

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17778516>

ПЕРИОДИЗАЦИЯ И ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН (1992–2025 ГГ.)

Ташматов Гайрат Ровшанович

*Координатор проекта Европейского банка реконструкции и развития по созданию
информационной системы «Единая инвестиционная платформа»*

PhD соискатель, Национальный университет Узбекистана

Email: gayrat@outlook.com, ORCID: 0009-0003-7528-9013

Аннотация - В статье представлены результаты комплексного анализа региональных программ социально-экономического развития Республики Узбекистан за период 1992–2025 годов. На основе сформированного автором реестра из 99 программных документов проведена периодизация региональной политики государства, включающая пять этапов: становление (1992–2000 гг.), стабилизация (2001–2010 гг.), переходный период (2011–2016 гг.), революционный всплеск (2017–2021 гг.) и систематизация (2022–2025 гг.). Выявлена типологическая структура программ по уровню утверждающего документа с доминированием постановлений Кабинета Министров (84,8%) при возрастающей роли президентских актов после 2016 года. Установлен парадокс обратной зависимости между количеством программ для региона и уровнем его фактического развития: Республика Каракалпакстан имеет 14 программ, но остаётся в кластере слаборазвитых территорий. Анализ статусной динамики показал, что 20,2% программ досрочно утратили силу, не достигнув целевых показателей. Обосновывается необходимость перехода от количественного наращивания программных документов к качественному совершенствованию методологии территориального планирования.

Ключевые слова: региональные программы, территориальное развитие, стратегическое планирование, Узбекистан, периодизация, типология, региональная политика, социально-экономическое развитие, нормативно-правовая база.

ВВЕДЕНИЕ

Стратегическое планирование территориального развития представляет собой ключевой инструмент государственного управления в условиях динамично меняющейся глобальной экономики, усиления межрегиональной конкуренции за ресурсы, инвестиции и человеческий капитал. Республика Узбекистан, осуществляющая масштабные социально-экономические реформы с 2017 года, накопила значительный опыт программного регулирования регионального развития, требующий систематизации и критического осмысления.

Актуальность исследования обусловлена тем, что, несмотря на активизацию программной деятельности в сфере территориального развития, региональные диспропорции в республике продолжают углубляться. По данным Национального комитета Республики Узбекистан по статистике, разрыв между

наиболее и наименее развитыми регионами по валовому региональному продукту на душу населения увеличился с 4,3 раза в 2010 году до 5,8 раза в 2024 году [1]. Данное обстоятельство ставит вопрос об эффективности применяемых инструментов регионального программирования и необходимости их переосмысления на основе ретроспективного анализа.

Целью настоящего исследования является систематизация и типологизация региональных программ социально-экономического развития Республики Узбекистан за период 1992–2025 годов, выявление закономерностей их эволюции и формулирование научно обоснованных выводов о характере региональной политики государства.

ОБЗОР И АНАЛИЗ ЛИТЕРАТУРЫ

Теоретические основы стратегического планирования территориального развития заложены в работах зарубежных и отечественных исследователей. Фундаментальные положения теории регионального роста и пространственного развития разработаны Ф. Перру, который ввёл концепцию «полюсов роста», обосновывающую неравномерность экономического развития территорий и возможность целенаправленного воздействия на пространственную структуру экономики [2]. Данная концепция получила развитие в трудах Ж.Р. Будвиля и других представителей французской школы региональной экономики, которые обосновали механизмы распространения импульсов развития от полюсов роста к периферийным территориям.

Значительный вклад в развитие теории территориального планирования внёс А.Г. Гранберг, систематизировавший методологические подходы к региональному анализу и обосновавший необходимость комплексного подхода к изучению пространственных аспектов экономического развития [3]. Его работы заложили методологическую основу для исследования региональных диспропорций и разработки инструментов их преодоления.

Проблематика государственного регулирования территориального развития детально исследована В.Н. Лексиным и А.Н. Швецовым, которые обосновали принципы формирования системы регионального управления и показали ключевую роль институциональных факторов в обеспечении эффективности региональной политики [4]. Исследователи акцентировали внимание на необходимости сбалансированного сочетания централизованного управления и региональной инициативы.

Эволюция документов регионального стратегического планирования в постсоветском пространстве исследована В.В. Климановым и К.В. Будаевой, которые выявили основные тенденции трансформации подходов к территориальному планированию и обосновали необходимость методологической унификации стратегических документов [5]. Их выводы о проблемах преемственности региональных стратегий и необходимости создания единой системы мониторинга особенно актуальны для анализа опыта Узбекистана.

Современные концептуальные подходы к стратегированию развиты в

работах В.Л. Квинта, который обосновал методологию стратегирования как научную дисциплину и показал её применимость к различным уровням управления, включая региональный [6]. Концепция стратегирования предполагает системный подход к определению долгосрочных целей развития и механизмов их достижения.

Б.С. Жихаревич внёс существенный вклад в развитие теории территориального стратегического планирования, обосновав принципы партисипативного подхода к разработке региональных стратегий и необходимость вовлечения заинтересованных сторон в процесс целеполагания [7]. Его исследования показали важность институционального измерения регионального пространства для эффективности стратегического планирования.

В контексте международного опыта особую значимость имеют работы П. Кругмана, заложившего основы новой экономической географии и обосновавшего закономерности пространственной концентрации экономической активности [8]. Его модели объясняют механизмы формирования региональных диспропорций и создают теоретическую базу для разработки инструментов выравнивающей региональной политики.

Методологические аспекты оценки эффективности региональных программ развития исследованы в документах ОЭСР, которые разработали систему критериев оценки качества стратегических документов, включая требования к целеполаганию, ресурсному обеспечению и механизмам мониторинга [9]. Данные критерии использованы в настоящем исследовании для анализа региональных программ Узбекистана.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы систематизации, классификации и периодизации, а также специальные методы анализа нормативно-правовых актов. Эмпирическую базу исследования формирует сформированный автором реестр из 99 региональных программ, извлечённых из Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан (lex.uz) и охватывающих весь период независимого развития страны.

Исследование основано на применении метода хронологического анализа для выявления периодов эволюции региональной политики, типологического анализа для классификации программ по различным основаниям, а также сравнительного анализа для оценки территориального распределения программной активности. Для обработки данных использованы методы статистического анализа, позволяющие определить количественные характеристики массива программных документов.

Критерии периодизации включают динамику принятия программ, изменения в нормативно-правовой базе, трансформацию типов утверждающих документов и содержательные изменения в приоритетах региональной политики. Типологическая классификация программ проведена по уровню утверждающего документа, территориальному охвату, срокам действия и текущему статусу.

АНАЛИЗ И ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Систематизация 99 программных документов позволила выделить пять отчётливых периодов в эволюции региональной политики Узбекистана, каждый из которых характеризуется специфическими подходами к территориальному планированию, объёмами программной деятельности и механизмами реализации.

Первый период (1992–2000 гг.) характеризуется становлением системы региональных программ в условиях обретения независимости и формирования национальной модели экономического развития. В этот период было принято всего 5 программ, что составляет 5,1% от общего массива документов за весь анализируемый период [10]. Все программы данного периода были утверждены постановлениями Кабинета Министров и ориентированы преимущественно на решение острых проблем отдельных территорий. Характерной особенностью является фокус на ускоренном развитии и рыночных реформах отдельных регионов. Так, программа ускоренного развития Учкудукского района Навоийской области была направлена на решение проблем моногородов горнодобывающей промышленности. Важно отметить, что все пять программ данного периода утратили силу, не достигнув заявленных целей, что свидетельствует о недостаточной проработанности механизмов реализации и мониторинга в начальный период независимости.

Второй период (2001–2010 гг.) отличается минимальной программной активностью в сфере территориального развития. За десятилетие было принято лишь 3 программы, что составляет 3,0% от общего числа документов реестра. Данный период можно охарактеризовать как этап стабилизации после турбулентных 1990-х годов, когда государство сосредоточилось на укреплении макроэкономической стабильности и общенациональных реформах, уделяя меньше внимания специализированным региональным программам. Программы этого периода были направлены на проблемные регионы: Республику Каракалпакстан, Навоийскую и Сурхандарьинскую области. Низкая интенсивность программной деятельности в данный период отражает отсутствие системного подхода к территориальному планированию и преобладание традиционных механизмов отраслевого управления экономикой [4].

Третий период (2011–2016 гг.) демонстрирует сохранение минимального уровня активности в разработке региональных программ. За шесть лет было принято всего 3 программы (3,0% от общего числа), что практически соответствует показателям предыдущего десятилетия. Данный период можно рассматривать как переходный этап, предшествовавший кардинальным изменениям в региональной политике после 2016 года. Характерной особенностью является концентрация внимания на Ташкентской области, для которой были разработаны две программы, и Республике Каракалпакстан с одной программой. Низкая программная активность в период 2001–2016 годов (всего 6 программ за 16 лет) создала «институциональный вакуум», который объясняет революционный всплеск программной активности в последующий период [5].

Четвёртый период (2017–2021 гг.) представляет собой качественный перелом в подходах к территориальному планированию. За пять лет принято 59 программ, что составляет 59,6% от общего числа в реестре — абсолютный рекорд за весь период независимости. Резкий скачок с 3 программ в период 2011–2016 годов до 59 программ в 2017–2021 годах представляет собой увеличение в 19,7 раза, что не имеет аналогов в практике территориального планирования постсоветских государств. Данный революционный всплеск непосредственно связан с принятием Указа Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» [11], который провозгласил приоритет сбалансированного развития регионов. Качественно новым явлением данного периода стало появление постановлений Президента как инструмента территориального планирования. Если до 2017 года все программы утверждались исключительно на правительственном уровне, то в период 2017–2021 годов 5 программ (8,5%) получили статус президентских постановлений, что свидетельствует о повышении политического приоритета регионального развития.

Пятый период (2022–2025 гг.) характеризуется систематизацией подходов к региональному планированию и качественным изменением статуса программных документов. За четыре года принято 29 программ (29,3% от общего числа). Несмотря на сокращение абсолютного числа программ по сравнению с предыдущим периодом, наблюдается существенная трансформация структуры документов по уровню утверждения. Наиболее значимым является переход к единой методологической основе территориального планирования, закреплённой Указом Президента Республики Узбекистан № УП-60 от 28 января 2022 года «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы» [12], на базе которого разработаны программы комплексного социально-экономического развития для всех 14 регионов республики. Данный подход принципиально отличается от хаотичной практики предыдущих периодов и создаёт основу для сопоставимости целевых показателей и унификации механизмов реализации программ. Критически важным является существенное сокращение доли досрочно отменённых программ с 11,9% в период 2017–2021 годов до 6,9% в текущем периоде, что может свидетельствовать о повышении качества разработки документов и реалистичности целевых показателей [9].

Анализ типологической структуры программ по уровню утверждения выявляет эволюцию институциональных механизмов регионального управления в Узбекистане. Абсолютное доминирование постановлений Кабинета Министров сохраняется на протяжении всего анализируемого периода: 84 программы из 99 (84,8%) утверждены именно на правительственном уровне. Данное обстоятельство отражает традиционную для постсоветского пространства модель управления, при которой оперативные вопросы территориального развития находятся в компетенции исполнительной власти, а стратегическое целеполагание осуществляется на более высоком политическом уровне.

Появление в 2023 году указа Президента по региональному развитию —

Указ Президента Республики Узбекистан № УП-112 от 26 июля 2023 года «О мерах по социально-экономическому развитию города Ташкента до 2030 года» [13] — представляет собой качественно новый этап в эволюции институциональных механизмов территориального управления. Указ Президента в правовой системе Узбекистана обладает наивысшей юридической силой среди подзаконных нормативных актов и традиционно используется для закрепления фундаментальных стратегических решений.

Анализ статусной динамики программ выявляет критическую проблему нестабильности региональных стратегий развития. Из 99 программ 20 документов (20,2%) досрочно утратили силу, не достигнув установленных сроков завершения. Данный показатель свидетельствует о системных недостатках в процессах целеполагания, планирования и мониторинга реализации территориальных программ. Особенно показательным является тот факт, что все без исключения 11 программ, принятых в период 1992–2016 годов, либо утратили силу, либо завершены, причём ни одна из них не была продлена или трансформирована в новую версию с сохранением преемственности целевых установок [7].

Территориальное распределение программ представляет собой один из наиболее противоречивых аспектов региональной политики Узбекистана. Анализ реестра выявляет парадоксальную закономерность: наибольшее число программ принято для регионов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией. Республика Каракалпакстан стала объектом 14 программ различного уровня (наибольшее количество среди всех регионов), за ней следуют Сурхандарьинская (9 программ),

Таблица 1.

Периодизация региональных программ социально-экономического развития Узбекистана (1992–2025 гг.)

Период	Кол-во программ	Доля, %	Тип документов	Характерные черты
1992–2000	5	5,1	ПКМ (100%)	Формирование базовых механизмов, точечные инициативы
2001–2010	3	3,0	ПКМ (100%)	Минимальная программная активность, стабилизация
2011–2016	3	3,0	ПКМ (100%)	Переходный период, подготовка реформ
2017–2021	59	59,6	ПКМ (91,5%), ПП (8,5%)	РевOLUTIONный всплеск программной активности
2022–2025	29	29,3	ПКМ (65,5%), ПП (31,0%), УП (3,5%)	Систематизация подходов, повышение статуса программ
ИТОГО	99	100,0	ПКМ (84,8%), ПП (14,1%), УП (1,0%)	—

Источник: составлено автором на основе данных реестра региональных программ.

Кашкадарьинская (8 программ) и Навоийская (7 программ) области. Данная стратегия соответствует общепринятым принципам выравнивающей

региональной политики, применяемым в большинстве государств с существенными пространственными диспропорциями [8].

Однако детальное изучение результатов реализации этих программ демонстрирует, что количественное наращивание программных документов не привело к качественному преодолению региональных диспропорций. Республика Каракалпакстан, несмотря на 14 программ, продолжает оставаться в кластере слаборазвитых территорий с показателями ВРП на душу населения ниже среднереспубликанского уровня на 60–65%.

Это указывает на проблемы абсорбционной способности экономики слаборазвитых регионов, недостаточность институциональной среды и человеческого капитала для эффективного освоения инвестиций, а также на неэффективность традиционного централизованного подхода, основанного на механическом наращивании объёмов финансирования без учёта структурных ограничений развития территорий [2].

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Проведённый анализ реестра региональных программ социально-экономического развития Узбекистана за период 1992–2025 годов позволяет сформулировать следующие основные выводы.

Система региональных программ прошла эволюцию от единичных точечных инициатив 1990–2000-х годов к масштабной комплексной системе, охватывающей все без исключения регионы республики и множество субрегиональных территорий. Выявлены пять периодов эволюции региональной политики с качественным переломом после 2016 года, выразившимся не только в резком количественном росте программ (увеличение в 19,7 раза), но и в повышении их статуса через использование президентских постановлений и указов.

Выявлен парадокс обратной зависимости между количеством программ для региона и его фактическим уровнем развития. Республика Каракалпакстан, несмотря на наибольшее количество программ (14 документов), продолжает оставаться в кластере слаборазвитых территорий. Это ставит вопрос об эффективности стратегии «программного изобилия» в управлении территориальным развитием и указывает на необходимость перехода от количественного наращивания документов к качественному совершенствованию их содержания и механизмов реализации.

Высокая доля досрочно отменённых программ (20,2%) свидетельствует о системных проблемах в процессах целеполагания и планирования. Все программы, принятые до 2016 года, утратили силу без обеспечения преемственности, что указывает на фактический отказ от наследия предыдущих десятилетий и создание системы регионального планирования «с чистого листа».

Период 2022–2025 годов демонстрирует переход к более зрелой модели стратегического планирования с единой методологической основой на базе Указа Президента № УП-60, что создаёт предпосылки для повышения качества

региональных программ и их сопоставимости.

Практические рекомендации включают: разработку единого методологического стандарта региональных программ с унифицированной структурой и обязательными разделами финансового обоснования; внедрение системы независимой экспертизы программ на этапе разработки; переход от краткосрочных программ (2–3 года) к долгосрочным стратегиям с горизонтом планирования 7–10 лет, соответствующим международной практике; создание механизма обеспечения преемственности между завершающимися и новыми программами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Статистический сборник Национального комитета Республики Узбекистан по статистике за 2010–2024 годы. URL: <http://www.stat.uz>.
2. Perroux F. Economic Space: Theory and Applications // Quarterly Journal of Economics. 1950. Vol. 64. P. 89-104.
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ВШЭ, 2000. 495 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 2000. 368 с.
5. Климанов В.В., Будаева К.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52-63.
6. Квинт В.Л. Концепция стратегирования. Т. 1. СПб.: СЗИУ РАНХиГС, 2019. 132 с.
7. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. 2013. № 3. С. 303-306.
8. Krugman P. Geography and Trade. Cambridge: MIT Press, 1991. 142 p.
9. OECD. OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. Paris: OECD Publishing, 2019.
10. Составлено автором на основе данных реестра региональных программ 1992-2025 гг. URL: <http://www.lex.uz>.
11. Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».
12. Указ Президента Республики Узбекистан от 28 января 2022 года № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы».
13. Указ Президента Республики Узбекистан от 26 июля 2023 года № УП-112 «О мерах по социально-экономическому развитию города Ташкента до 2030 года».
14. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 435 с.
15. Мирзиёева С.Ш. Анализ методологии регионального стратегирования в странах Центральной Азии // Стратегирование: теория и практика. 2022. Т. 2. № 3. С. 319–332.