённости. Регион оценивается не по абсолютным показателям, а по тому, насколько эффективно он использует свой потенциал относительно сопоставимых территорий [3].

Европейский статистический офис (Eurostat) интегрировал этот подход в законодательство Европейского Союза: распределение средств структурных фондов привязано к типу территории (городская, сельская, прибрежная, горная) [4].

Принцип территориальной дифференциации получил нормативное закрепление в конкретных правовых актах. В Европейском Союзе Регламент (ЕС) 2021/1060 устанавливает правила использования структурных фондов с учётом территориальной типологии, а статья 174 Договора о функционировании ЕС прямо предусматривает «особое внимание» к сельским районам, районам промышленной трансформации и регионам с демографическими проблемами [5].

Во Франции Закон о новой территориальной организации Республики (loi NOTRe, 2015) установил дифференцированные полномочия для разных типов территориальных единиц и предусматривает обязанность составления «схемы регионального планирования», основанной на анализе территориальных особенностей [6].

В Польше механизм «контрактов территориального развития» (kontrakt terytorialny), закреплённый в Законе о принципах реализации политики развития, предусматривает индивидуальные договоры между правительством и воеводствами, содержание которых определяется на основе диагностики территории; паспортизация является правовым условием получения финансирования [7].

Масштабное исследование на панели 26 стран за 1990-2006 годы, выявило, что в странах с низким и средним уровнем дохода фискальная децентрализация ассоциируется со значительным ростом межрегионального неравенства, который политическая децентрализация не способна компенсировать [8]. Для стран, находящихся на этапе активных институциональных реформ, это означает, что предварительная диагностика территорий – необходимое условие, чтобы децентрализация не усугубила существующие диспропорции.

Отечественный опыт. Элементы дифференцированного подхода не являются для Узбекистана принципиально новыми. Специальные экономические зоны (далее – СЭЗ) изначально привязаны к специфике территорий: Закон «О специальных экономических зонах» (2020 г.) предусматривает обязательный анализ социальных, экологических и экономических условий территории при создании зоны (ст.21) и привязку программы развития к функциональной и отраслевой специализации (ст.6). На практике это реализуется через Указы Президента: СЭЗ «Навои» ориентирована на промышленное производство и логистику, «Джизак» – на фармацевтику и переработку, «Ургут» – текстильную отрасль, каждая со своей функциональной и отраслевой специализацией. Программа «Обод кишлок» отбирает населённые пункты с учетом инфраструктурной обеспеченности и степени удаленности от районных центров. Механизм субвенций формально учитывает различия в бюджетной обеспеченности территорий, хотя методику расчета можно дополнить

механизмами публичного обоснования. Эти примеры свидетельствуют о том, что предлагаемая система региональной диагностики не требует создания принципиально нового подхода – она систематизирует то, что уже частично применяется в действующей практике.

Наиболее значимым шагом в этом направлении стал механизм, закрепленный в Постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по увеличению доходов населения, созданию стабильных рабочих мест и сокращению бедности путём развития регионов на основе новых подходов в 2026 году» (далее – ПП-49). На основе социально-экономических показателей (уровень бедности, устойчивость предпринимательства, инфраструктурная обеспеченность, урбанизация и др.) определены 37 «трудных» районов и 903 махалли, для которых установлен дифференцированный режим бюджетного финансирования: на каждый 1 миллиард сумов из местного бюджета выделяется 2 миллиарда из республиканского для махаллей и 5 миллиардов – для районных программ. Программы комплексного развития «трудных» районов должны разрабатываться «исходя из их специализации, географического расположения и других инфраструктурных возможностей» (п.17), что прямо соответствует принципу территориальной дифференциации. Параллельно Постановлением Президента от 8 октября 2025 года выделены 33 «образцовых» района и города, получающих статус территорий «Нового Узбекистана» с собственным режимом финансирования.

Тем самым ПП-49 фактически реализует модель «диагностика → классификация → адресное решение», развиваемую в настоящей статье. Однако между действующим механизмом и предлагаемой системой региональной диагностики сохраняется принципиальное расстояние, определяющее направление дальнейшего институционального развития.

Во-первых, ПП-49 является оперативным документом с годовым горизонтом («...в 2026 году»), тогда как задача децентрализации требует постоянного институционального механизма с нормативно закреплённой методикой классификации, периодичностью обновления и механизмом перехода территорий между категориями. *Во-вторых*, бинарная классификация – «трудные» (37) и «образцовые» (33) – оставляет без дифференцированного статуса основную массу территорий; многомерная типология (промышленные, аграрные, туристические, приграничные) позволила бы учесть качественные различия между районами, а не только степень их неблагополучия. *В-третьих*, критерии отбора территорий не закреплены в самом нормативном акте: постановление фиксирует результат классификации (перечни районов в приложениях), но не методику, что не обеспечивает прозрачности и воспроизводимости процедуры. Наконец, документ не предусматривает права территорий оспорить присвоенную категорию и не содержит формализованного паспорта территории как основы для принятия решений.

Таким образом, приведённые примеры – от точечного режима СЭЗ и программного подхода «Обод кишлок» до системного механизма ПП-49 – свидетельствуют о последовательном движении государственной практики к дифференцированному управлению территориями. Предлагаемая ниже система региональной диагностики не создаёт принципиально нового подхода, а институционализирует то, что уже формируется в действующей практике, придавая ему методологическую полноту и правовую устойчивость.

Предлагаемая модель региональной диагностики. Анализ действующего законодательства, международного опыта и отечественной практики позволяет сформулировать модель региональной диагностики, включающую четыре взаимосвязанных элемента: паспорт территории, классификацию территорий, корректные рейтинги и систему правовых гарантий.

Паспорт территории. Разработке любой программы развития должен предшествовать систематический анализ территории, результаты которого фиксируются в стандартизированном документе, содержащем объективные данные по ключевым параметрам: природно-климатические характеристики (климатическая зона, водные ресурсы, экологическое состояние); демографические показатели (численность, возрастная структура, миграционные потоки, трудовые ресурсы); природные ресурсы (перечень месторождений, оценка запасов, степень освоения); структура экономики (доли отраслей в ВРП, специализация); инфраструктурная обеспеченность (дороги, энергетика, водоснабжение, связь – с оценкой «узких мест»); показатели урбанизации (доля городского населения, агломерационные процессы); инвестиционные проекты (реализуемые и планируемые); экспортный потенциал (конкурентные преимущества, барьеры, доступ к рынкам); кадровый потенциал (образовательный уровень, дефицитные специальности).

Методические наработки по комплексной оценке территорий в Узбекистане уже существуют: Институтом прогнозирования и макроэкономических исследований разработана система интегрированных коэффициентов, охватывающая темпы экономического роста, степень модернизации экономики, деловую среду и уровень социального развития регионов [9]. Предлагаемый паспорт территории развивает этот подход, дополняя его природно-климатическими, демографическими и кадровыми характеристиками и – что принципиально – придавая ему нормативную форму.

Значение кадрового блока паспорта подтверждается эмпирически. Исследование рынка труда (2025) зафиксировало, что кадровый дефицит носит не количественный, а качественный характер: удовлетворенность работодателей качеством подготовки выпускников составляет лишь 31% как в крупном, так и в малом бизнесе. При этом 28,5% крупных предприятий указывают на недостаток квалификации у кандидатов, 35,5% – на недостаток технических навыков, 24,7% – на недостаток знания иностранных языков. Район может располагать природными ресурсами и инфраструктурой, но отсутствие квалифицированных кадров делает освоение этого потенциала невозможным.

Классификация территорий. На основе паспорта становится возможной типологизация районов в зависимости от преобладающей специализации: промышленные территории (доля промышленности в ВРП свыше 40%), аграрные (доля сельского хозяйства свыше 50%), туристические (наличие историко-культурного или природного потенциала), приграничные (расположение на государственной границе с логистическим потенциалом) и территории со смешанной специализацией. Типология должна дополняться кадровым профилем – определением приоритетных компетенций для каждого типа. Концепция региональных «кластеров компетенций», предложенная на основе эмпирического исследования рынка труда, предусматривает концентрацию ресурсов

профессионального образования на приоритетных для каждой территории специализаций: текстильные компетенции для Ферганской долины, агрокомпетенции для Сурхандарьи и Кашкадарьи, экологические – для Каракалпакстана и Хорезма, логистические – для Бухары, Навои и Самарканда, цифровые – для Ташкента. Классификация тем самым определяет не только то, что территория должна развивать, но и какие кадры для этого необходимы. При этом аграрный район не лишается права развивать промышленность – но его целевые показатели должны отражать реалистичную траекторию роста, а не механически копировать показатели промышленного района.

Корректные рейтинги. Рейтинги регионов становятся полезным инструментом управления, при соблюдении трех принципов. Первый – сравнение внутри типологических групп: промышленные районы сравниваются с промышленными, аграрные – с аграрными. Второй – акцент на динамику: оценивается не абсолютный объём производства, а темп роста относительно собственной базы и эффективность использования имеющихся ресурсов. Третий – многомерность: вместо единого сводного балла формируется профиль территории, показывающий сильные и слабые стороны по нескольким измерениям. Район, занимающий последнее место по объёму промышленного производства, может оказаться лидером по темпам роста доходов населения или по эффективности использования сельскохозяйственных угодий.

Правовые гарантии дифференцированного подхода.

Дифференцированный подход к территориям требует правовых гарантий, исключающих два риска: дискриминацию и произвол при классификации. Не создаёт ли типология территорий риск нарушения конституционного принципа равенства граждан (статья 19 Конституции)?

Ответ на этот вопрос требует обращения к конституционной доктрине равенства, которая различает формальное (одинаковое обращение со всеми субъектами) и содержательное равенство (учет фактических различий для обеспечения реально равных возможностей). В практике Конституционного суда Российской Федерации отмечается, что «формальное равенство может обернуться материальным неравенством» [10], эта проблематика в международной конституционной доктрине разрабатывается в рамках концепции содержательного равенства [11].

Из этого следует, что дифференциация средств не является дискриминацией, если направлена на достижение реального равенства результатов. Однако, для применения этого вывода к региональной диагностике необходимо уточнить объект предлагаемой дифференциации.

Региональная диагностика дифференцирует не права граждан, а управленческие инструменты и целевые показатели для территорий. Это различные правовые объекты. Статья 19 Конституции защищает равенство граждан по перечисленным в ней основаниям (пол, раса, национальность, язык, вероисповедание, убеждения, социальное происхождение). Территориальная принадлежность к этим основаниям не относится; тип территории характеризует не гражданина, а административную единицу. Различные целевые показатели для аграрного и промышленного районов не ущемляют прав граждан – напротив, обеспечивают каждой территории условия для реализации потенциала.

Вместе с тем, разграничение правовых объектов само по себе не исключает риска произвольной классификации. Поэтому система региональной диагностики должна включать правовые гарантии корректности, а именно: прозрачность критериев классификации, устанавливаемых нормативным актом; публичность данных паспорта территории; периодичность обновления (не реже одного раза в три года), обеспечивающую механизм «лифта» – возможность перехода территории из одной типологической группы в другую при изменении объективных показателей; право хокимията в тридцатидневный срок представить мотивированные возражения против присвоенного типа с последующим досудебным и судебным обжалованием.

Институциональное обеспечение. Для системного проведения региональной диагностики целесообразно создание специализированного аналитического центра при Министерстве экономики и финансов, ответственного за ведение базы данных паспортов территорий, методологическое сопровождение классификации районов и регулярный расчет показателей. Функции центра должны быть координированы с системой мониторинга рынка труда – исследование 2025 года фиксирует предложение о создании «обсерватории квалификаций» для мониторинга кадровых потребностей и прогнозирования спроса на компетенции. Интеграция данных региональной диагностики с данными мониторинга рынка труда создаёт единую информационную основу для дифференцированных управленческих решений. Данные исследования 2025 года наглядно демонстрируют риски отсутствия такой диагностики: неформальная занятость в секторе МСБ достигает 46%, а 79% субъектов МСБ не имеют доступа к мерам государственной поддержки. Передача дополнительных полномочий территориям с таким уровнем институциональной среды без предварительного укрепления их потенциала приведёт к воспроизводству неформальных практик на новом уровне.

Развёрнутая модель региональной диагностики как элемента системной децентрализации предложена авторами в проекте Концепции децентрализации государственного управления до 2030 года, подготовленном Институтом законодательства и правовой политики при Президенте Республики Узбекистан, включающим матрицу полномочий по уровням власти, методику формульного распределения межбюджетных трансфертов и методику стимулирования регионального развития [12].

Нормативное закрепление в законодательстве о децентрализации. Для Узбекистана, который находится на этапе разработки Стратегии децентрализации до 2030 года, это означает, что региональная диагностика должна стать обязательным предварительным этапом реформы. Рейтинги регионов, построенные на корректной методологической основе, становятся в этом контексте не инструментом наказания отстающих, а механизмом выявления того, какая поддержка нужна каждой территории для реализации её потенциала – и в конечном счёте для принятия расширенных полномочий.

ВЫВОДЫ

1. Действующая Методика территориального планирования должна быть усилена за счёт внедрения обязательного этапа предварительного анализа территории – паспортизации. Форма паспорта территории, порядок его

составления и обновления подлежат утверждению постановлением Кабинета Министров. Региональная диагностика должна стать обязательным правовым условием как для разработки программ развития, так и для передачи полномочий в рамках децентрализации.

2. Рейтинги регионов должны получить нормативное закрепление: методология, правовые последствия результатов и процедура пересмотра показателей подлежат утверждению нормативным актом. Переход от абсолютных показателей к сравнению внутри типологических групп с акцентом на динамику превратит рейтинг из инструмента наказания отстающих в механизм выявления того, какая поддержка нужна каждой территории.

3. Институциональное обеспечение региональной диагностики требует создания специализированного аналитического центра при Министерстве экономики и финансов, интегрированного с системой мониторинга рынка труда. Формирование региональных «кластеров компетенций» обеспечивает привязку системы профессионального образования к потребностям каждого типа территорий.

4. Понятия «региональная диагностика», «паспорт территории», «классификация территорий», «готовность территории» подлежат включению в проект Закона «О принципах политики децентрализации». Законодательный уровень закрепления обусловлен тем, что классификация территорий непосредственно определяет объём передаваемых полномочий и режим бюджетного финансирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. О понятии и методологии региональной экономической диагностики применительно к Узбекистану см.: Э.Р. Мамадалиева. Диагностика уровня социально-экономического развития регионов Узбекистана // Россия: тенденция и перспективы развития. 2021. С. 1028–1031; Назаров Ш.Х. Методологические аспекты повышения конкурентоспособности регионов. – Ташкент: IFMR, 2014.

2. См.: там же. Э.Р.Мамадалиева. Диагностика уровня социально-экономического развития регионов Узбекистана // Россия: тенденция и перспективы развития. 2021. С. 1029.

3. OECD (2019). Classifying Small (TL3) Regions Based on Metropolitan Population, Low Density and Remoteness. OECD Regional Development Working Papers, 2019/06. Paris: OECD Publishing.

4. Eurostat (2024). Methodological Manual on Territorial Typologies: 2024 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

5. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Art. 174 (ex Article 158 TEC). Official Journal of the European Union, C 326, 26.10.2012.

6. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Journal officiel de la République française, 8 août 2015.

7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Закон о принципах реализации политики развития). Dziennik Ustaw, 2006, nr 227, poz. 1658, с последующими изменениями.

8. Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. Journal of Economic Geography, 10(5), 619–644.

9. Э.Р.Мамадалиева. Диагностика уровня социально-экономического развития регионов Узбекистана // Россия: тенденция и перспективы развития. 2021. С. 1029.

10. Комментарий к ст.19 Конституции Российской Федерации. // <https://constrf.ru/razdel-1/glava-2/st-19-krf>

11. Fredman S. Substantive Equality Revisited // International Journal of Constitutional Law (I·CON). – 2016. – Vol. 14, No. 3. – P. 712-738. Доступен на SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2510287>

12. Проект Концепции децентрализации гос.управления до 2030 года. ИЗПП, 2025. Направлен в Министерство юстиции РУз для подготовки Стратегии во исполнение УП-186.