

Х. С. Исламходжаев

кандидат юридических наук, докторант заочного обучения

Ташкентский юридический институт

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИМИ СВЯЗЯМИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Устойчивое экономическое развитие, наряду с сохранением безопасности и обеспечением стабильности, является неперенным условием прогресса Узбекистана. В немалой степени успех экономических реформ зависит от эффективной политики расширения и углубления внешнеэкономических связей.

В XXI в., когда определяющим направлением развития мировой экономики становится глобализация, необходимость полноценного участия в мирохозяйственных связях требует от Узбекистана проведения долгосрочной перспективной программы развития внешнеэкономических связей, которая может быть обеспечена только эффективной системой государственного управления в данной сфере. Как подчеркнул Президент Республики Узбекистан И. А. Каримов, «развитие и укрепление международных связей немыслимо без создания внешнеэкономической инфраструктуры, налаживания работы финансовых, банковско-кредитных организаций, таможенной службы на уровне международных стандартов и требований»¹.

В республике последовательно осуществляется «политика открытых дверей» во внешнеэкономической сфере, базирующаяся на разработанных Президентом И. А. Каримовым принципах, которая призвана обеспечить:

— развитие торгово-экономических отношений вне зависимости от идеологических воззрений;

— равноправное и взаимовыгодное сотрудничество как на двусторонней, так и на многосторонней основе;

— приоритет норм международного права над национальными, признание принципов и правил ГАТТ/ВТО в контексте поэтапной либерализации внешнеторгового режима в процессе интеграции в эту организацию;

— разумный баланс между конкуренцией и сотрудничеством.

В соответствии с Конституцией, Республика Узбекистан самостоятельно проводит свою внутреннюю и внешнюю политику и является полноправным субъектом международных отношений². Для осуществления своих внешнеполитических и внешнеэкономических функций рес-

¹ Каримов И. А. Узбекистан — собственная модель перехода на рыночные отношения // Узбекистан: Национальная независимость, экономика, политика, идеология. Ташкент: Ўзбекистон, 1996. Т. 1. С. 320.

² См.: Конституция Республики Узбекистан. Ташкент: Ўзбекистон, 2003. С. 6.

© Исламходжаев Х. С., 2008

публика располагает соответствующими государственными органами и как суверенное государство сама определяет направления и приоритеты межгосударственных отношений.

Система государственного управления внешнеэкономическими связями республики в общем понятии представляет собой систему государственных институтов, определяющих цель и стратегию внешнеэкономических связей страны в соответствии с утвержденной и реализуемой национальной внешнеэкономической моделью, обеспечивающих различные условия функционирования внешнеэкономической сферы посредством совокупности определенных приемов и методов регулирования.

Согласно Конституции, Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Он формирует аппарат исполнительной власти и руководит им, обеспечивает взаимодействие высших органов власти и управления республики, образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления, а также приостанавливает или отменяет акты органов государственного управления республики. Соответственно всё указанное относится и к сфере внешнеэкономических связей.

Согласно Закону от 29 августа 2003 г. № 524-II «О Кабинете Министров Республики Узбекистан», Кабинет Министров — Правительство Республики Узбекистан — является органом исполнительной власти республики, обеспечивающим руководство эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов страны, решений парламента, указов, постановлений и распоряжений главы государства. Кабинет Министров возглавляет систему органов государственного управления и создаваемых им органов хозяйственного управления, обеспечивает их согласованную деятельность, в том числе в пределах своих полномочий осуществляет руководство в области внешнеэкономической деятельности.

Для повышения координирующей роли Кабинета Министров в развитии отраслей, территорий и сфер экономики страны в его структуре действуют комплексы по различным направлениям социально-экономической жизни страны, которые возглавляются Премьер-министром и его заместителями. Так, в целях обеспечения расширения экспортного потенциала, содействия продвижению отечественной продукции на мировые рынки, создания благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций в экономику республики и дальнейшего совершенствования системы управления в сфере внешнеэкономических связей в 2002 г. в структуре Кабинета Министров был создан самостоятельный комплекс внешних экономических связей³.

³ Постановление Кабинета Министров Республики «О создании комплекса внешних экономических связей Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 22 октября 2002 года № 364.

Основными задачами комплекса внешних экономических связей определены:

— координация деятельности по развитию и осуществлению внешнеэкономических, торговых связей и регулирование внешнеэкономической деятельности;

— обеспечение государственного контроля за состоянием внешнеэкономических связей и параметров внешнеэкономической безопасности;

— координация мер, направленных на развитие экспортного потенциала, повышение конкурентоспособности национальной экономики и ее интеграцию в мировую экономическую систему;

— координация мер по формированию и реализации государственной политики и программ, направленных на формирование благоприятного инвестиционного климата, стимулирование привлечения инвестиций в экономику;

— обеспечение системного мониторинга за подготовкой и реализацией наиболее важных внешнеэкономических, инвестиционных и внешнеторговых договоров (соглашений, контрактов, протоколов и др.).

В структуру комплекса внешних экономических связей был включен департамент внешнеэкономических связей и иностранных инвестиций Кабинета Министров, который был определен рабочим органом комплекса и является структурным подразделением аппарата Правительства. В 2001 г. данное подразделение было создано путем слияния департамента по координации внешнеэкономической деятельности и департамента инвестиционных программ Кабинета Министров⁴.

В 2005 г. комплекс был преобразован в комплекс по вопросам экономики и внешнеэкономических связей⁵, соответствующие изменения коснулись и департамента⁶. В соответствии с решением Правительства⁷, сводный информационно-аналитический департамент по вопросам экономики и внешнеэкономических связей является одним из основных структурных подразделений аппарата Кабинета Министров.

В целях дальнейшей оптимизации исполнительной структуры Кабинета Министров, усиления роли и ответственности сводного информационно-аналитического департамента по вопросам экономики и внешнеэко-

⁴ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О создании департамента внешних экономических связей и иностранных инвестиций Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 5 марта 2001 года. № 112.

⁵ Указ Президента Республики Узбекистан «О частичном изменении Указа Президента Республики Узбекистан от 4 февраля 2005 года № УП-3568 «Об утверждении состава Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 25 июля 2005 года № УП-3636.

⁶ Постановление Президента Республики Узбекистан «О частичном изменении исполнительной структуры Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 25 июля 2005 года № ПП-131.

⁷ Постановление Кабинета Министров Республики «Об организации исполнительной структуры Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 12 октября 2004 года № 475.

номических связей за проведение глубокого макроэкономического анализа и выработку предложений по дальнейшему углублению экономических реформ, организацию системного и комплексного изучения хода экономических, социальных, структурных и институциональных преобразований, обеспечение качественной экспертной оценки разрабатываемых целевых программ и вносимых проектов решений Президента Республики Узбекистан и Кабинета Министров в начале 2008 г. была утверждена обновленная структура Правительства и департамента⁸.

В сфере внешнеэкономических связей основной задачей сводного информационно-аналитического департамента по вопросам экономики и внешнеэкономических связей была определена выработка, исходя из стратегических целей развития страны и оценки процессов на мировом рынке, предложений по приоритетам внешнеэкономического сотрудничества республики с иностранными государствами, региональными объединениями государств, международными экономическими организациями и финансовыми институтами, направленных на привлечение прямых иностранных инвестиций, повышение экспортного потенциала страны, в первую очередь за счет дальнейшего роста доли готовой продукции с высокой добавленной стоимостью и объема услуг в структуре экспорта.

В рамках поставленной задачи на департамент возложены⁹:

— анализ тенденций развития международных рынков капитала и товарно-сырьевых ресурсов, выявление и оценка факторов, влияющих на социально-экономическое развитие республики;

— координация деятельности органов государственного и хозяйственного управления по развитию внешнеэкономических связей Республики Узбекистан с иностранными государствами, международными экономическими организациями и финансовыми институтами;

— выработка, исходя из стратегических целей развития страны и оценки процессов на мировом рынке, приоритетов внешнеэкономических связей Республики Узбекистан с иностранными государствами, региональными объединениями государств, международными экономическими организациями и финансовыми институтами;

— координация деятельности органов государственного и хозяйственного управления по дальнейшему увеличению объемов и совершенствованию структуры экспорта, оптимизации импорта;

— координация реализации мер по развитию и укреплению межгосударственных экономических отношений со странами ШОС, СНГ, ЕвразЭС в рамках двухстороннего и многостороннего сотрудничества, а также региональных экономических организаций;

⁸ Постановление Президента Республики Узбекистан «О частичном изменении исполнительной структуры Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 9 января 2008 года № ПП-770.

⁹ Постановление Кабинета Министров Республики «Об утверждении положения о сводном информационно-аналитическом департаменте по вопросам экономики и внешнеэкономических связей Кабинета Министров Республики Узбекистан» от 14 января 2008 года № 6.

— координация работ по дальнейшему развитию и совершенствованию нормативно-правовой и договорно-правовой базы в сфере внешнеэкономических связей.

В соответствии с Законом «О Кабинете Министров Республики Узбекистан», у Правительства республики есть право создавать постоянные комиссии и определять их задачи, функции и порядок деятельности. Кроме того, для подготовки предложений по отдельным вопросам государственного и хозяйственного управления, разработки проектов решений Кабинета Министров, а также для выполнения отдельных поручений Правительства могут создаваться временные комиссии и другие рабочие органы. В настоящее время под эгидой Кабинета Министров действуют два рабочих органа, имеющих непосредственное отношение к сфере внешнеэкономических связей.

В декабре 1998 г. в республике была создана Межведомственная комиссия по работе с ВТО¹⁰, в состав которой входят представители Кабинета Министров и ключевых министерств и ведомств республики, задействованных в процессе вступления во Всемирную торговую организацию. В рамках комиссии образованы девять рабочих групп: 1) внутренняя поддержка и экспортные субсидии в сельском хозяйстве; 2) торговля услугами; 3) санитарные и фитосанитарные меры; 4) технические барьеры в торговле; 5) тарифные уступки; 6) таможенные вопросы; 7) права интеллектуальной собственности; 8) приведение национального законодательства в соответствие с соглашениями ВТО; 9) оценка последствий вступления в ВТО на экономику Узбекистана. На заседании комиссии в декабре 2003 г. было принято решение о создании Малого совета по работе с ВТО, являющегося исполнительным органом, действующим на постоянной основе и призванным координировать всю исполнительскую работу в процессе вступления. Исполнение функций секретариата Межведомственной комиссии по работе с ВТО возложено на Министерство внешних экономических связей, торговли и инвестиций.

В начале февраля 2001 г. был образован Межведомственный таможенно-тарифный совет¹¹, в состав которого вошли представители Кабинета Министров, МВЭСИТ, Министерства иностранных дел, министерств экономики, финансов, юстиции, ГТК, ГНК и Центрального банка. Основными задачами совета являются:

— изучение зарубежного опыта и подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию мер тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, установление и изменение ставок таможенных пошлин и сборов;

¹⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении составов двухсторонних межправительственных и межведомственных комиссий, комитетов и советов» от 14 декабря 1998 года № 520.

¹¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию регулирования внешнеторговой деятельности» от 2 февраля 2001 года № 66.

— подготовка предложений о внесении изменений и дополнений в товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) Республики Узбекистан;

— выработка рекомендаций по применению мер нетарифного регулирования в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу республики;

— проведение анализа и внесение предложений по изменению и дополнению действующей системы таможенно-тарифных льгот и преференций.

В целях дальнейшего совершенствования системы управления экономикой, сокращения властных полномочий государственных структур, четкого разграничения функций государственного и хозяйственного управления, а также повышения эффективности деятельности органов государственного управления республики 9 декабря 2003 г. был принят Указ Президента Республики Узбекистан «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» № УП-3358.

В соответствии с Указом, к республиканским органам государственного управления относятся министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, а также образуемые при них и Кабинете Министров республики структуры государственного управления. Установлен перечень республиканских органов государственного управления согласно приложению.

Основными задачами и функциями республиканских органов государственного управления являются:

— обеспечение практической реализации законов Республики Узбекистан, указов Президента Республики Узбекистан и иных нормативных правовых актов, осуществление действенного контроля за их исполнением;

— реализация внешней и внутренней политики, обеспечение внешней и внутренней безопасности государства;

— определение приоритетов стратегического развития страны, разработка и организация осуществления государственных целевых программ, реализация мер по проведению экономических реформ;

— обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека, прав населения на образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение, регулирование рынка труда, управление и координация деятельности общегосударственной системы управления в социальной сфере;

— государственное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов через создание соответствующей правовой среды, лицензирование, сертификацию и стандартизацию;

— осуществление фискальных функций путем сбора налогов, таможенных платежей, распределения государственных доходов.

Среди органов государственного управления непосредственное отношение к сфере внешних экономических связей имеют Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли, Министерство экономики, Министерство финансов и Государственный таможенный

комитет, чья компетенция наиболее тесно связана с вопросами международного экономического сотрудничества.

Уполномоченным государственным органом в области регулирования внешнеэкономической деятельности является Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан¹², которое:

- обеспечивает проведение государственной политики в области внешнеэкономической деятельности, реализацию задач по защите экономических интересов Республики Узбекистан при осуществлении внешнеэкономической деятельности;

- разрабатывает предложения по совершенствованию законодательной базы внешнеэкономической деятельности;

- координирует и регулирует деятельность субъектов внешнеэкономической деятельности в пределах компетенции, определенной законодательством;

- координирует работу органов государственного управления в области регулирования внешнеэкономической деятельности;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Министерство экономики¹³, будучи органом государственного управления, осуществляющим разработку и реализацию долгосрочной стратегии и комплексных программ развития страны, в частности, разрабатывает предложения по стимулированию развития экспортного потенциала и рационализации импорта, оптимизации торгового баланса и подготавливает ежегодные прогнозы экспорта, внешнеторгового и платежного баланса, а также принимает участие в разработке предложений по экономической политике в сфере международного экономического сотрудничества, развитию и совершенствованию механизмов регулирования внешнеэкономических связей, взаимовыгодному экономическому сотрудничеству с зарубежными странами и осуществлению совместных проектов и программ. Кроме того, оно осуществляет тщательную проработку и формирование портфеля приоритетных инвестиционных проектов, разработку мер по их реализации с международными финансовыми структурами, зарубежными финансовыми и страховыми институтами и странами-донорами на основе долгосрочных прогнозов, приоритетов развития и структурных преобразований, а также направлений развития производственной и социальной инфраструктуры.

Одним из важных органов государственного управления, причастных к сфере внешнеэкономических связей, в том числе к регулированию внешнеэкономической деятельности, является Министерство финансов Республики Узбекистан¹⁴. Кроме формирования основных

¹² Закон Республики Узбекистан «О внешнеэкономической деятельности» № 77-11 от 26 мая 2000 года.

¹³ Постановление Кабинета Министров Республики «Об организации деятельности Министерства экономики Республики Узбекистан» от 22 января 2003 года № 37.

¹⁴ Постановление Кабинета Министров от 23 ноября 1992 года № 553 «Об утверждении положения о Министерстве финансов Республики Узбекистан».

принципов валютно-финансовой политики республики, составления и исполнения валютного плана республики, осуществления финансового и налогового регулирования инвестиционной деятельности иностранных инвесторов на территории республики, оно проводит переговоры по финансовому обеспечению соглашений, заключенных между Узбекистаном и иностранными государствами, экспертизу необходимости привлечения Правительством республики иностранных кредитов для финансирования программ социально-экономического развития республики.

Особое место в системе государственного управления в сфере внешнеэкономических связей занимает Государственный таможенный комитет Республики Узбекистан, который был создан в 1991 г.¹⁵ как Таможенный комитет на базе таможенных учреждений, действующих на территории республики. В 1992 г. он был преобразован в Государственный таможенный комитет на базе Таможенного комитета и Главного управления Государственной инспекции по контролю за вывозом товарно-материальных ценностей при Министерстве внутренних дел¹⁶. В начале 1994 г. Государственный таможенный комитет был реорганизован в Главное таможенное управление и подчинен Государственному налоговому комитету Республики Узбекистан¹⁷.

В соответствии с Указом Президента «Об образовании Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан»¹⁸, в 1997 г. на базе Главного таможенного управления Государственного налогового комитета был образован Государственный таможенный комитет.

В 1998 г. был принят Закон «О государственной таможенной службе»¹⁹, который определил, что таможенные органы создаются в целях реализации единой таможенной политики и защиты экономических интересов Республики Узбекистан.

Таможенные органы составляют единую централизованную систему и являются правоохранительными органами, осуществляющими свою деятельность независимо от органов государственной власти на местах.

Центральный банк Республики Узбекистан, который, хотя и не является органом государственного управления, вместе с тем играет важную роль в сфере внешних экономических связей. В соответствии с

¹⁵ Указ Президента Республики Узбекистан «Об образовании Таможенного комитета Республики Узбекистан» от 25 октября 1991 года № УП-284.

¹⁶ Указ Президента Республики Узбекистан «Об образовании Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан» от 10 августа 1992 года № УП-451.

¹⁷ Указ Президента Республики Узбекистан «О преобразовании Главного государственного налогового управления Республики Узбекистан в Государственный налоговый комитет Республики Узбекистан» от 18 января 1994 года № УП-744.

¹⁸ Указ Президента Республики Узбекистан «Об образовании Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан» от 8 июля 1997 года № П-1815.

¹⁹ Закон Республики Узбекистан «О Государственной таможенной службе» № 472-I от 29 августа 1997 года.

законодательством²⁰, обеспечивая стабильность национальной валюты, Центральный банк, в частности, обеспечивает формирование, принятие и реализацию монетарной политики и политики в области валютного регулирования, а также хранение и управление официальными золотовалютными резервами Республики Узбекистан, включая резервы Правительства по соглашению.

Для представления интересов Узбекистана в отношениях с банками других государств, международными финансовыми институтами и иными финансово-кредитными учреждениями в республике был создан государственный специализированный банк — Национальный банк внешнеэкономической деятельности²¹. В соответствии с уставом²², основными направлениями деятельности банка являются реализация политики Правительства республики в области международных экономических отношений, содействие развитию и укреплению экономического сотрудничества с другими странами, расширению экспортного потенциала республики, улучшению структуры экспорта и импорта товаров и услуг, обслуживание внешнеэкономической деятельности, аккумулярование валютных средств, защита валютных интересов.

Национальный банк внешнеэкономической деятельности подотчетен Кабинету Министров, как держателю уставного капитала банка. Правительство утверждает устав банка, изменения и дополнения к нему, принимает решения об изменении уставного капитала банка, о ликвидации или реорганизации банка, а также заслушивает отчеты о деятельности Совета банка и осуществляет иные полномочия. Совет банка возглавляет Председатель, назначаемый постановлением Кабинета Министров. В состав Совета банка по должности входят министр финансов, первые заместители министров экономики и внешних экономических связей, инвестиций и торговли, первые заместители председателей Центрального банка и Госкомимущества, заведующий сводного информационно-аналитического департамента по вопросам экономики и внешнеэкономических связей Кабинета Министров Республики Узбекистан. Исполнительным органом Банка является Правление, возглавляемое Председателем, который вместе со своими заместителями назначаются на должность Кабинетом Министров.

На отраслевом уровне вопросами внешнеэкономических связей занимаются органы хозяйственного управления. В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О совершенствовании системы органов хозяйственного управления» от 22 декабря 2003 г. № УП-3366,

²⁰ Закон Республики Узбекистан «О Центральном банке Республики Узбекистан» № 154-I от 21 декабря 1995 года.

²¹ Указ Президента Республики Узбекистан «Об образовании Национального банка внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан» от 7 августа 1991 года № УП-244.

²² Постановление Кабинета Министров «О Национальном банке внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан» от 21 января 1993 года № 45.

органами хозяйственного управления являются хозяйственные объединения, создаваемые в следующих основных организационно-правовых формах:

- акционерные компании, включая государственно-акционерные, осуществляющие хозяйственное управление входящими в их состав предприятиями через пакеты акций этих предприятий, принадлежащих хозяйственному объединению;

- ассоциации, создаваемые на добровольной основе предприятиями-учредителями для оказания содействия в их деятельности путем делегирования им отдельных общих функций без права управления пакетами акций предприятий-учредителей.

Основными задачами и функциями хозяйственных объединений являются:

- определение перспективной стратегии устойчивого развития отрасли и сферы экономики;

- организация маркетинговых исследований, оказание содействия в освоении производства новых видов конкурентоспособной на внутреннем и внешних рынках продукции (работ, услуг), продвижении их на мировые рынки;

- содействие в модернизации и технологическом перевооружении предприятий, широком привлечении для этих целей иностранных инвестиций;

- оказание информационных услуг предприятиям и организациям, входящим в их состав;

- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

В полномочия органов хозяйственного управления не входят функции государственного управления, в том числе распределительные, а также административное вмешательство в деятельность предприятий, входящих в их состав.

Таким образом, в Республике Узбекистан действует система государственного управления внешнеэкономическими связями, обеспечивающая экономические интересы республики и охватывающая все иерархические уровни управления.