

ҚОРАҚАЛПОҚ ДАВЛАТ УНИВЕРСИТЕТИ
ҲУЗУРИДАГИ ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ
PhD.03/30.12.2019.Yu.20.02 РАҚАМЛИ ИЛМИЙ КЕНГАШ

ҚОРАҚАЛПОҚ ДАВЛАТ УНИВЕРСИТЕТИ

ЕРМАШЕВ ЖЕНГИС МАРАТОВИЧ

ҚОРАҚАЛПОҚИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ МАҲАЛЛИЙ ДАВЛАТ
ҲОКИМИЯТИ ОРГАНЛАРИНИНГ ТАШКИЛ ЭТИЛИШИ ВА
ФАОЛИЯТИНИНГ КОНСТИТУЦИЯВИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИНИ
ТАКОМИЛЛАШТИРИШ

12.00.02. – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи

ЮРИДИК ФАНЛАРИ бўйича фалсафа доктори (PhD)диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ

Нукус – 2021

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси автореферати мундарижаси

Оглавление автореферата диссертации доктора философии (PhD)

Content of the Doctor (PhD) Dissertation Abstract

Ермашев Женгис Маратович

Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг конституциявий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш.....3

Ермашев Женгис Маратович

Совершенствование конституционно-правовых основ организации и деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан.....24

Ermashhev Jengis Maratovich

Improving the constitutional and legal framework for the organization and activities of local government bodies of the Republic of Karakalpakstan.....48

Эълон қилинган ишлар рўйхати

Список опубликованных работ

List of published works.....52

**ҚОРАҚАЛПОҚ ДАВЛАТ УНИВЕРСИТЕТИ
ҲУЗУРИДАГИ ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ
PhD.03/30.12.2019.Үн.20.02 РАҚАМЛИ ИЛМИЙ КЕНГАШ**

ҚОРАҚАЛПОҚ ДАВЛАТ УНИВЕРСИТЕТИ

ЕРМАШЕВ ЖЕНГИС МАРАТОВИЧ

**ҚОРАҚАЛПОҒИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ МАҲАЛЛИЙ ДАВЛАТ
ҲОКИМИЯТИ ОРГАНЛАРИНИНГ ТАШКИЛ ЭТИЛИШИ ВА
ФАОЛИЯТИНИНГ КОНСТИТУЦИЯВИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИНИ
ТАКОМИЛЛАШТИРИШ**

**12.00.02. – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи**

**ЮРИДИК ФАНЛАРИ бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ**

Нукус – 2021

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси мавзуси Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Олий аттестация комиссиясида В2019.3.PhD/Үу293 рақам билан рўйхатга олинган.

Докторлик диссертацияси Қорақалпоқ давлат университетида бажарилган.

Диссертация автореферати уч тилда (ўзбек, рус, инглиз (резюме)) Илмий кенгашнинг веб-саҳифасида (www.karsu_info@edu.uz) ва «ZiyoNET» Ахборот-таълим порталида (www.ziynet.uz) жойлаштирилган.

Илмий раҳбар:

Кутыбаева Елизаветта Дуйсенбаевна
юридик фанлар доктори, профессор

Расмий оппонентлар:

Хусанов Озод Тиллабоевич
юридик фанлари доктори, профессор.

Дауменов Бердак Айтмуратович
юридик фанлари номзоди, доцент

Етақчи ташкилот:

**Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги
кошидаги Юристар малакасини ошириш
маркази**

Диссертация ҳимояси Қорақалпоқ давлат университети ҳузуридаги илмий даражалар берувчи PhD.03/30.12.2019.Үу.20.02рақамли Илмий кенгашнинг 2021 йил “ ” куни соат даги мажлисида бўлиб ўтади. (Манзил: 230100, Нукус шаҳри, Ч.Абдиров кўчаси,1 жой. Тел.: (99361) 223-60-49; Факс: (361) 223-60-49; e-mail: karsu.info@gmail.ru).

Диссертация билан Қорақалпоқ давлат университети Ахборот-ресурс марказида танишиш мумкин (23 рақами билан рўйхатга олинган (Манзил:230100, Нукус шаҳри, Ч.Абдиров кўчаси, №1 жой. Тел.: (99361) 223-60-49; Факс: (361) 223-60-49).

Диссертация автореферати 2021 йил “___”. куни тарқатилди.

(2021 йил “___” рақамли реестр баённомаси).

З.А.Реймова

Илмий даражалар берувчи илмий кенгаш раис ўринбосари, юридик фанлар доктори, профессор

А.М.Иматов

Илмий даражалар берувчи илмий кенгаш илмий котиби, юридик фанлари бўйича фалсафа доктори (PhD)

К.У.Умарова

Илмий даражалар берувчи илмий кенгаш кошидаги Илмий семинар раиси, юридик фанлар доктори, профессор

КИРИШ (Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси аннотацияси)

Диссертация мавзусининг долзарблиги ва зарурати. Бугун барча давлатлар ўз конституциявий тизимини ривожлантириш орқали янги босқичга олиб чиқишга, давлатда самарали бошқарув тизимини жорий қилишга, халқаро талаблар асосидаги тизимни яратишга алоҳида эътибор қаратмоқда. Бу жиҳатдан давлат ва жамиятда маҳаллий ҳокимиятлар, ўзини ўзи бошқариш органлари фаолиятини самарали ташкил этиш муҳим ҳисобланади. Шунинг учун давлатда ислоҳотлар ижросини таъминлашда ҳал қилувчи ўринга эга бўлган маҳаллий ҳокимият органларининг мавқеини кучайтириш билан боғлиқ масалалар долзарблиги тобора ортиб бормоқда.

Дунёда маҳаллий аҳамиятга доир масалаларни ҳал қилишда маҳаллий ҳокимият органларига мустақиллик бериш баробарида, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш тизимига умум давлат сиёсати асосида фаолият олиб боровчи ўзига хос ижро этувчи орган бўлинига айлантириш тенденцияси юзага келмоқда.

Масалан, бугун маҳаллий даражадаги давлат сиёсатини амалга оширишда, аҳолига хизмат кўрсатишда маҳаллий ҳокимият органларининг роли ошди. Бу биринчидан. Икинчидан, маҳаллий ҳокимият органлари фаолияти давлат бошқарув механизмининг муҳим бир бўлинига айланиши, аниқроғи, маҳаллий бошқарувнинг марказий ҳокимият тизими билан бирлашуви юзага келмоқда. Бу жиҳатдан маҳаллий бошқарув тизимидаги ривожланиш тенденцияларини тадқиқ этиш муҳим аҳамиятга эга.

Янги Ўзбекистон шароитида жамият ва давлат ҳаётини тубдан ислоҳ қилиш, давлат ҳокимиятининг маҳаллий ижро этувчи ва вакиллик органлари ҳамда маҳалланинг институционал асосларини янада такомиллаштириш борасида кенг қамровли чора-тадбирлар амалга оширилмоқда. Бу борада ҳокимларнинг ваколатларини қайта кўриб чиқиш ва уларга хос бўлмаган ҳамда бир-бирини такрорлайдиган функцияларни тегишли органларга бериш, маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини кучайтириш ва доимий комиссияларда жамоатчилик тингловларни жорий этиш, ҳокимлик аппаратини уларга хос бўлмаган функциялардан озод қилиш учун шаҳар, туман халқ депутатлари Кенгаши котибияти тўғрисидаги қоидаларни киритиш ҳамда туман, шаҳар Кенгашлари фаолиятини такомиллаштириш, маҳаллий кенгашлар ва ҳокимларнинг ваколатларини тақсимлашга доир масалалар юзасидан илмий тадқиқотларни кенгайтириш мақсадга мувофиқ.

Бундан ташқари, мазкур тадқиқот натижалари Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 7 февралдаги ПФ-4947-сон "Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича ҳаракатлар стратегияси тўғрисида", 2017 йил 8 сентябрдаги ПФ-5185-сон "Ўзбекистон Республикасида маъмурий ислоҳотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида"ги фармонлари ҳамда соҳага оид бошқа меърий-ҳуқуқий ҳужжатларда белгиланган устувор вазифаларни бажаришга қаратилганлиги билан амалий аҳамиятга эга.

Тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг устувор йўналишларига мослиги. Мазкур тадқиқот республика фан ва технологиялар ривожланишига доир ҳужжатда белгиланган - I. “Демократик ва ҳуқуқий жамиятни маънавий-ахлоқий ва маданий ривожлантириш, инновацион иқтисодий шакллантириш”нинг устувор йўналишлари доирасида бажарилган.

Муаммонинг ўрганилганлик даражаси. Тадқиқот мавзусига оид маълум бир жиҳатлар, хусусан, маҳаллий давлат ҳокимияти органларини шакллантириш ва ривожлантириш масалалари, ҳокимиятлар бўлинининг конституциявий тамойилини амалга ошириш муаммолари, маҳаллий ҳокимият органларининг конституциявий-ҳуқуқий мақоми, уларнинг вазифалари ва фаолияти доираси билан боғлиқ масалалар А.А.Азизхўжаев, М.А.Ахмедшаева, А.А.Дадашева, Б.А.Дауменов, Ш.И.Джалилов, Г.Р.Маликова, А.Махмудов, Й.Олламов, Х.И.Рузметов, А.Т.Туляганов, И.А.Хамедов, О.Т.Хусановлар томонидан ўрганилган.

Хорижий олимлардан Е.А.Агеева, Г.В.Атаманчук, И.А.Бачило, Д.Бахрах, В.Г.Вишняков, Б.Н.Габричидзе, Е.В.Додин, Э.Б.Дюран, Ж.-П.Жакке, А.Токвиль, В.Е.Чиркина, Ж.-Л.Шабо, А.Шеян¹ ва бошқалар томонидан дунёнинг турли мамлакатларида маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг фаолиятини ташкил этиш муаммолари тадқиқ этилган.

Қорақалпоғистон Республикаси давлат суверенитетини кўлга киритгач, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ҳуқуқий мақоми ва маҳаллий вакиллик ва ижроия органлари ўртасидаги муносабатлар масалалари комплекс равишда ўрганилмаган. Собиқ иттифоқ даврида Қорақалпоғистонда давлат қурилиши масалаларига бир нечта илмий ишлар бағишланган. Булар қаторига С.У.Татибаев ва Д.А.Ниязованинг Россия Федерациясида Қорақалпоқ автономиянинг ҳуқуқий мақомига бағишланган номзодлик диссертациялари ва Л.М.Ахунжановнинг Қорақалпоқ халқининг миллий давлатчилигини шакллантириш ва ривожлантириш бўйича монографияси киради¹.

Қорақалпоғистон Республикаси давлат суверенитетига эришгач, С.Д.Ниетуллаевнинг республикада давлат қурилиши масалаларини қамраб олган монографияси чоп этилди. Ушбу ишда маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг умумий таҳлили берилган².

Е.Д.Кутыбаева ишида давлат ҳокимиятининг ижро этувчи органлари, жумладан, маҳаллий ижро этувчи органларни шакллантириш ва ривожлантириш масалалари кўриб чиқилади³.

¹ Ишлар рўйхати диссертацияда келтирилган.

² Ахунджанов М.М. Создание и развитие социалистического государственности в Советской Каракалпакии. – Нукус: Изд. «Каракалпақстан», 1984. Он же: Становление и развитие национальной государственности Республики Каракалпақстан. – Ташкент: Ўзбекистон, 1992.

² Ниетуллаев С. Д. Государственное строительство в Республике Каракалпақстан. – Нукус: Каракалпақстан, 1993.

³ Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпақстан. – Нукус: Каракалпақстан, 2002.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органларини ўрганишга бағишланган илмий ишлар қаторида Б.Дауменовнинг Қорақалпоғистон Республикасида ҳокимият аппаратини ташкил этишига бағишланган номзодлик диссертациясини қайд этиш мумкин⁴.

Диссертация тадқиқотининг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги. Диссертация тадқиқоти Бердақ номидаги Қорақалпоқ давлат университети илмий-тадқиқот ишлари режасига мувофиқ, №Ф-1-79 “Жамоатчилик назорати тизимида фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари ваколатларини кенгайтириш муаммолари” номли илмий Лойиха доирасида амалга оширилган.

Тадқиқотнинг мақсади Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг конституциявий - ҳуқуқий асосларини такомиллаштиришга доир таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Тадқиқотнинг вазифалари:

Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимият органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг назарий асосларини ўрганиш;

Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг ҳуқуқий асосларини таҳлил қилиш;

Қорақалпоғистон Республикаси давлат ҳокимияти тизимида маҳаллий вакиллик ва ижроия органларининг ўрни ва ролини ёритиш;

Қорақалпоғистон Республикаси давлат ҳокимияти маҳаллий вакиллик ва ижроия органлари ўртасидаги муносабатларни таҳлил қилиш;

маҳаллий вакиллик ва ижроия органлари ваколатларини ривожлантиришдаги тенденцияларни таҳлил қилиш;

Қорақалпоғистон Республикаси давлат ҳокимиятининг маҳаллий вакиллик органларининг назорат функцияларини таҳлил қилиш;

Қорақалпоғистон Республикаси давлат ҳокимиятининг маҳаллий ижроия органларининг конституциявий-ҳуқуқий жавобгарлигини аниқлаш;

маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг хорижий мамлакатлар тажрибасини ўрганиш;

Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг ташкилий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш бўйича таклиф ва тавсияларни шакллантириш.

Тадқиқотнинг объекти Қорақалпоғистон Республикасида маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолияти билан боғлиқ ижтимоий муносабатлардан келиб чиққан жараёнлар ҳисобланади.

Тадқиқотнинг предмети Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг шаклланиш ва фаолият кўрсатиш

⁴ Дауменов Б.А. Организация деятельности аппарата хакимията в Республике Карақалпақстан. -Автореф. дис. ...канд.юрид.наук. -Т.,2010.

жараёнини тартибга солувчи ҳуқуқий нормалар мажмуи ҳамда ушбу ҳокимият органлари ўртасидаги ўзаро муносабатлар ташкил этади.

Тадқиқотнинг усуллари. Тадқиқот олиб боришда илмий билишнинг тарихий, тизимли, мантиқий (анализ, синтез), қиёсий-ҳуқуқий, статистик, ижтимоий сўровлар ўтказиш усулларидан фойдаланилди.

Тадқиқотнинг илмий янгилиги қуйидагилардан иборат:

Халқ депутатлари туман ва шаҳар кенгашларининг маҳаллий ижроия ҳокимияти органлари фаолияти устидан назоратини кучайтириш орқали жамиятдаги ижтимоий аҳамиятга эга бўлган муҳим масалаларни ҳал қилишга жалб этган ҳолда, халқ депутатлари кенгашларининг доимий комиссияларида жамоатчилик тингловларни жорий этиш зарурати асосланган;

Маҳаллий кенгашларнинг иш фаолиятини янада такомиллаштириш орқали ҳокимлар аппаратини ўзларига хос бўлмаган функциялардан озод қилиш мақсадида халқ депутатлари туман ва шаҳар кенгашлари қотибияти тўғрисидаги қоидаларни киритиш лозимлиги асослаб берилган;

Қорақалпоғистон Республикаси “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонунига халқ депутатлари туман ва шаҳар кенгашлари фаолиятини такомиллаштириш йўли билан кенгашлар ва ҳокимларнинг ваколатларини алоҳида белгилашга қаратилган Кенгаш қотибияти ва унинг вазифалари билан боғлиқ нормаларни киритиш лозимлиги исботланган;

Қорақалпоғистон Республикасининг Конституцияси ва амалдаги қонун ҳужжатларига мувофиқ равишда янги таҳрирдаги Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонунини ишлаб чиқишга зарурат мавжудлиги асослаб берилган.

Тадқиқотнинг амалий натижалари қуйидагилардан иборат:

Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятини тартибга солувчи Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигини такомиллаштириш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган;

Маҳаллий давлат ҳокимияти органларини ислоҳ қилиш бўйича таклифлар илгари сурилган.

Тадқиқот натижаларининг ишончлилиги фойдаланиладиган ахборот базасининг ишончлилиги, натижаларнинг халқаро ва республика миқёсидаги илмий-амалий конференцияларда муҳокама этилганлиги, ОАК рўйхатидаги махсус илмий-назарий журналлар ҳамда хорижий илмий журналларда чоп этилгани ҳамда хулоса ва таклифларнинг ваколатли ташкилотлар томонидан амалиётга жорий этилгани билан белгиланади.

Бундан ташқари, тадқиқот доирасида ижтимоий сўров (350 нафар фуқаролар, МФЙ, ОФЙ раислари, депутатлар, ҳокимлар, профессор-ўқитувчилар ўртасида) ўтказилди; тадқиқ этилаётган ишга айрим қонун ҳужжатлар ва маҳаллий кенгашларининг қарорлар таҳлил қилинди; статистик маълумотларни таҳлил қилиш натижалари умумлаштирилиб, тегишли ҳужжатлар билан расмийлаштирилди. Хулоса, таклиф ва тавсиялар апробациядан ўтказилиб, уларнинг натижалари етакчи миллий ва хорижий

нашрларда эълон қилинган. Олинган натижалар ваколатли тузилмалар томонидан тасдиқланган ва амалиётга жорий этилган.

Тадқиқот натижаларининг илмий ва амалий, аҳамияти. Тадқиқот натижаларининг илмий аҳамияти Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг конституциявий-ҳуқуқий асослари бўйича олинган хулосалар "Давлат ва ҳуқуқ назарияси", "Давлат ва ҳуқуқ тарихи", "Конституциявий ҳуқуқ", "Маъмурий ҳуқуқ" каби фанларини илмий-назарий жиҳатдан янада бойитишга хизмат қилилиши билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларининг амалий аҳамияти олинган хулоса, таклиф ва тавсияларнинг амалга жорий этилиши Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг конституциявий-ҳуқуқий асосларини янада такомиллаштиришга хизмат қилиши билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларини жорий қилиниши. Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкил этилиши ва фаолиятининг конституциявий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш бўйича олинган натижалар асосида:

халқ депутатлари Кенгашининг доимий комиссияларида жамоатчилик тингловларни ўтказиш тўғрисидаги таклифи Қорақалпоғистон Республикаси халқ депутатлари Кенгашлари регламентларига алоҳида 61¹- модда «Халқ депутатлари Кенгашининг доимий комиссияларида жамоатчилик тингловлар» кўшимча сифатида киритилган (Қорақалпоғистон Республикаси Канлыккуль тумани халқ депутатлари Кенгашининг 2020 йил 17 ноябрь 01-393–сонли, Шуманай тумани халқ депутатлари Кенгашининг 2020 йил 17 ноябрь 01-03/01-11/149–сонли маълумотномалари). Ушбу таклифнинг киритилиши энг муҳим ва ижтимоий аҳамиятга эга масалаларни муҳокамага олиб чиқиш, шунингдек, халқ депутатлари маҳаллий Кенгашининг маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолияти устидан назоратини кучайтиришга ёрдам берган;

халқ депутатлари Кенгаши котибиятининг ҳуқуқий мақоми белгилаш тўғрисидаги таклифи асосида Қорақалпоғистон Республикаси халқ депутатлари Кенгашлари регламентининг 48-моддаси янги таҳрирда киритилган ва унда шаҳар, туман халқ депутатлари Кенгашининг котибиятининг ҳуқуқий мақоми жорий қилинган (Қорақалпоғистон Республикаси Нукус тумани халқ депутатлари Кенгашининг 2020 йил 23 декабрь 3174-01–сонли, Кегейли тумани халқ депутатлари Кенгашининг 2020 йил 23 декабрь 01-3119–сонли маълумотномалари). Ушбу таклифнинг киритилиши Кенгашлар фаолиятини такомиллаштиришга, ҳокимлар аппаратини уларга хос бўлмаган функциялардан озод қилишга ва пировардида давлат ҳокимиятининг вакиллик ва ижроия органлари ўртасида ваколатларнинг тақсимланишига ёрдам берган;

маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисидаги қонунчиликка айрим ўзгаришлар киритиш тўғрисидаги таклифга асосан Қорақалпоғистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуни

17¹-модда билан тўлдирилган ва унда Қорақалпоғистон Республикаси туман, шаҳар Кенгаши котибияти ва унинг ваколатлари жорий қилинган (Қорақалпоғистон Республикаси Жўкорги Кенгесининг Конунчилик, суд-хуқуқ ва коррупцияга қарши курашиш масалалари кўмитасининг 2021 йил 17 март 03-219-сонли маълумотномаси). Ушбу таклифнинг киритилиши Қорақалпоғистон Республикаси туман, шаҳар Кенгашлари фаолиятини такомиллаштиришга, маҳаллий кенгашлар ва ҳокимларнинг вазифаларини алоҳида белгилашга ёрдам берган.

Тадқиқот натижаларининг апробацияси. Мазкур тадқиқот натижалари Бердақ номидаги Қорақалпоқ давлат университетининг «Инсон ҳуқуқлари, давлат ҳуқуқи ва бошқарув» кафедрасида, шунингдек, 3 халқаро ва республика илмий-амалий конференцияларида синовдан ўтказилди.

Тадқиқот натижаларининг эълон қилинганлиги. Диссертация мавзуси бўйича жами 10 илмий иш, жумладан 1 та монография, 1 та уқўв кулланма, 5 та илмий мақола (3 та – республика ва 2 хорижий нашрларда) чоп этилган.

Диссертация тузилиши ва ҳажми. Диссертация иши кириш, 6 параграфни ўз ичига олган 3 боб, хулоса ва фойдаланилган адабиётлар руйхатидан иборат. Диссертациянинг ҳажми 142 бетни ташкил этади.

ДИССЕРТАЦИЯНИНГ АСОСИЙ МАЗМУНИ

Кириш қисмида тадқиқот ишининг долзарблиги ва зарурати асосланган, тадқиқотнинг мақсади ва вазифалари, объекти ва предмети тавсифланиб, уларнинг республика фан ва технологиялари ривожланишнинг устувор йўналишларига мослиги кўрсатилган. Тадқиқотнинг илмий янгилиги, амалий аҳамияти очиқ берилган, тадқиқот натижаларининг амалиётга жорий этилиши, нашр этилган ишлар ҳамда диссертация тузилиши бўйича маълумотлар келтирилган.

Диссертация ишининг биринчи боби - "Қорақалпоғистон Республикасида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари тушунчаси ва тизими"га бағишланган ва унинг биринчи параграфиди Қорақалпоғистон Республикасида маҳаллий давлат ҳокимият органлари тизимига таҳлил берилган.

Бугунги кунда илмий адабиётларда "маҳаллий бошқарув" ва "маҳаллий ўзини ўзи бошқариш" каби тушунчалардан фойдаланилади. Шу муносабат билан мазкур муаммони илмий тадқиқ этиш, унинг назарияси, категория апаратини янада ривожлантириш, хусусан, маҳаллий ҳокимият ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш тушунчалари ўртасидаги муносабатлар масаласи жуда долзарб бўлиб қолади.

Маҳаллий бошқарув ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш тушунчалари XIX асрнинг бошидан буён буржуа инқилоби мафкурачилари томонидан илмий тадқиқот объекти бўлди. А.П.Мельниковнинг таъкидлашича, "маҳаллий бошқарув ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органларининг ривожланиши бир неча босқичда бўлиб ўтган. Биринчи босқич - буржуа инқилоблари даврида бошланган; иккинчиси, саноат тараққиёти эҳтиёжлари оқибатида – XIX аср охирида; учинчиси, ислохотнинг энг муҳим босқичи-

1960-йилларда ва бу жараён бугунги кунгача давом этмоқда. Унинг асосий йўналиши - маҳаллий ҳокимият органларининг ваколатларини кенгайтириш»⁵.

Маҳаллий жараёнларни назарий-методологик тушунишда муҳим босқич "ижтимоий" ва "давлат-сиёсий" назарияларнинг ривожланиши бўлди. Ижтимоий назария аҳолининг ўзини ўзи фаоллиги ва маҳаллий ўзини ўзи бошқаришни давлат ҳокимиятидан ажратиш тамойилини ва шу асосда муайян "сиёсатнинг бегоналиги" (А. де Токвиль, Дж. С. Миль, А.И.Васильчиков, П.Н.Кропоткин ва б.) мутлақлаштирди. Давлат назарияси доирасида маҳаллий бошқарув шакли сифатида маҳаллий ўзини ўзи бошқариш ҳақидаги ғоялар юзага келган (Р.Гнейст, Л.Штейн, Г.Еллинек, С.Монтин, П.М.Слоу, А.Д.Градовский, В.П.Безобразов ва б.). Ҳозирги босқичда бу назариялар ўртасида зиддиятларнинг пасайиши кузатилмоқда: маҳаллий ўзини ўзи бошқариш дуалистик (жамият-давлат) хусусиятга эга бўлган институт сифатида тан олинади.

К.Т.Мухторовнинг фикрича, ушбу концепциялардан воз кечиш учун ҳеч қандай сабаб йўқ, чунки улар маҳаллий ўзини ўзи бошқариш моҳиятининг турли жиҳатларини очиб беради. Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш - давлат ҳокимиятини марказлаштирмасликнинг махсус шакли бўлиб, у бир томондан давлат ҳокимиятидан мустақил бўлса, иккинчи томондан унга маълум қарамликка эга. Унинг моҳияти икки йўл билан очиб берилади, яъни фуқароларнинг ўзини ўзи ташкил этиш шакли сифатида ва давлат ҳокимияти ва бошқарув шакли сифатида. Ривожланган маҳаллий ўзини ўзи бошқариш кучли давлат ва ривожланган фуқаролик жамиятининг белгиларидан биридир⁶.

Л.Т.Чихладзе фикрича, собиқ иттифоқ ҳудудида ханузгача маҳаллий бошқарувга асосланган давлат ҳокимият вакиллари орқали амалга ошириладиган давлатлар мавжуд⁷.

Профессор О.Т.Хусанов, маҳаллий вакиллик органларининг собиқ тизимини ислоҳ қилиш ҳақида гапирганда, уни амалга оширишда уч босқичга эътиборни қаратади:

Биринчи босқич 80-йилларнинг иккинчи ярмидан 1991-йилнинг 1-сентябргача бўлган даврини қамраб олади. Бу босқичда вакиллик органларига сайлов ўтказиш тартибига ўзгартиришлар киритилди, янги қонунлар қабул қилинди ва улар асосида бутунлай демократик сайловлар ўтказилди ҳамда вакиллик органлари таркибига Раис ва Президиум институти киритилди.

Иккинчи босқичда 1991-йил 1-сентябрдан 1992-йил 8-декабргача "Ўзбекистон Республикасининг давлат мустақиллиги асослари тўғрисида" ги

⁵ Мельников А.П. К вопросу о соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Вестник БДУ, 2012. - № 3. - С. 82

⁶ Мухторов К.Т. Конституционно-правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан /Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.- М.,2012,с.11.

⁷ Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств//Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. - М.,2013, с.13.

қонунга мувофиқ ҳокимиятлар бўлиниши тамойилини амалга ошириш чоралари кўрилди. 1992-йил 4-январь куни "Ўзбекистон Республикасининг маҳаллий ҳокимият органларини қайта ташкил этиш тўғрисида" ги қонун қабул қилиниб, у амалда маҳаллий ҳокимиятни амалга оширувчи икки мустақил орган: вакиллик ва ижроия органларининг фаолият юритишни ҳуқуқий жиҳатдан белгилаб берди.

Учинчи босқич 1992-йил 8-декабрда Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг қабул қилиниши билан бошланади. Алоҳида таъкидлаш зарурки, қонунчилик, ижроия ва суд ҳокимияти органлари фаолиятини кафолатлашга мўлжалланган ҳокимиятлар бўлиниши тамойилини конституциявий жиҳатдан белгилаш аҳамияти юқори бўлди⁸.

Шунга кўра, Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий органлари тизими ўз ривожланишида ушбу босқичларни босиб ўтди. Амалдаги Қорақалпоғистон Республикаси "Маҳаллий ҳокимияти тўғрисида" ги қонуни уларнинг фаолиятини ташкил этишнинг ҳуқуқий асосларини белгилаб беради.

Ўзбекистон Республикаси ва Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органлари тўғрисидаги қонун ҳужжатларнинг таҳлили бугунги кунда ҳал қилиниши керак бўлган бир қатор масалалар мавжуд эканлигини кўрсатади. Аввало, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари тизимини аниқ белгилаш ва "давлат ҳокимияти органлари" тушунчасини белгилаб олиш зарур. Шу муносабат билан Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги қонуннинг 1-моддасига қуйидаги таърифни киритиш таклиф этилади: "Маҳаллий давлат ҳокимияти Қорақалпоғистон Республикаси Конституцияси, ушбу қонун ва Қорақалпоғистон Республикасининг бошқа қонун ҳужжатларида белгиланган ваколатлар доирасида ўз фаолиятини амалга оширувчи вакиллик ва ижроия органларидан иборат".

Ушбу қонунга бир қатор таъриф ва атамалар киритилиши лозим. Бундай амалиёт бир қатор мамлакатларда мавжуд⁹. Аввало, қонунда ҳоким тушунчасини маҳаллий ижроия ҳокимият бошлиғи сифатида бериши керак: «Ҳоким-тегишли ҳудудда давлат сиёсатининг амалга оширилишини таъминловчи маҳаллий ижроия органга раҳбарлик қилувчи ва ушбу қонунда белгиланган ваколат доирасида унинг ижтимоий-иқтисодий ривожланиши ҳолати, Ўзбекистон Республикаси ва Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигига мувофиқ ижроия ҳокимияти органларининг мувофиқлаштирилган фаолияти учун масъул бўлган Қорақалпоғистон Республикаси раҳбарининг вакили».

Иккинчи параграф - Маҳаллий давлат ҳокимияти вакиллик органлари таҳлил қилиш ва уларнинг фаолияти самарадорлигини ошириш масалаларига бағишланган.

⁸ Хусанов О.Т. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. - Т.: Шарк, 1996. –78 б.

⁹ Қаранг: 2001 йил 23 январдаги "Қозоғистон Республикасида маҳаллий бошқарув ва ўз-ўзини бошқариш тўғрисида"ги 148-П-сонли Қозоғистон Республикаси қонуни// <https://online.zakon.kz>

Бугунги кунда Ўзбекистон Республикаси ва Қорақалпоғистон Республикаси ривожланишининг энг муҳим йўналишларидан бири ҳам марказий, ҳам маҳаллий даражада бошқарув самарадорлигини оширишдан иборат бўлиб, уларнинг асосий таркибий қисмларидан бири фуқаролик жамияти институтларини жалб қилган ҳолда ўз назорати, вакиллик ва қоида қилиш вазифаларини янада самарали амалга ошириш учун Халқ депутатлари кенгашларини қўллаб-қувватлашдир.

1991 йил 1-сентябрдан 1992 йил 8-декабргача "Ўзбекистон Республикасининг давлат мустақиллиги асослари тўғрисида"ги қонунга мувофиқ ҳокимиятлар бўлиниши тамойилини амалга ошириш чоралари кўрилди. 1992-йил 4-январь куни "Ўзбекистон Республикасининг маҳаллий ҳокимият органларини қайта ташкил этиш тўғрисида"ги қонун қабул қилиниб, у амалда маҳаллий ҳокимиятни амалга оширувчи икки мустақил орган: вакиллик ва ижроия органларнинг фаолият юритишини ҳуқуқий жиҳатдан белгилаб берди.

Ижроия органларнинг вакиллик органларидан ажралиши уларнинг ролини камайтирмади, аксинча, уларнинг мустақиллигини таъминлади ва ижроия органларнинг вакиллик органлари ишларига аралашувига чек қўйди. Натижада аниқ белгиланган вазифаларга эга вакиллик органлари вужудга келди.

Қорақалпоғистон Республикасининг маҳаллий вакиллик органлари бугунги кунда жуда катта ваколатларга эга бўлиб, улар маҳаллий барча масалаларни ҳал этишга ҳақли. Халқ депутатлари Кенгаши жойларда тегишли ҳудудлар учун умумий бўлган ижтимоий-иқтисодий ривожланиш вазифаларини амалга ошириш, Ўзбекистон Республикаси Конституцияси ва Қорақалпоғистон Республикаси Конституцияси, Қорақалпоғистон Республикаси қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Президенти фармонлари ва қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ва Қорақалпоғистон Республикаси Вазирлар Кенгашининг қарорларини ижро этиш, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари ҳамда фуқароларнинг ўзини ўзи бошқарув органлари ўртасидаги ўзаро муносабатларни, аҳолини тегишли ҳудудни бошқаришга жалб этишни таъминлайди.

Маҳаллий вакиллик органлари ўз сессияларида фаолиятининг асосий шакллари тартибга солувчи ички низомларини қабул қиладилар, яъни: халқ депутатлари Кенгашининг регламенти, халқ депутатлари Кенгашининг доимий ва бошқа комиссиялари тўғрисидаги низомларни тасдиқлайди, уларга ўзгартириш ва қўшимчалар киритади. Шунингдек, улар доимий ва вақтинчалик комиссиялар ҳамда халқ депутатлари Кенгашларининг бошқа органларини тузади, сайлайди ва бекор қилади, уларнинг таркибини ўзгартиради ҳамда ишлари бўйича ҳисоботларни эшитади; халқ депутатлари ваколатларини тан олиш ва тугатиш, уларни қонунда белгиланган ҳолларда ва тартибда жавобгарликка тортишга розилик бериш ҳуқуқига эга.

Мамлакатимиз Президенти 2020 йил январь ойида Олий Мажлис Сенатининг биринчи сессиясидаги нутқида маҳаллий ҳокимият органлари фаолияти билан боғлиқ бир қатор масалаларни ҳам кўтариб чикди. Хусусан,

Президент халқаро тажрибага асосланиб, Кенгашларга вазирликлар ва идораларнинг худудий тузилмалари раҳбарларининг ўз лавозимларига мувофиқлиги тўғрисида таклиф киритиш ҳуқуқини бериш тўғрисида таклиф киритди, бу эса маҳаллий Кенгашларнинг назорат функцияларини мустаҳкамлашга ёрдам беради.

Ушбу параграфда Кенгашлар фаолиятининг асосий ташкилий шакллари таҳлили келтирилган. Маълумки, Қорақалпоғистон Республикаси халқ депутатлари Кенгашларининг фаолияти сессиялар, доимий ва вақтинчалик комиссиялар, партия гуруҳлари, депутатлар фаолияти ва бошқа ташкилий шаклларда амалга оширилади. Амалиётда шаклланган фаолият шаклларини акс эттириш мақсадида Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунининг IV боби "Халқ депутатлари туман, шаҳар кенгашлари фаолиятининг ташкилий шакллари" деган модда билан тўлдириш зарур, деб ҳисоблаймиз.

Диссертациянинг иккинчи боби – "Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини ташкил этишнинг конституциявий-ҳуқуқий асослари"га бағишланган. Биринчи параграфда Қорақалпоғистон Республикаси ҳокимлар фаолиятининг ҳуқуқий таъминоти ва уларнинг вазифаларини такомиллаштириш масалалари кўриб чиқилади.

Қорақалпоғистонда 1992 йил апрель ойида Олий Кенгашнинг навбатдан ташқари саккизинчи сессиясида "Туман ва шаҳарлар ҳокимлари лавозимини таъсис этиш тўғрисида"ги қонун қабул қилинди. Сессияда тегишли органларга туман ва шаҳарлар ҳокимлари тўғрисидаги Низомни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ҳамда уни кейинги сессияда кўриб чиқиш учун тақдим этиш топширилди. Бунга мувофиқ, Қорақалпоғистон Олий Кенгаши Раёсати 1992 йил 4 майда "Туман, шаҳар ҳокимликлари ва уларнинг вакиллик органлари - халқ депутатлари Кенгашлари билан ўзаро муносабатлари асослари тўғрисида"ги вақтинчалик низомни тасдиқлади.

Ҳокимларнинг ташкил топиши ва фаолиятида тўпланган тажрибасини умумлаштириш асосида 1992 йил 8-декабрда қабул қилинган Ўзбекистон Республикаси Конституциясига, 1993-йил 9-апрелда қабул қилинган Қорақалпоғистон Республикаси Конституциясига маҳаллий давлат ҳокимияти органларига оид тегишли бўлимлар киритиш имконини берди.

Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунининг 1-моддасига биноан, туман ёки шаҳар ҳокими туман ва шаҳарнинг энг юқори лавозимли шахс ҳисобланади ва бир вақтнинг ўзида тегишли худуддаги вакиллик ва ижроия ҳокимияти органларига раҳбарлик қилади. Шаҳар ва туман ҳокимлари тегишли халқ депутатлар Кенгашига ва Жўқорғи Кенгес раисига ҳисоб беради.

Шу билан бирга ҳокимларни тайинлаш ва лавозимидан озод этиш тартиби масаласида қонунчилик ва амалиёт талаблари ўртасида номувофиқлик мавжуд. О.Т.Хусанов ҳақли равишда қайд этганидек, Ўзбекистон Республикасида вилоятлар (Тошкент шаҳар) ҳокимлари Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан тайинланади ва лавозимидан озод этилади ҳамда тегишли Кенгашлар томонидан

тасдиқланади. Ҳокимларни тайинлаш ва лавозимидан озод этиш Президент фармони билан амалга оширилади. Юқорида қайд этилган қонун қоидаларнинг том маънода таъминланишидан келиб чиқадиган бўлсак, фармон маҳаллий халқ депутатлар Кенгаши томонидан тасдиқланиши керак, бу эса бутунлай мантиқсиз. Амалда кўп ҳолларда ҳокимлар маҳаллий халқ депутатлар Кенгашлар мажлисларида тайинланади ва лавозимидан озод қилинади, сўнгра Президент фармони чиқарилади. Аммо бу тартиб қонунга тўғри келмайди¹⁰.

Шундай амалиёт республикамизда ҳам шаклланган. Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси раисининг туман, шаҳар ҳокимлар лавозимга тайинлаш, лавозимидан озод этиш тўғрисидаги фармойиши тегишли Халқ депутатлари Кенгашлар томонидан тасдиқланади, яъни республика раҳбарининг фармойиши маҳаллий Кенгашни тасдиқлашни талаб қилади. Қонун ва шаклланган амалиёт ўртасидаги бу тафовутни бартараф этиш лозим.

Маълумки, маҳаллий вакиллик ва ижроия органларининг ваколатлари Ўзбекистон Республикасининг 1993 йил 2-сентябрдаги Қонуни ва Қорақалпоғистон Республикасининг 1998 йил 29-январдаги Қонуни билан белгиланади. Шу билан бирга, давлат ҳокимияти органларининг иқтисодий, ижтимоий-маданий ва маъмурий-сиёсий қурилишнинг аниқ соҳаларидаги ваколатлари кўплаб соҳавий қонунларда мустаҳкамланган.

Юқорида қайд этилган қонунларда маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ваколатлари давлат ҳокимияти (вилоят, туман, шаҳар) даражаларини ҳисобга олмаган ҳолда белгиланади. Буни турли даражадаги халқ депутатлари маҳаллий Кенгашларига оид илгари мавжуд қонунлардан ажратиб турадиган ушбу қонун ҳужжатларининг муҳим камчилиги сифатида кўриш мумкин.

Маҳаллий ҳокимият органлари тўғрисидаги қонун ҳужжатларида ҳокимлар ва маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг жавобгарлиги, ҳокимнинг ваколатларини муддатдан олдин тугатиш, шунингдек, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари депутатларининг таъсирини мустаҳкамлаш тўғрисидаги қоидалар назарда тутилиши лозим. Бундан ташқари, вакиллик ҳукумати органларининг назорат функцияларини мустаҳкамлаш учун унга ижро этувчи ҳокимият бошлиғи сифатида ҳокимга ишончсизлик вотуми эълон қилиш ҳуқуқи берилиши керак.

Бу ҳуқуқ халқ депутатлар Кенгаш депутатларига берилиши керак, яъни халқ депутатлари туман ёки шаҳар Кенгаши депутатлари умумий сонининг камида учдан бир қисми ташаббуси билан туман ёки шаҳар ҳокимига ишончсизлик вотуми эълон қилиш масаласи кўтарилиши мумкин. Бу ҳолда халқ депутатлари Кенгаши ўз депутатлари умумий сонининг кўпчилиги овози билан ҳокимга ишонч билдирмаслик ва уни лавозимидан озод этиш масаласини Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси Раиси олдида кўтариш ҳуқуқига эга. Кўриниб турибдики, бу амалиёт халқ депутатлари

¹⁰ Хусанов О.Т. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. - Т.: Шарк, 1996. - 78 б.

Кенгашларининг назорат ваколатларини мустаҳкамлашга кўмаклашади, чунки ҳокимга ишончсизлик масаласини кўриб чиқиш учун асос сифатида Кенгаш томонидан ҳокимларнинг ҳудуднинг режа, иқтисодий ва ижтимоий ривожланиш дастурлари, маҳаллий бюджет ижроси юзасидан ҳисоботини маъқулланмаслик бўлиши мумкин.

Ушбу параграфда шаҳар ва туманлар ҳокимлари ваколатлари таснифи берилган. Ҳозирги кунда қонунчиликда ҳокимиятлар томонидан 300 га яқин вазифа ва функцияларни бажариш кўзда тутилган. Улардан 175 таси ҳокимларнинг асосий ваколатига кирмайди ва бошқа бўлимларнинг вазифаларини такрорлайди. Бу эса иш ва ижро интизоми сифатига салбий таъсир қилади. Ҳокимларнинг ваколатларини кўриб чиқиши ва бир қатор ваколатларини ҳудудий ижро органларига топшириши зарур.

Бобнинг иккинчи параграфи – “Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятининг ташкилий-ҳуқуқий шакллари тақомиллаштириш” масалаларига бағишланган.

Маҳаллий ижроия ҳокимияти органлари тизими мураккаб тузилишга эга. Бу тизимда бўлим ва бошқармалар муҳим рол ўйнайди. Уларнинг ҳуқуқий мақоми шаҳар, туман халқ депутатлар Кенгаши, шаҳар ва туманлар ҳокимлари ва олий ижроия ҳокимияти органлари билан муносабатлари амалдаги қонун ҳужжатлари билан белгиланади.

Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигининг таҳлили шуни кўрсатадики, бирон-бир норматив-ҳуқуқий ҳужжатда республика ижро этувчи ҳокимият органларининг ҳудудий тузилмалари тўғрисидаги нормалар мавжуд эмас. Масалан, Татаристон Республикасининг 2005 йил 6 апрелдаги "Татаристон Республикасининг давлат ҳокимияти ижроия органлари тўғрисида"ги №64-ЗРТ-сонли Қонунида бу органларга алоҳида модда ажратилган¹¹.

Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунга "Республика ижроия ҳокимияти органларининг ҳудудий органлари" деб номланган алоҳида моддани қуйидаги мазмунда жорий этиш лозим: “Республика ижроия ҳокимияти органлари Қорақалпоғистон Республикасининг тегишли маъмурий-ҳудудий бирликларида (туманлар, республика аҳамиятига эга шаҳарлар) ўз ҳудудий органларини тузиш ҳуқуқига эга”.

Бажариладиган функциялар ва таъсир кўрсатиш объектларининг хусусиятидан келиб чиққан ҳолда, функционал ва соҳа бўлим ва бошқармаларини ажратиш мумкин. Улар бўлимлар ва бошқармалар деб номланган бўлса-да, уларнинг орасидаги фарқ республика қонунчилигинда кўрсатилмаган. Кўпинча ижтимоий-маданий соҳага маъсул бўлган ижро этувчи ҳокимият органлари бўлим деб номланади (масалан, маданият, халқ таълими, мактабгача таълим бўлими), халқ хўжалиги соҳасида фаолият

¹¹ "Татаристон Республикасининг давлат ҳокимияти ижроия органлари тўғрисида"ги №64-ЗРТ-сонли Қонуни. <http://docs.cntd.ru/document/917016841>

юритадиган идоралар бошқармалар дейилади (кишлоқ хўжалиги бошқармаси).

Баъзан уларнинг фарқланиши фаолият ҳажми, ички тузилиши ва ходимлар сони каби мезонларга асосланади. Айрим ҳолларда бўлимлар, хўжалик ва маданий соҳаларни бошқариш бўйича ишлар ҳажми ортиб бориши туфайли бошқармаларга айлантирилади. Фикримизча, бўлимлар ва бошқармалар ўртасида фарқ уларнинг фаолияти ва ички тузилиши бўйича белгиланиши керак.

Ҳал қилиниши керак бўлган яна бир савол. Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги Қонунининг 19-моддасига мувофиқ маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органлари (ҳокимликлар) бошқармалар, бўлимлар ва бошқа бўлинмалардан иборат. Уларнинг тизими, ташкил этиш ва фаолият кўрсатиш тартиби Қорақалпоғистон Республикаси Вазирлар Кенгаши томонидан тасдиқланадиган тегишли Низом билан белгиланади.

Бироқ, кейинги йилларда шаҳар, туман бўлимлари тўғрисидаги Низом тегишли вазирликлар буйруқлари билан тасдиқланади, бу эса қонунларнинг юқорида кўрсатилган қоидаларига зиддир. Қонун ҳужжатларида белгиланган тартибга риоя қилиш зарур, унга мувофиқ ижро ҳокимиятининг марказий ва маҳаллий ҳудудий органлари тўғрисидаги Низом Қорақалпоғистон Республикаси Вазирлар Кенгашининг қарорлари билан тасдиқланиши керак.

“Қорақалпоғистон Республикасида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари тизимини ислоҳ қилишнинг асосий йўналишлари” диссертациясининг учинчи боби учта параграфидан иборат. Биринчи параграфда маҳаллий вакиллик органларининг ижро этувчи ҳокимият органлари билан ўзаро ҳамкорлигининг асосий йўналишларини такомиллаштириш масалалари очиқ берилган.

Ваколатларни ажратиш принципи асосида давлат ҳокимиятининг вакиллик ва ижро этувчи органлари тизимини яратилиши ҳар қил ҳуқуқий ҳужжатларда мустаҳкамланган, улар ўртасидаги янги муносабатларни вужудга келтирди.

Ҳокимлар ва вакиллик органлари ўртасидаги муносабатлар турли шароитларга боғлиқ бўлиб, бир неча гуруҳларга бўлиниши мумкин:

ҳокимлар вакиллик органларнинг ишини ташкил этганда вужудга келадиган муносабатлар;

вакиллик органлари ҳокимларни, уларнинг уринбосарларини тайинлашда ва ижроия ҳокимиятининг маҳаллий таркибий бўлинмаларини тузишда вужудга келадиган муносабатлар;

вакиллик органлари томонидан ҳокимлар фаолиятини назорат қилиш ва айрим қарорларни қабул қилиш, ноқонуний қарорларни бекор қилиш борасида юзага келадиган муносабатлар,

ҳокимнинг ва вакиллик органларининг уларнинг биргаликдаги фаолияти учун вазифалари ва ваколатларини амалга оширишда вужудга келадиган муносабатлар.

Маҳаллий ҳокимият органларининг вазифалари ва ваколатлари Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунида алоҳида белгилаб қўйилган. Масалан, Қонуннинг 24-моддасида ҳокимларнинг вазифалари сифатида шаҳар ёки туманни иқтисодий ва ижтимоий ривожлантиришнинг асосий йўналишларини ишлаб чиқиш белгиланган бўлиб, уларни тасдиқлаш тегишли халқ депутатлари Кенгаши томонидан амалга оширилади, бу Қонуннинг 23-моддасида назарда тутилган¹².

Бюджет соҳасида ваколатларни амалга оширишда вакиллик ва ижроия ҳокимияти органлари ҳам иштирок этади. Бунда, айрим ваколатлар фақат вакиллик органлари, бошқалари ижроия ҳокимияти органлари томонидан амалга оширилади, айримлари эса биргаликда амалга оширилади. Шундай қилиб, бюджетни тузиш, ижросини ташкил этиш ва унинг ижроси тўғрисида ҳисобот тайёрлаш ҳоким зиммасига киради. Бюджетни ва унинг ижроси тўғрисидаги ҳисобот тасдиқлаш - вакиллик органларининг ваколати, бюджет ижросини назорат қилиш эса вакиллик ва ижроия органларининг биргаликдаги ваколати ҳисобланади.

Маълумки, Ўзбекистон Республикаси Президентининг "Тошкент шаҳрида махсус бошқарув тартибини жорий этиш бўйича ҳуқуқий тажриба тўғрисида"ги фармонида мувофиқ, халқ депутатлари Тошкент шаҳар ва туман Кенгаши тажриба тариқасида яратилган котибиятлар самарали иш олиб бормоқда.

Ана шу ижобий тажриба асосида 2020 йилнинг 14 сентябрида "Халқ депутатлари Кенгаши фаолиятини такомиллаштириш билан боғлиқ Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгартишлар киритиш тўғрисида"ги Ўзбекистон Республикаси Қонуни қабул қилинди. Ушбу қонун билан "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунга ўзгаришлар киритилди. Уларга мувофиқ халқ депутатлари вилоят, шаҳар ва туман Кенгаши фаолияти учун ташкилий, техник ва бошқа хизматлар тегишли халқ депутатлари Кенгаши котибияти томонидан таъминланади.

Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигида Қорақалпоғистон Республикаси шаҳар ва туманларининг ҳокимларини тасдиқлаш тартиби билан боғлиқ масалалар тўлиқ тартибга солинмаган. Ҳоким лавозимида номзод халқ депутатлари туман ва шаҳар Кенгаши депутатларининг умумий сонидан кўпчилик овозни олмаган бўлса, у ҳолда нима бўлади, деган савол очиклигича қолмоқда.

Қозоғистон Республикасида бу масала қуйидагича ҳал этилади. Қозоғистон Республикасининг 2001 йил 23 январдаги "Қозоғистон Республикасида маҳаллий давлат бошқаруви ва ўзини ўзи бошқариш тўғрисида"ги 148-П-сонли Қонунининг 23-1 моддасига кўра, агар аким лавозимида номзод маслихат депутатларининг умумий сонидан кўпчилик овоз олмаса, акимни тайинлаган шахс ёки у ваколат берган шахс маслаҳат

¹² Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонуни.- Lex.uz|pdfs|4359286

Мажлиси қарорини олган кундан бошлаб икки иш куни мобайнида маслаҳатга бошқа номзоднинг лавозимига тайинланишига розилик бериш тўғрисидаги тақдимномани қайта топширади. Акимни тайинлаган шахс ёки у ваколат берган шахс аким лавозимига кетма-кет уч мартадан кўп бўлмаган номзодни кўрсатиши мумкин. Учинчи марта маслиҳат туман (вилоят аҳамиятига молик шаҳар) акими лавозимларига номзодларни тайинлашга розилик бермаса, вилоят акими Қозоғистон Республикаси Президентини ёзма равишда хабардор қилади ва тегишли маслиҳат ваколатларини муддатдан олдин тугатиш масаласини кўтаради¹³.

Чет давлатларнинг тажрибасинан келиб чиққан ҳолда, Қорақалпоғистон Республикаси “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги қонунига қуйидаги мазмундаги қонидани киритиш лозим: “Шаҳар, туман ҳокими лавозимига номзод шаҳар, туман халқ депутатлари Кенгашлари депутатлари умумий сонидан кўпчилик овоз олмаган тақдирда, шаҳар, туман Кенгаши қарори олинган кундан бошлаб уч кун муддат ичида Қорақалпоғистон Жўқорғи Кенгеси раиси ҳоким лавозимига бошқа номзод кўяди.

Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгесининг раиси кетма-кет уч мартадан кўп бўлмаган шаҳар ёки туман ҳокими лавозимига номзод кўрсатиши мумкин.

Халқ депутатлари туман ёки шаҳар Кенгаши учинчи марта туман ёки шаҳар ҳокими лавозимларига номзодларни тайинлашга розилик бермаса, Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси раиси тегишли халқ депутатлари Кенгаши ваколатларини муддатидан илгари тугатиш масаласини кўтаради”.

Бир қатор хорижий мамлакатлар амалиётида маҳаллий вакиллик органлари ижро ҳокимият бошлиғига ишончсизлик билдиришга ҳақлидирлар¹⁴. Бундай ҳуқуқ маҳаллий Кенгаш депутатларига берилиши керак, яъни: халқ депутатлари туман ёки шаҳар Кенгаши депутатлари умумий сонининг камида учдан бир қисми ташаббуси билан туман ёки шаҳар ҳокимига ишончсизлик билдириш ҳуқуқига эга. Бу ҳолда халқ депутатлари Кенгаши унинг депутатлари умумий сонининг кўпчилик овози билан ҳокимга ишончсизлик билдириш ва уни лавозимидан озод этиш масаласини Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси Раиси олдида кўтариш ҳуқуқига эга. Кўриниб турибдики, бу амалиёт халқ депутатлари Кенгашларининг назорат ваколатларини мустаҳкамлашга кўмаклашади. Чунки ҳокимга ишончсизлик масаласини кўриб чиқиш учун асос сифатида Кенгаш томонидан ҳокимларнинг ҳудудни, маҳаллий бюджетни ривожлантириш режалари, иқтисодий ва ижтимоий ривожланиш дастурлари тўғрисида ҳисоботини маъқуллашмаслик бўлиши мумкин.

Хорижий мамлакатларда шундай амалиёт мавжудки, маҳаллий вакиллик органлари тегишли комиссиялар томонидан даврий эшитувларни ўтказиш

¹³ "Қозоғистон Республикасида маҳаллий давлат бошқаруви ва ўзини ўзи бошқариш тўғрисида"ги 148-П-сонли Қонуни.-<http://online.zakon.kz>

¹⁴ Масалан, 2001 йил 23 январдаги "Қозоғистон Республикасида маҳаллий бошқарув ва ўз-ўзини бошқариш тўғрисида"ги 148-П-сонли Қозоғистон Республикаси қонуни, 24-моддаси //<http://online.zakon.kz>

йўли билан ижроия ҳокимияти органлари фаолияти устидан назоратни амалга оширади. Хусусан, Қозоғистон Республикасининг 2001 йил 23 январдаги № 148-П-сонли қонуни 13-моддасида доимий комиссия ўз ташаббуси билан ёки Кенгаш қарори билан депутатлар, ижро этувчи органлар вакиллари, маҳаллий ҳокимият органлари, ташкилотлар, оммавий ахборот воситалари, фуқаролар иштирокида комиссияларнинг кенгайтирилган йиғилишлари шаклида, доимий қўмиталар ваколати доирасида давлат манфаатларининг энг муҳим масалаларини муҳокама қилиш учун жамоатчилик эшитувини ўтказиши мумкин¹⁵.

Халқ депутатлари Кенгашларининг назорат фаолиятининг муҳим шакли уларнинг доимий комиссиялари фаолияти бўлиб, улар ўз ваколатлари доирасида маҳаллий ижро ҳокимияти органларидан ҳисоботлар ва тегишли маълумотларни талаб қилиш ҳуқуқига эга. Шу муносабат билан Кенгашларнинг Регламентига доимий комиссиялари томонидан ҳар ойда маҳаллий давлат ҳокимиятининг ижро этувчи органларини тинглаш тўғрисидаги нормани киритиш мавжуд.

Учинчи боб - “Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органлари тизимини ислоҳ қилишнинг асосий йўналишлари”- деб номланади.

Ўзбекистон Республикасида Маъмурий ислоҳотлар концепцияси давлат бошқаруви тизимини тубдан ислоҳ қилишнинг 6 та асосий йўналишини белгилаб беради. Марказий давлат органлари функцияларининг босқичма-босқич номарказлаштириш, уларнинг айрим функцияларини қуйи даражадаги органларга босқичма-босқич ўтказиш муҳим ўрин тутди¹⁶.

Давлат бошқарувини номарказлаштириш ва маҳаллий ўзини ўзи бошқаришни ривожлантириш масалалари муҳим аҳамиятга эга. Европа ва МДХ давлатларидаги ислоҳотлар тажрибаси номарказлаштириш иқтисодиёт ва жамиятни уларнинг моҳияти, пухта ўйланганлиги ва мувозанатли ҳаракатларни тўғри тушунишни талаб этувчи демократлаштириш ва трансформация жараёнларидаги муҳим роли ўйнаётганлиги кўрсатади, чунки у сиёсий, ҳуқуқий, ижтимоий, маъмурий, иқтисодий ва маданий соҳаларни камраб олади¹⁷. Номарказлаштириш ҳукумат ва марказий давлат органларининг самарадорлигини оширишга ёрдам беради, чунки уларни маҳаллий муаммоларни ҳал қилишдан озод қилади ва мамлакат тараққиётининг стратегик масалаларига эътибор қаратиш имконини беради.

Бу борадаги жаҳон илм-фан тадқиқотларидан бири А.Токвильга тегишли. У марказлаштиришнинг икки турини ажратиб кўрсатган: ҳукумат (сиёсий); маъмурий¹⁸. Биринчи типдаги ҳокимият жамиятнинг барча табақалари умумий манфаатларни ҳимоя қилиш учун ягона марказда

¹⁵ 2001 йил 23 январдаги "Қозоғистон Республикасида маҳаллий бошқарув ва ўз-ўзини бошқариш тўғрисидаги 148-П-сонли Қозоғистон Республикаси қонуни.-<http://online.zakon.kz>

¹⁶ Халқ сўзи, 2017, № 180(6844).

¹⁷ Белиспаев А. М. Институты децентрализации власти//Вестник Пермского университета, 2010, выпуск 3(9) 45 II, с.47.

¹⁸ Токвиль А. Демократия в Америке М.: Прогресс, 1992, стр.83

жамланади. Иккинчи типдаги ҳокимиятда ҳокимият жамиятнинг муайян табақалари манфаатларини, масалан, жамиятнинг муайян ҳаракатлари ва ташаббуслари ҳимоя қилиш учун битта жойда тўпланади.

Л.Бурлаков марказлашмаган демократлашув жараёнига кўмаклашадиган йўналишларни кўрсатади: 1) марказлашишдан холилик маҳаллий сайловлар ва ҳукумат фаолиятининг мониторинги йўли билан катта гуруҳ аҳолисининг бошқарув масалаларига вакилли органлар орқали ва бевосита иштирок этиш имкониятларини яратади; 2) марказлашишдан холилик янги элитанинг пайдо бўлиши учун имкониятлар яратади; 3) қуйи бошқарув органлари муайян даражада мамлакат ҳукуматига нисбатан қарама-қарши ёки тўсиқ сифатида таъсир кўрсатади; 4) марказлашишдан холилик маҳаллий иқтисодий ва ижтимоий ривожланиш жараёнида фаолият кўрсатувчи маҳаллий ва минтақавий субъектларни жалб қилишни фаоллаштиради; 5) маҳаллий ҳокимият органлари ваколатларини бериш марказда ҳаддан ташқари кучланишни олдини олиш учун ёрдам беради¹⁹.

Афсуски, Ўзбекистон Республикаси ва Қорақалпоғистон Республикаси давлат тасарруфидан чиқариш масалаларини тартибга солувчи норматив ҳужжатларга эга эмас. Фикримизча, иккита қонунни: "Марказий ҳокимият ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ўртасида бошқарув масалаларини тақсимлаш тўғрисида"ги ва "Давлат ҳокимияти органларининг ваколатларини фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органларига ўтказиш тўғрисида"ги қонунларни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш лозим.

Ўзини ўзи бошқариш органлари демократиянинг шаклларида биридир. Улар давлат органлари тизимига кирмайди. Давлат ҳокимияти органлари ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари бир хил вазифаларни биргаликда ҳал қилишади: инсон ва фуқаронинг ҳуқуқлари ва еркинликларини ҳимоя қилади; улар учун муносиб ҳаётни таъминлайди. Энг муҳими, давлат ҳокимияти ва ўзини ўзи бошқариш органлари ўртасидаги ўзаро ҳамкорликнинг самарали моделини яратишдир. Н.В.Ханов давлат ҳокимияти ва ўзини ўзи бошқариш органлари ўртасидаги муносабатларнинг учта асосий моделини аниқлайди: 1) маъмурий (давлат); 2) номарказлашган (жамоат); 3) дуалистик²⁰. Биринчи модель давлат органлари томонидан маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг қатъий ҳомийлиги мавжудлиги билан тавсифланади. Кўпинча, ушбу модель бўйича ўзини ўзи бошқариш органларининг қарорлари ҳукумат томонидан тасдиқланмагунча кучга кирмайди.

Иккинчи модель (номарказлашган) давлат томонидан тайинланган вакил, "раҳбар" йўқлиги билан тавсифланади. Бу маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари фаолияти устидан давлат органлари томонидан назорат

¹⁹ Бурлаков Л. Проблемы модернизации государственного и местного самоуправления Республики Казахстан на современном этапе и возможные пути их решения // Материалы семинара «Местные органы управления: усиление подотчетности и ответственности», г. Астана, 18–20 мая 2004. Астана, 2004.

²⁰ Ханов Н.В. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. - International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.1, part, p.44.

ёки назорат йўқ дегани эмас. Назорат мавжуд, лекин у билвосита бўлади. Ва у маъмурий усуллар билан эмас, балки суд томонидан амалга оширилади. Ниҳоят, давлат ҳокимияти ва маҳаллий ўзини – ўзи бошқариш органлари ўртасидаги муносабатларнинг учинчи модели дуалистик ҳисобланади. Унинг номи шуни англатадики, бу юқорида айтиб ўтилган иккита муносабатлар моделининг симбиозидир. Бу модель маҳаллий ўзини ўзи бошқариш, бир томонидан, қатъий белгиланган масалаларда (маҳаллий аҳамиятга молик масалаларни ҳал этган ҳолларда) мустақил бўлиши билан фарқ қилса, иккинчи томонидан, давлат ҳокимияти тизимининг бир қисми сифатида қаралади (давлат вазифаларини амалга ошириш борасида). Ушбу модель Россия Федерацияси учун хосдир.

Ушбу параграфда маҳаллий ҳокимият органлари ва ўзини ўзи бошқариш органлари ўртасидаги ҳамкорликнинг асосий тамойиллари ва шакллари таҳлил қилинган.

ХУЛОСА

I. Мавжуд институционал доирада халқ депутатлари Кенгаши ва маҳаллий ижроия ҳокимияти органлари фаолиятидаги муаммоларни тадқиқ этиш ва таҳлил қилиш натижасида умумлаштирувчи хулосалар чиқарилди, уларнинг моҳияти қуйидагилардан иборат:

1. Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий ҳокимият органларининг ташкил этилиши ва фаолиятини тартибга солувчи қонун ҳужжатлари таҳлили асосида айтиш мумкинки, амалдаги Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонунда маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида аниқ тушунча мавжуд эмас. Шу муносабат билан Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги Қонунининг 1-моддасига қуйидаги мазмунидаги 1-бандни киритиш мақсадга мувофиқ, яъни "Маҳаллий давлат ҳокимияти Қорақалпоғистон Республикаси Конституцияси, "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонун ва Қорақалпоғистон Республикасининг бошқа қонун ҳужжатларида белгиланган ваколатлар доирасида ўз фаолиятини амалга оширувчи вакиллик ва ижроия органларидан иборат".

2. Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонунига бир қатор таъриф ва атамалар киритилиши лозим. Жумладан, қонунда ҳоким тушунчасига маҳаллий ижроия ҳокимият бошлиғи сифатида тавсиф берилиши керак, яъни "Ҳоким-тегишли ҳудудда давлат сиёсатининг амалга оширилишини таъминловчи маҳаллий ижроия органга раҳбарлик қилувчи ва ушбу қонунда белгиланган ваколатлар доирасида унинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишига, Ўзбекистон Республикаси ва Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигига мувофиқ ижроия ҳокимияти органларининг мувофиқлаштирилган фаолияти учун масъул бўлган Қорақалпоғистон Республикаси раҳбарининг вакили».

3. Қонунчиликка оид ҳужжатлар ва адабиётларда "ҳокимият" тушунчасига умумий тавсиф берилган. Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонунда мазкур тушунчага

қуйидаги таърифнинг берилиши лозим: "Ҳокимият – ҳокимнинг маҳаллий ижроия орган сифатида фаолиятини таъминлайди ва Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигида назарда тутилган бошқа вазифаларни бажаради".

II. Олиб борилган таҳлиллар ва қилинган илмий-назарий хулосалар бир қатор амалий тавсияларни аниқлашга ёрдам берди:

1. Давлат ҳокимиятининг маҳаллий вакиллик органлари фаолиятини ташкил этиш билан боғлиқ масалалар ҳам қўшимча тартибга солишни талаб этади. Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида"ги қонунида халқ депутатлари Кенгашларининг сессиялар, доимий комиссиялар, партия гуруҳлари фаолияти ва депутатларнинг ўзлари фаолият юритишининг асосий ташкилий шакллари алоҳида моддада аниқ белгилаб қўйилиши лозим.

2. Қорақалпоғистон Республикасида депутатлар орасидан сайланиши лозим бўлган шаҳар ва туманлар ҳокимларини ўзларига хос бўлмаган халқ депутатлар Кенгашларининг раиси лавозимидан озод этиш ва Кенгаш Раиси лавозимини яширин овоз бериш йўли билан жорий этиш зарур.

Юклатилган вазифаларга мувофиқ Кенгаш Раиси:

Кенгаш раҳбари ва унинг ишини бошқаради;

Кенгаш сессияларини йиғади, унинг сессияларини тайёрлаш ишларини ташкил этади, Кенгаш мажлисларини ўтказиши;

Кенгаш қарорларининг бажарилиши устидан назоратни ташкил этади;

доимий комиссиялар ишини мувофиқлаштиради;

Кенгаш қарорлари ва йиғилишлари баённомаларини имзолайди ва фармойишлар чиқаради;

депутатлар ишини мувофиқлаштиради, Кенгаш депутатлари сўровларини кўриб чиқишни ташкил этади;

фуқароларни ва юридик шахсларнинг вакилларини қабул қилиш ишларини олиб боради;

бошқа давлат органлари, бошқа ташкилотлар ва фуқаролар билан муносабатларда Кенгаш номидан иш кўради;

тегишли Кенгашнинг кадрлар штатини тасдиқлайди;

Қорақалпоғистон Республикаси қонун ҳужжатларида назарда тутилган бошқа ваколатларни амалга оширади.

3. Кенгаш Раиси лавозимини жорий этиш билан бирга, барча партия гуруҳлари раҳбарлари ва доимий комиссиялар раисларидан иборат халқ депутатлари Кенгаши Президиуми каби орган тузиш мақсадга мувофиқдир.

Кенгаш Президиуми ваколатларига Кенгаш сессияларини тайёрлаш ишларини ташкил этиш, унинг қарорларини бажарилишини назорат қилиш, доимий ва вақтинчалик комиссиялар, партия гуруҳлари ишларини мувофиқлаштириш, кенгаш қарорларининг лойиҳалар ва бошқа муҳим маҳаллий масалаларни фуқаролар орасида муҳокамасини ташкил этиш, тегишли Кенгаш депутатларининг ваколатларини муддатидан олдин тугатиш ва бошқа масалалар киритиш лозим.

4. Мамлакатимиз Президенти 2020-йил январь ойида Олий Мажлис Сенатининг биринчи сессиясидаги нутқида маҳаллий ҳокимият органлари фаолияти билан боғлиқ бир қатор масалаларни ҳам кўтариб чиқди. Хусусан, халқаро тажриба асосида Президент Кенгашларга вазирликлар ва идораларнинг ҳудудий тузилмалари раҳбарларининг ўз лавозимларига мувофиқлиги тўғрисида таклиф киритиш ҳуқуқини бериш тўғрисида таклиф киритди. Биз бу таклифни қўллаб-қувватлаймиз, чунки у маҳаллий ижроия ва вакиллик органларининг давлат бошқарувидаги ўрни ва масъулиятини, халқ депутатлари Кенгашларининг назорат функцияларини мустаҳкамлайди.

5. Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигида Қорақалпоғистон Республикаси шаҳар ва туманларининг ҳокимларини тасдиқлаш тартиби билан боғлиқ масалалар тўлиқ тартибга солинмаган. Ҳоким лавозимига номзод халқ депутатлари туман ва шаҳар Кенгаши депутатларининг умумий сонидан кўпчилик овозини олмаган бўлса, у ҳолда нима бўлади, деган савол очиқлигича қолмоқда.

Қорақалпоғистон Республикаси “Маҳаллий органлари тўғрисида”ги қонунига қўйидаги қонидани киритиш лозим: шаҳар, туман ҳокимлари лавозимига номзод тегишли кенгашлар депутатлари умумий сонидан кўпчилик овоз олмаган тақдирда, туман, шаҳар Кенгаши қарори олинган кундан бошлаб уч кун муддатда Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгес Раиси бошқа номзод тақдим этади.

Қорақалпоғистон Республикаси Жоқарги Кенгашининг раиси кетма-кет уч мартадан кўпроқ шаҳар ёки туман ҳокими лавозимига номзод кўрсатиши мумкин.

Халқ депутатлари туман ёки шаҳар Кенгаши учинчи марта туман ёки шаҳар ҳокими лавозимларига номзодларни тайинлашга розилик бермаса, Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси Раиси халқ депутатлари тегишли Кенгаши ваколатларини муддатидан илгари тугатиш масаласини кўтаради.

6. “Маҳаллий ҳокимият органлари тўғрисида”ги қонун ҳужжатларида ҳокимлар ва маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг жавобгарлиги, ҳокимнинг ваколатларини муддатидан илгари тугатиш тўғрисидаги қоидаларни ўз ичига олиши лозим. Ҳокимият вакиллик органининг назорат функцияларини кучайтириш учун унга ҳокимга ижро ҳокимияти бошлиғи сифатида ишончсизлик вотуми эълон қилиш ҳуқуқи берилиши керак. Бу ҳуқуқ маҳаллий Кенгаш депутатларига берилиши керак, яъни: туман ёки шаҳар Кенгаши депутатлари умумий сонининг камида учдан бир қисми ташаббуси билан туман ёки шаҳар ҳокимига ишончсизлик вотуми эълон қилиш масаласи кўтарилиши мумкин. Бу ҳолда халқ депутатлари Кенгаши ўз депутатлари умумий сонининг кўпчилик овози билан ҳокимга ишончсизлик билдириш ва уни лавозимидан озод этиш масаласини Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси Раиси олдида кўтариш ҳуқуқига эга. Кўриниб турибдики, бу амалиёт халқ депутатлари Кенгашларининг назорат ваколатларини мустаҳкамлашга кўмаклашади. Чунки ҳокимга ишонч йўқ масаласини кўриб чиқиш учун асос сифатида ҳудуднинг режа, иқтисодий ва

ижтимоий ривожланиш дастурлари, маҳаллий бюджет ижроси юзасидан Кенгаш томонидан ҳокимлар ҳисоботини маъқулланмаслик бўлиши мумкин.

7. Маҳаллий ижро ҳокимияти таркибий бўлинмаларининг ваколатларини такомиллаштириш уларнинг ташкилий тузилиши ва фаолият шакллари ривожлантиришга таъсир кўрсатади. Қорақалпоғистон Республикаси қонунчилигининг таҳлили шуни кўрсатадики, республика ижроия ҳокимияти органларининг ҳудудий органлари тўғрисида ҳеч қандай юридик ҳужжат мавжуд эмас. Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги Қонунига "Республика ижро этувчи органларининг ҳудудий тузилмалар" номидаги алоҳида моддасини киритиш таклиф қилинмоқда.

8. Ўзбекистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги Қонунининг 22-моддасига мувофиқ, маҳаллий ижроия органи (ҳокимият) бошқармалар, бўлимлар ва бошқа бўлинмалардан иборат бўлиб, уларнинг тузилиши, ташкил этилиши ва фаолияти Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси томонидан тасдиқланган тегишли Низом билан белгиланади. Ушбу қоида Қорақалпоғистон Республикасининг "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги Қонунининг 19-моддасида қайд этилган. Бироқ сўнгги йилларда шаҳар ва туман бошқармалар, бўлимлари тўғрисидаги низомлар тегишли вазирликларнинг буйруқлари билан тасдиқланган бўлиб, бу қонунларнинг юқорида қайд этилган қоидаларига зиддир. Қонун ҳужжатларида белгиланган тартибга амал қилиш зарур, унга кўра марказий ижроия органлари ва уларнинг маҳаллий ҳудудий органлари тўғрисидаги низомлар Қорақалпоғистон Республикаси Вазирлар Кенгаши қарорлари билан тасдиқланиши керак. Уларнинг номларини ҳам бирхиллаштириш керак²¹.

Бу ҳужжатларнинг шакли ягона бўлиши зарур. Туман ва шаҳар бошқармалар, бўлимларининг ҳуқуқий мақоми низомлар билан тартибга солиниши лозим.

9. Янги таҳрирдаги Қорақалпоғистон Республикаси "Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида" ги Қонунни ишлаб чиқиш вақти келди. Янги таҳрирдаги қонун: 1) марказий ҳамда шаҳар ва туман бошқаруви органларининг вазифалари, ваколатлари ва мажбуриятларини аниқлаштириш; 2) марказий ҳокимиятдан маҳаллий ҳокимият органларига (биринчи навбатда бюджет ва инвестиция билан боғлиқ) ваколатларини босқичма-босқич қайта тақсимлашни таъминлаш; 3) жорий амалиётни ҳисобга олган ҳолда маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг салоҳиятини янада мустаҳкамлаш; 4) маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг очиқлигини ва халқ депутатлари маҳаллий Кенгашлари олдида ҳисобдорлигини ошириш масалаларига йуналтирилган бўлиши лозим.

²¹ Қаранг, масалан, Қорақалпоғистон Республикаси мактабгача таълим вазири томонидан 2017 йил 22 ноябрда тасдиқланган мактабгача таълим шаҳар ёки туман бўлими Устави

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ PhD.03/30.12.2019. Уи.20.02 ПО ПРИСУЖДЕНИЮ
УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПРИ КАРАКАЛПАКСКОМ
ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ**

КАРАКАЛПАКСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЕРМАШЕВ ЖЕНГИС МАРАТОВИЧ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ
ОСНОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАРАКАЛПАКСТАН**

**12.00.02 – Конституционное право. Административное право. Финансовое и
таможенное право**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации доктора философии (PhD) по юридическим наукам

Нукус – 2021

Тема докторский диссертации доктора философии (PhD)зарегистрирова в Высшей аттестационной комиссией при Кабинете Министров Республики Узбекистан за номером: В2019.3.PhD/Yu293.

Диссертация выполнена в Каракалпакском государственном университете имени Бердаха.

Автореферат диссертации на трех языках (узбекский, русский, английский (резюме)) размещен на веб-странице Научного совета (www.karsu_info@edu.uz) и в Информационно-образовательном Портале «ZiyoNET» (www.ziyonet.uz).

Научный руководитель:

Кутыбаева Елизаветта Дуйсенбаевна
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Хусанов Озод Тиллабоевич
доктор юридических наук, профессор.

Дауменов Бердак Айтмуратович
кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация:

Центр повышения квалификации юристов при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан

Защита диссертации состоится на заседании Научного совета PhD.03/30.12.2019.Yu.20.02при Каракалпакском государственном университете 2021 года в часов. (Адрес: 230100, г. Нукус, улица Ч.Абдирова, №1. Тел.: (99361) 223-60-49; факс: (99361) 223-60-49; e-mail: karsu.info@gmail.ru).

С диссертацией (PhD) можно ознакомиться в Информационно-ресурсном центре Каракалпакского государственного университета (зарегистрирована под №23). (Адрес: 230100, г. Нукус, ул. Ч.Абдирова, №1).

Автореферат диссертации разослан.....2021 года.
(реестр протокола рассылки № ____ от2021 года).

З.А.Реймова

Заместитель председателя Научного совета по присуждению ученых степеней, доктор юридических наук, профессор

А.М.Иматов

Секретарь Научного совета по присуждению ученых степеней, доктор философии (PhD) по юридическим наукам

К.У.Умарова

Председатель Научного семинара при Научном совете по присуждению ученых степеней, доктор юридических наук, профессор

ВВЕДЕНИЕ(Аннотация диссертации доктора философии (PhD))

Актуальность и востребованность темы исследования. Одной из важнейших проблем в проводимых в современных демократических государственных реформах является построение оптимальной, эффективной системы органов государственной власти, в том числе регионального уровня. Особенно важную роль приобретают вопросы местного управления и самоуправления как явления общественной жизни и институты гражданского общества. Поэтому повышение статуса местных органов, играющих ключевую роль в обеспечении надлежащего функционирования государства, представляет большую значимость.

В мире наряду с предоставлением местным органам самостоятельности в решении вопросов местного значения, наблюдается тенденция превращения их в одно из звеньев исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики. То есть, с одной стороны, повысилась роль местных органов в осуществлении государственной политики на местах, в предоставлении услуг населению, с другой стороны, усиливается интеграция органов на местах в государственный механизм, сращивание местного управления с центральной властью. Поэтому исследование этих тенденций в эволюции местного управления имеет сегодня важное значение.

Данные органы власти играют ключевую роль в обеспечении надлежащего функционирования государства и именно от уровня качества их деятельности во многом зависит успешное выполнение стоящих перед этими государствами задач. Систему государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена действенным механизмом управления территориями.

В мировой науке вопросы местного управления и самоуправления как явления общественной жизни и институты гражданского общества с конца XVIII и особенно в XIX в. стали объектом научного осмысления. В исследованиях, осуществляемых научными юридическими центрами различных государств по изучению правового статуса органов государственной власти и управления, распределения полномочий между ними особое внимание уделяется вопросам местного управления и самоуправления.

В Узбекистане происходят экономические и политические реформы, которые кардинально меняют жизнь общества и государства. В рамках новой узбекской государственности, а также в условиях формирования демократического правового государства в Узбекистане важное значение имеют вопросы укрепления и совершенствования конституционного принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов между различными ветвями власти, в частности, между местными представительными и исполнительными органами государственной власти. В своем Послании к Олий Мажлису Республики Узбекистан от 29 декабря 2020 года Президент Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёев указал на

необходимость дальнейшего совершенствования институциональных основ органов исполнительной власти и представительной власти на местах. Законодательной палате и Сенату совместно с Кабинетом Министров поручено разработать проекты новых законов, направленных на коренное совершенствование деятельности органов исполнительной власти, представительных органов на местах²².

Данное диссертационное исследование направлено на реализацию задач, определенных Указами Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», от 8 сентября 2017 года № УП-5185 «Об утверждении Концепции административных реформ в Республике Узбекистан, Законом Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 2 сентября 1993 года, Законом Республики Каракалпакстан от 29 января 1998 года «О государственной власти на местах» и другими нормативно-правовыми актами, относящимися к теме исследования.

Соответствие исследования приоритетным направлениям развития науки и технологий республики. Исследование выполнено в рамках приоритетного направления развития науки и технологий в республике 1. «Духовно-нравственное и культурное развитие демократического и правового общества, формирование инновационной экономики».

Степень изученности проблемы. Те или иные аспекты темы исследования, в частности, такие вопросы, как вопросы становления и развития местных органов власти, проблемы реализации конституционного принципа разделения властей, взаимоотношения между ветвями власти на местном уровне, вопросы, связанные с конституционно-правовым статусом местных органов власти, их функции и круг деятельности были изучены А.А.Азизхужаевым, М.А.Ахмедшаевой, З.Вохидовым, А.А.Дадашевой, Б.А.Дауменовым, Ш.И.Джалиловым, Г.Р.Маликовой, А.Махмудовым, Я.Й.Олламовым, Х.И.Рузметовым, З.А.Рейимовой, А.Т.Тулягановым, И.А.Хамедовым, О.Т.Хусановым и др.

В трудах ученых ближнего и дальнего зарубежья Е.А.Агеевой, Г.В.Атаманчука, И.А.Бачило, В.Г.Вишнякова, Б.Н.Габричидзе, Е.В.Додина, Э.Б.Дюрана, Ж.-П.Жакке, А.Токвилля, В.Е.Чиркина, Ж.-Л.Шабо, А.Шеяна²³ и других исследованы проблемы организации деятельности местных органов власти в различных странах.

Что касается Республики Каракалпакстан, то правовой статус ее местных органов государственной власти, вопросы взаимоотношений местных представительных и исполнительных органов после обретения ею государственного суверенитета, фактически остаются неисследованными. В советский период только несколько научных работ были посвящены отдельным вопросам государственного строительства Каракалпакстана. Это кандидатские диссертации С.У.Татыбаева и Д.А.Ниязовой, посвященные

²² Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису // от 29 декабря. – 2020. <https://president.uz/ru/lists/view/4057/>

²³ Список работ приведен в диссертации.

правовому статусу Каракалпакской автономии в составе Российской Федерации²⁴, монография Л.М.Ахунджанова – о становлении и развитии национальной государственности каракалпакского народа.²⁵

После обретения Республикой Каракалпакстан государственного суверенитета издана монография С.Д.Ниетуллаева, в которой освещаются вопросы государственного строительства в республике. В этой работе дан в общей форме анализ местных органов государственной власти²⁶.

В работе Е.Д.Кутыбаевой рассмотрены вопросы становления и развития органов исполнительной власти, в том числе и местных исполнительных органов.²⁷

Среди научных работ, посвященных исследованию местных органов власти, можно отметить кандидатскую диссертацию Дауменова Б., которая посвящена организации деятельности аппарата хакимията в Республике Каракалпакстан.²⁸

Связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, в котором выполнена диссертация. Исследование диссертации проводилось в соответствии с планами исследований Каракалпакского государственного университета имени Бердаха в рамках научного проекта Ф-1-79 «Проблемы расширения полномочий органов самоуправления граждан в системе общественного контроля».

Цель исследования разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовых основ организации и деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан.

Задачи исследования:

- изучение теоретической основы создания и функционирования местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан;
- анализ правовых основ организации и деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан;
- освещение места и роли местных представительных и исполнительных органов в системе государственной власти Республики Каракалпакстан;
- анализ особенностей взаимоотношений между местными представительными и исполнительными органами государственной власти Республики Каракалпакстан;

²⁴ Татыбаев С.У.- Образование и развитие ККАССР 1932-1937 гг.- Автореф.дис. ... канд. ист. наук. - Ташкент, 1959; Ниязова Д. А. Создание и развитие Каракалпакской автономии в составе РСФСР в 1924-1937 гг. Автореф. дисс. ... канд.юрид. наук. –М.: МГУ, 1985.

²⁵ Ахунджанов М.М. Создание и развитие социалистического государственности в Советской Каракалпакии. –Нукус: Изд. «Каракалпакстан», 1984. Он же: Становление и развитие национальной государственности Республики Каракалпакстан. –Ташкент: Ўзбекистон, 1992.

²⁶ Ниетуллаев С. Д. Государственное строительство в Республике Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан, 1993.

²⁷ Кутыбаева Е.Д. Органы исполнительной власти Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан, 2002.

²⁸ Дауменов Б.А. Организация деятельности аппарата хакимията в Республике Каракалпакстан. -Автореф. дис. ...канд.юрид.наук.-Т.,2010.

- выявление основных тенденций развития компетенции местных представительных и исполнительных органов;
- анализ контрольных функций местных представительных органов Республики Каракалпакстан;
- определение конституционно-правовой ответственности местных исполнительных органов власти;
- изучение опыта зарубежных стран в организации и деятельности местных органов государственной власти;
- на основе научно-теоретического анализа сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан.

Объектом диссертационного исследования является складывающиеся в Республике Каракалпакстан общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, регулирующий процесс вытекающий из социальных взаимоотношений формирования, функционирования местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан, а также формы взаимодействия этих органов власти.

Методы исследования. В работе используются такие методы исследования как исторический, сравнительно-правовой, логический, системный анализ, статистический и другие методы.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

обосновано предложение о внесении в регламенты городских и районных Кенгашей народных депутатов норм, регламентирующих вопросы проведения общественных слушаний в постоянных комиссиях, что направлено на укрепление общественных начал в их деятельности;

обосновано предложение о дополнении регламентов городских и районных Кенгашей народных депутатов нормами о создании секретариатов в составе местных Кенгашей народных депутатов в целях освобождения хакимов от несвойственных им функций;

обосновано целесообразность внесения в закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» нормы о необходимости введения секретариата Кенгашей городов и районов в целях разграничения полномочий местных Кенгашей народных депутатов и хакимов;

обоснована необходимость принятия нового Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» и приведения его в соответствие с Конституцией и законами Республики Каракалпакстан.

Практические результаты исследования заключаются в следующем:

разработаны предложения по совершенствованию законодательства Республики Каракалпакстан, регламентирующего организацию и

деятельность местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан;

выдвинуты предложения по реформированию местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан в процессе рассмотрения и утверждения поправок к Конституции и законам Республики Каракалпакстан, которые позволят создать действенный механизм реализации принципа разделения полномочий на местном уровне, будут способствовать совершенствованию правовых механизмов реализации контрольных полномочий местных представительных органов государственной власти над исполнительными органами;

выдвинутые теоретические предложения будут способствовать развитию научно-теоретических основ государственно-правовых дисциплин, таких как «Теория государства и права», «История государства и права», «Конституционное право», «Административное право».

Достоверность результатов исследования. Правильность и достоверность использованной в исследовании информационной базы определяется применением в нем лишь изданных в официальных, научных и учебно-методических изданиях, подтвержденных уполномоченными органами, а также рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Кабинете Министров Республики Узбекистан, статистических данных и апробированных и изданных результатов монографического исследования. Результаты исследования прошли апробацию и опубликованы в ведущих национальных и зарубежных изданиях. Ценность полученных результатов подтверждена уполномоченными органами.

Научная и практическая значимость результатов исследования.

Полученные в результате комплексного научного исследования конституционно-правовых основ организации и деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан выводы создают оптимальную основу для развития теоретических основ преподавания таких дисциплин, как «Теория государства и права», «История государства и права», «Конституционное право», «Административное право».

Внедрение в практику полученных в результате исследования выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства, имеет практическую ценность, что создает базу для дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ организации и деятельности местных органов исполнительной власти Республики Каракалпакстан.

Внедрение результатов исследований.

На основе полученных результатов в целях совершенствования конституционно-правовой базы организации и деятельности органов местного самоуправления Республики Каракалпакстан:

предложение о проведении публичных слушаний в постоянных комиссиях Кенгашей народных депутатов было использовано путем введения в регламенты местных Кенгашей народных депутатов Республики Каракалпакстан статьи 61¹ "Публичные слушания в постоянных комиссиях

Кенгаша народных депутатов" (Акт Кенгаша народных депутатов Канлыккульского района Республики Каракалпакстан №01-393 от 17 ноября 2020 г., акт Кенгаша народных депутатов Шуманайского района Республики Каракалпакстан №01-03/01 от 17 ноября 2020 г). Данное предложение имеет важное значение для вынесения на обсуждение наиболее общественно значимых вопросов, а также для усиления контроля за деятельностью местных исполнительных органов со стороны Кенгаша народных депутатов.

предложение об определении правового статуса секретариатов Кенгашей народных депутатов использовано при разработке статьи 48 Регламента Кенгашей народных депутатов Республики Каракалпакстан, которая определяет правовой статус секретариата Кенгаша народных депутатов города, района. (Акт Кенгаша народных депутатов Нукусского района Республики Каракалпакстан №3174-01 от 23 декабря 2020 г., акт Кенгаша народных депутатов Кегейлинского района Республики Каракалпакстан №01-3119 от 23 декабря 2020 г). Внесение этого предложения будет способствовать совершенствованию деятельности местных Кенгашей народных депутатов, освобождению аппарата хакимов от несвойственных им функций и, в конечном счете, распределению полномочий между представительными органами государственной власти и органами исполнительной власти.

предложение о внесении изменений в Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» было использовано при разработке статьи 17¹, предусматривающей создание секретариатов городских и районных Кенгашей народных депутатов и определение их полномочий (Акт Комитета по законности, судебно-правовым вопросам и противодействию коррупции Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан № 03-219 от 17 марта 2021 г). Внесение данного предложения будет способствовать совершенствованию деятельности районных, городских советов Республики Каракалпакстан, распределению полномочий местных Кенгашей и хакимов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты данного исследования прошли апробацию на кафедре Каракалпакского государственного университета имени Бердаха, а также на 2 международных и 3 республиканских научно-практических конференциях.

Опубликование результатов исследования. По результатам данного исследования опубликованы 10 научных трудов, в частности, 5 статей в научных журналах (2-зарубежных изданиях), 5 тезисов и 1 монография и учебное пособие.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и списка использованной литературы, объем диссертации составляет 142 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснованы актуальность и востребованность темы диссертации, изложен обзор отечественных и зарубежных научных исследований по теме диссертации, степень изученности проблемы, определены цели и задачи исследования, объект и предмет, освещены научная новизна исследования, практические результаты, охарактеризованы научная и практическая значимость, представлены сведения об апробации и внедрении результатов исследования, об опубликованных работах, а также раскрывается структура и объем диссертационной работы.

Первая глава – **«Понятие и система местных органов государственной власти в Республике Каракалпакстан»** - включает в себя два параграфа. В первом параграф дается анализ системы местных органов власти в Республике Каракалпакстан.

На сегодняшний день в научной литературе используются такие понятия, как «местное управление» и «местное самоуправление». В связи с этим весьма актуальным становится вопрос о научном исследовании данной проблемы, дальнейшей разработке ее теории, категориального аппарата, в частности, о соотношении понятий местного управления и местного самоуправления.

Понятия местное управление и местное самоуправление стало объектом научного исследования с начала XIX в. идеологами буржуазной революции. Как указывает Мельников А.П.: «Развитие органов местного управления и местного самоуправления проходило в несколько этапов. Первый этап начался во время буржуазных революций; второй, вызванный потребностями промышленного развития, – в конце XIX в.; третий, самый значительный этап реформы – в 1960-х гг. и продолжается до сих пор. Его основное направление – в расширении полномочий местных органов власти»²⁹.

Важным этапом теоретико-методологического осмысления местных процессов явилась разработка «общественной» и «государственно-политической» теорий. Общественная теория абсолютизировала принцип самодеятельности населения и обособления местного самоуправления от государственной власти и на этой основе, определенной «чуждостью политики» (А. де Токвиль, Дж. С. Миль, А.И. Васильчиков, П.Н. Кропоткин и др.). В рамках государственной теории вызревали представления о местном самоуправлении как о форме государственного управления на местах (Р. Гнейст, Л. Штейн, Г. Еллинек, С. Монтин, П.М. Слоу, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов и др.). На современном этапе отмечается снижение конфликтности между данными теориями: местное самоуправление предстает в качестве института, обладающего дуалистической (общественно-государственной) природой.

По мнению К.Т.Мухторова, нет оснований отказываться ни от одной из концепций, поскольку они раскрывают разные аспекты сущности местного самоуправления. Местное самоуправление - это особая форма

²⁹ Мельников А.П. К вопросу о соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление» Вестник БДУ, 2012. - № 3. - С. 82

децентрализации государственной власти, которая, с одной стороны, самостоятельна от государственной власти, с другой - имеет от нее же определенную зависимость. Её сущность раскрывается в двуединстве: как формы самоорганизации граждан и как формы публичной власти и управления. Развитое местное самоуправление является одним из признаков сильного государства и развитого гражданского общества³⁰.

По мнению Л.Т.Чихладзе, на постсоветском пространстве сохраняются государства, где местное управление осуществляется через представителей государственной власти на местах³¹.

Во многих странах СНГ сложилась оригинальная система публичного управления, где местное самоуправление осуществляется на уровне села, общины, поселка и города, а местное управление функционирует в районе и в отдельных больших городах, не входящих в районное представительство.

Система местных органов власти в Республике Узбекистан и Республике Каракалпакстан претерпела ряд изменений. Профессор Хусанов О.Т., говоря о реформе прежней системы местных представительных органов власти, выделяет три этапа в ее осуществлении.

Первый этап охватывает период со второй половины 80-х годов по 1 сентября 1991 года. На этом этапе внесены изменения в порядок проведения выборов в представительные органы, приняты новые законы и на их основе проведены вполне демократические выборы, в структуру представительных органов введен институт Председателя и Президиума.

На втором этапе с 1 сентября 1991 года по 8 декабря 1992 года в соответствии с Законом “Об основах государственной независимости Республики Узбекистан” в республике проведены мероприятия по внедрению в жизнь принципа разделения властей. 4 января 1992 года принят Закон “О реорганизации местных органов власти Республики Узбекистан”, который законодательно закрепил функционирование двух независимых органов, на практике осуществляющих местную власть: представительных и исполнительных органов.

Третий этап начинается с восьмого декабря 1992 года, принятия Конституции Республики Узбекистан. Особо следует отметить важность конституционного закрепления принципа разделения властей, призванного гарантировать деятельность законодательной, исполнительной и судебной властей³².

Соответственно и система местных органов Республики Каракалпакстан прошла эти этапы в своем развитии. Действующий сегодня закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» определяет правовые основы организации их деятельности. Вместе с тем в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» не содержится

³⁰ Мухторов К.Т. Конституционно-правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан /Автореф.дис. ...канд. юрид. Наук.- М.,2012,с.11.

³¹ Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств//Автореф.дис. ...докт.юрид.наук.-М.,2013, с.13.

³² Хусанов О.Т. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. - Т.: Шарк,1996.–78 б.

четкого понятия местной государственной власти. В связи с этим предлагается ввести в ст.1 данного закона следующее определение: “Государственная власть на местах состоит из представительных и исполнительных органов, осуществляющих свою деятельность в рамках полномочий, определенных Конституцией Республики Каракалпакстан, настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Каракалпакстан”.

В Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» нужно внести ряд определений и терминов³³. Такая практика есть в ряде стран. В первую очередь, в законе нужно дать понятие хакима как главы исполнительной власти на местах: «Хаким — представитель Главы Республики Каракалпакстан, возглавляющий местный исполнительный орган, обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории и ответственный за состояние ее социально-экономического развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом; а также согласованное функционирование органов исполнительной власти в соответствии с законодательством Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан».

Второй параграф посвящен анализу представительных органов государственной власти Республики Каракалпакстан и проблемам повышения эффективности их деятельности.

На сегодняшний день одним из важнейших направлений развития Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан является повышение эффективности управления как на центральном, так и местном уровнях, одним из ключевых компонентов которого является поддержка Кенгашей народных депутатов для более эффективного осуществления ими контрольных, представительских и нормотворческих функций с привлечением институтов гражданского общества.

Еще с 1 сентября 1991 года по 8 декабря 1992 года в соответствии с Законом “Об основах государственной независимости Республики Узбекистан” в республике были проведены мероприятия по внедрению в жизнь принципа разделения властей. 4 января 1992 года принят Закон “О реорганизации местных органов власти Республики Узбекистан”, который законодательно закрепил функционирование двух независимых органов, на практике осуществляющих местную власть: представительных и исполнительных органов.

Выделение исполнительных органов из состава представительных органов не понизило роль, а, напротив, обеспечило их независимость, положило конец вмешательству исполнительных органов в дела представительных органов. В результате чего появились представительные органы с четко определенными задачами и функциями.

³³ См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ“О местном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» №148-ІІ.- <https://online.zakon.kz>

Местные представительные органы Республики Каракалпакстан сегодня обладают достаточно большими полномочиями, которые позволяют им решать все вопросы на местах. Кенгаши народных депутатов обеспечивают осуществление общих для соответствующих территорий задачи социально-экономического развития, исполнение на местах Конституции Республики Узбекистан и Конституции Республики Каракалпакстан, законов Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан, постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан и Совета Министров Республики Каракалпакстан, взаимодействие между органами государственной власти и управления и органами самоуправления граждан, привлечение населения к управлению соответствующей территорией.

Особо хотелось бы остановиться на контрольных функциях местных представительных органах. Они заслушивают отчеты руководителей отделов, управлений, других структурных подразделений исполнительной власти, в том числе по вопросам соблюдения законов, выполнения решений, соответствующих Кенгашей народных депутатов и рекомендаций постоянных комиссий.

Контрольные полномочия городских и районных Кенгашей народных депутатов дополнены правами по заслушиванию отчетов соответствующих прокуроров; руководителей территориальных подразделений Министерства внутренних дел Республики Каракалпакстан; руководителей территориальных органов управления здравоохранением, районных (городских) медицинских объединений, центральных районных многопрофильных поликлиник; а также информации начальников территориальных отделов юстиции районов (городов).

Закон Республики Каракалпакстан предусматривает правомочия местных представительных органов власти по заслушиванию на своих заседаниях информацию председателей судов межрайонных, районных (городских) судов о деятельности соответствующего суда по осуществлению судебной защиты прав и свобод граждан, а также прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций.

Ряд вопросов, связанных с работой местных органов власти, Президент страны поднял и в своем выступлении на первом заседании Сената Олий Мажлиса в январе 2020 года. В частности, исходя из международного опыта, Президент внес предложение о том, чтобы предоставить Кенгашам право вносить предложение о соответствии руководителей территориальных структур министерств и ведомств занимаемым должностям, что будет способствовать усилению контрольных функций местных Кенгашей.

Так же в данном параграфе содержится анализ основных организационных форм деятельности Кенгашей. Как известно, деятельность Кенгашей народных депутатов в Республике Каракалпакстан осуществляется в таких организационных формах, как сессии, постоянные и временные комиссии, партийные группы, деятельность депутатов и др. Главу IV Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» нужно

дополнить статьей "Организационные формы деятельности Кенгаша народных депутатов района, города".

Вторая глава диссертации посвящена конституционно-правовым основам организации деятельности местных органов исполнительной власти Республики Каракалпакстан. В первом параграфе рассматриваются вопросы правового обеспечения деятельности хакимов в Республике Каракалпакстан и совершенствования их функций.

Создание института хакима было вызвано потребностью общества в условиях перехода к правовому государству в сильной исполнительной дееспособной власти, опирающейся на демократические завоевания, на оптимально сбалансированное соотношение законодательной и исполнительной властей.

В Каракалпакстане в апреле 1992 года на восьмой внеочередной сессии Верховного Совета был принят Закон «Об учреждении должности хакимов районов и городов». На сессии соответствующим органам было поручено разработать и утвердить Положение о хакимах районов и городов и внести его на рассмотрение очередной сессии. В соответствии с этим Президиум Верховного Совета Каракалпакстана утвердил 4 мая 1992 года Временное положение «О хакимах районов, городов и основах их взаимодействия с представительными органами власти - Советами народных депутатов».

Опыт, накопленный в организации и деятельности хакимов, позволил на основе его обобщения ввести в Конституцию Республики Каракалпакстан, принятую 9 апреля 1993 года, разделы, посвященные органам государственной власти на местах. И наконец, завершающим этапом, явилось принятие на четырнадцатой сессией Верховного Совета Республики Каракалпакстан двенадцатого созыва 24 декабря 1993 года закона «О государственной власти на местах». (29 января 1998 он был принят в новой редакции)³⁴.

Согласно ст.1 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» хаким района, города является высшим должностным лицом района и города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории. Хакимы города, района подотчетны Председателю Жокаргы Кенеса, соответствующему Кенгашу народных депутатов.

Вместе с тем в вопросе о порядке назначения и освобождения от должности хакимов обнаруживается расхождение между требованиями законодательства и практикой. Как справедливо отмечает Хусанов О.Т., в Республике Узбекистан хакимы областей (г. Ташкента) назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Узбекистан и утверждаются соответствующими Кенгашами. Назначение и освобождение от должности хакимов оформляется Указом Президента. Если исходить из буквального положения упомянутых выше законодательных положений, указ

³⁴ Закон Республики Каракалпакстан от 24 декабря 1993 года закона «О государственной власти на местах». - Lex.uz/pdfs/4359286

нуждается в утверждении сессией местного Кенгаша, что совершенно нелогично. На практике в большинстве случаев хакимы назначаются и освобождаются от должности на сессиях, а затем издается указ Президента. Но этот порядок не соответствует закону.

Подобная практика сложилась и в Республике Каракалпакстан. Распоряжение Председателя Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан о назначении и освобождении от должности хакимов районов, городов утверждается соответствующими Кенгашами народных депутатов, то есть распоряжение Главы республики нуждается в утверждении местным Кенгашем. Такое расхождение между законом и сложившейся практикой необходимо устранить.

Компетенция представительных и исполнительных органов на местах закреплена Законом Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года и Законом Республики Каракалпакстан от 29 января 1998 года. Вместе с тем полномочия органов государственной власти в конкретных областях хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства закреплены во многих так называемых отраслевых законах.

В вышеназванных законах компетенция органов государственной власти на местах определяется без учета уровней управления (область, район, город). В этом можно усмотреть существенный недостаток этих законодательных актов, отличающих их от ранее действовавших законов о местных Кенгашах народных депутатов различных звеньев. Таким образом, можно говорить о проблеме разделения полномочий не только между различными ветвями власти, так сказать, по «по горизонтали», но и по «вертикали».

В законодательстве о местных органах государственной власти необходимо предусмотреть нормы об ответственности хакимов и местных органов государственной власти, о досрочном прекращении полномочий хакима, а также об усилении влияния депутатов местных органов государственной власти. В целях усиления контрольных функций представительного органа власти необходимо предоставить Кенгашу народных депутатов право вынесения вотума недоверия хакиму как главе исполнительной власти. Такое право следует предоставить депутатам местного Кенгаша, а именно: по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия хакиму района, города. В этом случае Кенгаш народных депутатов большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие хакиму и поставить вопрос о его освобождении от должности перед Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан. Представляется, что такая практика способствует усилению контрольных полномочий Кенгашей народных депутатов. Так как основанием для рассмотрения вопроса о выражении недоверия хакиму может быть неодобрение Кенгашем отчетов хакимов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета.

Так же в данном параграфе содержится классификация полномочий хакимов городов и районов. В настоящее время законодательством предусмотрено выполнение хакимиятами около 300 задач и функций. Из них 175, по сути, не входят в основную компетенцию хакимов и дублируют функции других ведомств, что не может не отразиться на качестве работы и исполнительской дисциплине. На повестке дня стоит вопрос о пересмотре полномочий хакимов и передаче ряда их полномочий территориальным органам исполнительной власти.

Второй параграф главы посвящен вопросам совершенствования организационно-правовых форм деятельности местных органов исполнительной власти Республики Каракалпакстан.

Система местных органов исполнительной власти имеет сложную структуру. Видное место в этой системе занимают отделы и управления. Их правовое положение, характер взаимоотношений с городскими (районными) Кенгашами, хакимами городов и районов, вышестоящими органами исполнительной власти определяется действующим законодательством.

Анализ законодательства Республики Каракалпакстан показывает, что ни в одном нормативно-правовом акте нет норм о территориальных органах республиканских органов исполнительной власти. В то время как, например, в Законе Республики Татарстан от 6 апреля 2005 года N 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» этим органам отводится отдельная статья.

В Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» нужно ввести отдельную статью «Территориальные органы республиканских органов исполнительной власти», предусмотрев в ней положения следующего содержания: «Республиканские органы исполнительной власти вправе образовывать свои территориальные органы в соответствующих административно-территориальных единицах Республики Каракалпакстан (районах, городах республиканского значения). Территориальные органы республиканского органа исполнительной власти образуются для реализации компетенции соответствующего республиканского органа исполнительной власти на данной территории либо для осуществления полномочий по отдельным направлениям его деятельности.

Исходя из характера выполняемых функций и объектов воздействия можно выделить функциональные и отраслевые отделы и управления. Законодательство республики не проводит различий между ними, хотя именуется отделам отделами и управлениями. Так, чаще всего органы исполнительной власти, осуществляющие руководство в социально-культурной сфере, именуется отделами (например, отдел культуры, народного образования, дошкольного образования), а действующие в области народного хозяйства в областях называются управлениями (управления сельского хозяйства).

Иногда в основу их разграничения кладутся такие критерии, как объем деятельности, внутреннее построение, численность аппарата. В ряде случаев

отделы, в связи с возрастанием объема работы по руководству участками хозяйства и культуры, преобразуются в управления. На наш взгляд, следовало бы провести четкое разграничение между отделами и управлениями с точки зрения характера деятельности, внутренней структуры.

Еще один вопрос, который следует урегулировать. Так, в соответствии со ст. 19 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» органы исполнительной власти на местах (хокимияты) состоят из управлений, отделов и других подразделений, структура, порядок организации и деятельности которых определяются соответствующими положениями, утверждаемыми Советом Министров Республики Каракалпакстан³⁵.

Однако, в последние годы Положения о городских, районных отделах утверждаются приказами соответствующих министерств, что противоречит вышеуказанным положениям законов. Более того, они принимаются в форме уставов.³⁶ Необходимо следовать установленному законодательством порядку, в соответствии с которым Положения о центральных органах исполнительной власти и их местных территориальных органах должны утверждаться Постановлениями Совета Министров Республики Каракалпакстан³⁷.

Третья глава диссертации «Основные направления реформирования системы местных органов государственной власти в Республике Каракалпакстан» содержит два параграфа. В первом параграфе раскрываются вопросы совершенствования основных направлений взаимодействия местных представительных органов с органами исполнительной власти.

Создание системы представительных и исполнительных органов власти на основе принципа разделения властей привело к новым взаимоотношениям между ними, закрепленным в различных правовых актах. Эти взаимоотношения строятся не на принципе подчинения, а на основе взаимного сотрудничества в осуществлении своей деятельности. Это препятствует сосредоточению всех полномочий в руках одной власти.

Взаимоотношения хакимов с представительными органами зависят от различных обстоятельств и могут быть выделены несколько групп:

-отношения, которые возникают, когда хакимы возглавляют представительные органы и организует их работу;

-отношения, которые возникают, когда представительные органы назначают хакимов, их заместителей, формируют местные структурные подразделения исполнительной власти;

³⁵ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 51, ст. 514

³⁶ Например, Устав городского, районного отдела дошкольного образования, утвержденный Министром дошкольного образования Республики Каракалпакстан от 22 ноября 2017 года

³⁷ Такой порядок существует в ряде республик. Например, в п.3 ст. 32 Закона Республики Коми от 25 декабря 2013 года «О главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми//<https://rg.ru/2014/01/14/komi-zakon140-reg-dok.html>

-отношения, возникающие по поводу осуществления представительными органами контроля деятельности хакимов, а также утверждения некоторых решений хакимов, отмены незаконных решения хакимов,

-отношения, которые возникают в ходе осуществления функций и полномочий хакима и представительных органов, необходимых для их совместной деятельности.

Задачи и полномочия местных органов отдельно определены в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах». Например, в статье 24 Закона закреплены задачи хакимов по разработке основных направлений экономического и социального развития города, района, а утверждение их осуществляется соответствующим Кенгашем народных депутатов, что закреплено в ст.23 данного Закона.

В реализации полномочий в области бюджета также участвуют органы представительной и исполнительной власти. При этом одни полномочия реализуются только представительными органами власти, другие — исполнительными, а третьи осуществляются совместно. Так, составление бюджета, организация исполнения, подготовка отчета о его исполнении входит в компетенцию хакима. Утверждение бюджета и отчета о его исполнении является компетенцией представительных органов, контроль за исполнением бюджета - это уже совместная компетенция представительной и исполнительной власти.

Организационное и техническое обеспечение деятельности Кенгаша осуществлялось аппаратом хакима до недавнего времени. Как известно, в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О правовом эксперименте по внедрению особого порядка управления в городе Ташкенте» эффективно работают созданные в порядке эксперимента секретариаты Ташкентского городского и районных Кенгашей народных депутатов.

С учетом этого положительного опыта 14 сентября 2020 года принят Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием деятельности Кенгашей народных депутатов». Законом вносится изменение в Закон «О государственной власти на местах», в соответствии с которым организационное, техническое и иное обслуживание деятельности областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов обеспечивается секретариатом соответствующего Кенгаша народных депутатов.

В законодательстве Республики Каракалпакстан не урегулированы в полной мере вопросы, связанные с порядком утверждения хакимов городов и районов Республики Каракалпакстан. Открытым остается вопрос о том, что будет, если кандидат на должность хакима не набрал большинства голосов от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов.

В Республике Казахстан этот вопрос решен следующим образом. Согласно ст. 23-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года №

148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в случае, если кандидат на должность акима не набрал большинства голосов от общего числа депутатов маслихата, лицо, назначающее акима, либо лицо, им уполномоченное, в течение двух рабочих дней со дня получения решения сессии маслихата повторно направляет на рассмотрение маслихата представление о даче согласия на назначение другой кандидатуры на должность акима.

Лицом, назначающим акима, либо лицом, им уполномоченным, кандидатура на должность акима может вноситься не более трех раз подряд.

В случае если маслихатом в третий раз не будет дано согласие на назначение кандидатур на должности акима района (города областного значения), аким области письменно уведомляет Президента Республики Казахстан и ставит вопрос о досрочном прекращении полномочий соответствующего маслихата³⁸.

В законодательство о местных органах Республики Каракалпакстан следует ввести соответствующую норму следующего содержания: В том случае, если кандидат на должность хакима города, района не набрал большинства голосов от общего числа депутатов городского, районного Кенгаша народных депутатов, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан в течение трех со дня получения решения сессии городского, районного Кенгаша представляет на его рассмотрение другую кандидатуру на должность хакима.

Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан кандидатура на должность хакима города, района может вноситься не более трех раз подряд.

В случае, если районный, городской Кенгаш народных депутатов в третий раз не даст согласие на назначение кандидатур на должности хакима района, города, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан ставит вопрос о досрочном прекращении полномочий соответствующего Кенгаша народных депутатов.

В практике ряда зарубежных стран местные представительные органы вправе выразить недоверие главе исполнительной власти³⁹. В Республике Каракалпакстан такое право следует предоставить депутатам местного Кенгаша, а именно: по инициативе не менее одной третьей от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия хакиму района, города. В этом случае Кенгаш народных депутатов большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие хакиму и поставить вопрос о его освобождении от должности перед Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан. Представляется, что такая практика способствует усилению контрольных полномочий Кенгашей народных

³⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». -<http://online.zakon.kz>

³⁹ Например, ст.24 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». -<http://online.zakon.kz>

депутатов. Так как основанием для рассмотрения вопроса о выражении недоверия хакиму может быть неодобрение Кенгашем отчетов хакимов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета.

Важной формой контрольной деятельности Кенгашей народных депутатов является деятельность их постоянных комиссий, которые в пределах своей компетенции вправе запрашивать отчеты и соответствующую информацию у органов исполнительной власти на местах. В связи с этим представляется необходимым ввести в Регламент Кенгашей норму о ежемесячном проведении слушаний постоянными комиссиями соответствующих исполнительных органов государственной власти на местах.

Во-втором параграфе анализируются тенденции реформирования местных органов государственной власти и управления в Республике Каракалпакстан.

В Концепции административной реформы в Республике Узбекистан определены 6 основных направлений коренного реформирования системы государственного управления. Важное место отводится вопросам постепенной децентрализации функций центральных государственных органов с поэтапной передачей части их функций нижестоящим органам.

Вопросы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления имеют важное значение. Опыт реформ в странах Европы и СНГ показывает, что децентрализация играет важную роль в процессах демократизации и трансформации экономики и общества, которые требуют правильного понимания их сути, продуманности и взвешенности действий, так как затрагивает различные стороны жизни общества: политические, правовые, социальные, административные, экономические и культурные⁴⁰. Децентрализация способствует повышению эффективности работы правительства и центральных государственных органов, так как освобождает их от решения задач местного характера и позволяет сконцентрироваться на стратегических вопросах развития страны.

Одно из первых в мировой науке исследований в этой области принадлежит А.Токвилю. Он различал два типа централизации: – правительственную (политическую); – административную⁴¹. При первом типе власть сосредотачивается в едином центре для защиты общих для всех слоев общества интересов (установление общих законов и взаимоотношений с иностранцами). При втором подобная же концентрация власти происходит для защиты интересов отдельных слоев общества, например, тех или иных действий и начинаний общины.

Л. Бурлаков выделяет направления, по которым децентрализация способствует процессу демократизации: 1) децентрализация создает возможности для непосредственного участия больших групп населения в

⁴⁰ Белиспаев А. М. Институты децентрализации власти//Вестник Пермского университета, 2010, выпуск 3(9) 45 II, с.47.

⁴¹ Токвиль А. Демократия в Америке М.: Прогресс, 1992, стр.83

вопросах управления через выборные органы или для косвенного участия – через местные выборы и посредством пристального контроля за деятельностью правительства; 2) децентрализация создает возможности для появления на низовых уровнях новой элиты, которая может осваивать политические навыки и функции, необходимые в конечном счете для участия в политической жизни; 3) низовые органы управления действуют в определенной степени в качестве противовеса или сдерживающей силы по отношению к правительству страны; 4) децентрализация активизирует вовлечение местных и региональных действующих лиц в процесс местного экономического и социального развития; 5) передача полномочий местным органам власти помогает избежать перенапряжения в центре.

К сожалению, в Республике Узбекистан и Республике Каракалпакстан нет каких-либо нормативных документов, регулирующих вопросы децентрализации. На наш взгляд, необходимо разработать и принять два закона: Закон «О разграничении вопросов осуществления управления между центральными и местными органами государственного управления» и Закон «О передаче полномочий органов государственной власти органам самоуправления граждан».

Органы самоуправления являются одной из форм народовластия. Они не входят в систему органов государственной власти. Органы государственной власти, и органы местного самоуправления решают вместе одни и те же задачи – защищают права и свободы человека и гражданина; обеспечивают достойную жизнь для них. Самое главное заключается в том, чтобы построить эффективную модель взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, Н.В. Ханов выделяет три основные модели взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления: 1. административная (государственная); 2. децентрализованная (общественная); 3. дуалистическая⁴². Для первой модели характерно наличие жёсткой опеки местного самоуправления со стороны органов государственной власти. Очень часто решения органов местного самоуправления не вступают в силу при такой модели без одобрения, назначенного государством местного администратора. Фактически при использовании данной модели местного самоуправления можно говорить не о местном самоуправлении, а о местном управлении, то об управлении на самом низком уровне территориального деления государства. Для второй модели (децентрализованной) свойственно отсутствие назначаемого государством представителя, «надзирателя». Это не означает отсутствие контроля, надзора со стороны государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления. Контроль присутствует, но он опосредованный. И реализуется не административными методами, а судебными. И, наконец, третья модель взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления –

⁴² Ханов Н.В. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. - International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.1, part, p.44.

дуалистическая. Как явствует из её названия, она представляет собой некий симбиоз двух вышеназванных моделей взаимоотношений. Указанная модель отличается тем, что местное самоуправление, с одной стороны, в строго определенных вопросах является самостоятельным (в тех случаях, когда оно решает вопросы местного значения), с другой стороны, рассматривается как часть системы государственной власти (тогда, когда речь идет о реализации государственных задач). Такая модель характерна для Российской Федерации.

В данном параграфе дан анализ основных принципов и форм взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти на местах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. В результате исследования и анализа проблем в деятельности как Кенгашей народных депутатов, так и местных исполнительных органов власти в существующих институциональных рамках и определения направлений совершенствования их деятельности сделаны выводы, суть которых сводится к следующему:

1) Анализ законодательства, регулирующего организацию и деятельность местных органов власти Республики Каракалпакстан, показывает, что в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» не содержится четкого понятия местной государственной власти. В связи с этим предлагается включить в статью 1 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» абзац первый следующего содержания: “Государственная власть на местах состоит из представительных и исполнительных органов, осуществляющих свою деятельность в рамках полномочий, определенных Конституцией Республики Каракалпакстан, настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Каракалпакстан”.

2) В Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» следует ввести ряд определений и терминов. В первую очередь, в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» нужно дать понятие хакима как главы исполнительной власти на местах: «Хаким — представитель Главы Республики Каракалпакстан, возглавляющий местный исполнительный орган, обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории и ответственный за состояние ее социально-экономического развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом; а также согласованное функционирование органов исполнительной власти в соответствии с законодательством Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан».

3) Следует также определиться с понятием «хакимият», которое неоднозначно трактуется в законодательстве и литературе, дать в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» следующее его понятие: «Хакимият — вспомогательный орган,

обеспечивающий деятельность хакима как местного исполнительного органа и осуществляющий иные функции, предусмотренные законодательством Республики Каракалпакстан».

2. Проведенный анализ и выдвинутые научно-теоретические выводы позволили обозначить ряд практических рекомендаций:

1. Вопросы, связанные с организацией деятельности местных представительных органов государственной власти, требуют дополнительного урегулирования. В законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» надо в отдельной статье четко определить основные организационные формы деятельности Кенгашей народных депутатов, к которым относятся сессии, постоянные комиссии, деятельность партийных групп, самих депутатов.

2. Давно назрела необходимость в освобождении хакимов городов и районов от несвойственных им функций по руководству местными Кенгашами народных депутатов и ввести должность Председателя Кенгаша, который должен избираться из числа депутатов на сессии соответствующего Кенгаша путем тайного голосования. Председатель Кенгаша будет считаться избранным, если за его кандидатуру проголосуют более половины от числа депутатов соответствующего Кенгаша народных депутатов.

В соответствии с возложенными на него задачами, можно определить круг полномочий, в соответствии с которыми Председатель Кенгаша:

- возглавляет Кенгаш и руководит его работой;
- созывает сессии Кенгаша, организует работу по подготовке его сессий, ведет заседания Кенгаша;
- организует контроль за выполнением решений Кенгаша;
- координирует работу постоянных комиссий;
- подписывает решения, протоколы заседаний Кенгаша, издает распоряжения;
- направляет работу депутатов, организует рассмотрение запросов депутатов Кенгаша;
- ведет прием граждан и представителей юридических лиц;
- выступает от имени Кенгаша во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;
- утверждает штатное расписание соответствующего Кенгаша;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Каракалпакстан.

3. Наряду с введением должности Председателя Кенгаша целесообразно создать такой орган, как Президиум Кенгаша народных депутатов в составе руководителей всех партийных групп и председателей постоянных комиссии и передать им полномочия по разработке проекта повестки дня сессии, а между сессиями выполнять другие задачи, связанные с деятельностью Кенгаша. Данные шаги позволят повысить самостоятельность Кенгаша.

К полномочиям Президиума Кенгаша можно было бы отнести функции по организации работы по подготовке сессий Кенгаша, обеспечению контроля за выполнением его решений, координации деятельности

постоянных и временных комиссий, партийных групп, организации обсуждения гражданами проектов решений Кенгаша, иных важных вопросов местного значения, внесению на рассмотрение сессий Кенгаша вопрос о досрочном прекращении полномочий депутатов соответствующего Кенгаша и другие вопросы.

4. Ряд вопросов, связанных с работой местных органов власти, Президент страны поднял и в своем выступлении на первом заседании Сената Олий Мажлиса в январе 2020 года. В частности, исходя из международного опыта, Президент внес предложение о том, чтобы предоставить Кенгашам право вносить предложение о соответствии руководителей территориальных структур министерств и ведомств занимаемым должностям, что будет способствовать усилению контрольных функций местных Кенгашей. Мы поддерживаем это предложение, ибо оно будет способствовать дальнейшему усилению роли и ответственности органов исполнительной и представительной власти на местах в государственном управлении, усилению контрольных функций Кенгашей народных депутатов.

5. В законодательстве Республики Каракалпакстан не урегулированы в полной мере вопросы, связанные с порядком утверждения хакимов городов и районов Республики Каракалпакстан. Открытым остается вопрос о том, что будет, если кандидат на должность хакима не набрал большинства голосов от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов.

В Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» следует ввести норму следующего содержания: В том случае, если кандидат на должность хакима города, района не набрал большинства голосов от общего числа депутатов городского, районного Кенгаша народных депутатов, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан в течение трех со дня получения решения сессии городского, районного Кенгаша представляет на его рассмотрение другую кандидатуру на должность хакима.

Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан кандидатура на должность хакима города, района может вноситься не более трех раз подряд.

В случае, если районный, городской Кенгаш народных депутатов в третий раз не даст согласие на назначение кандидатур на должности хакима района, города, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан ставит вопрос о досрочном прекращении полномочий соответствующего Кенгаша народных депутатов.

6. В законодательстве о местных органах власти в необходимо предусмотреть нормы об ответственности хакимов и местных органов государственной власти, о досрочном прекращении полномочий хакима, а также об усилении влияния депутатов местных органов государственной власти. В целях усиления контрольных функций представительного органа власти необходимо предоставить ему право вынесения вотума недоверия

хакому как главе исполнительной власти. Такое право следует предоставить депутатам местного Кенгаша, а именно: по инициативе не менее одной третьей от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия хакому района, города. В этом случае Кенгаш народных депутатов большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие хакому и поставить вопрос о его освобождении от должности перед Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан. Представляется, что такая практика способствует усилению контрольных полномочий Кенгашей народных депутатов. Так как основанием для рассмотрения вопроса о выражении недоверия хакому может быть неодобрение Кенгашем отчетов хакомов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета.

7. Совершенствование компетенции структурных подразделений местной исполнительной власти сказывается на развитии их организационной структуры и форм деятельности. В Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» предлагается ввести отдельную статью «Территориальные органы республиканских органов исполнительной власти».

8. В соответствии с ст. 19 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» органы исполнительной власти на местах (хокимияты) состоят из управлений, отделов и других подразделений, структура, порядок организации и деятельности которых определяются соответствующими положениями, утверждаемыми Советом Министров Республики Каракалпакстан. Однако, в последние годы Положения о городских, районных отделах утверждаются приказами соответствующих министерств, что противоречит вышеуказанным положениям законов. Необходимо следовать установленному законодательством порядку, в соответствии с которым Положения о центральных органах исполнительной власти и их местных территориальных органах должны утверждаться Постановлениями Совета Министров Республики Каракалпакстан.

9. Настало время разработки новой редакции Закона «О государственной власти на местах» Республики Каракалпакстан. Разработка новой редакции Закона «О государственной власти на местах» необходима для приведения его в соответствие с Конституцией и действующим законодательством. Он будет нацелен на: 1) конкретизацию функций, полномочий и ответственности центральных органов и городских и районных органов государственного управления, 2) обеспечение поэтапного перераспределения полномочий (прежде всего бюджетных и инвестиционных) от центральной власти местным органам государственной власти, 3) дальнейшее укрепление потенциала органов государственной власти на местах с учетом действующей практики, 4) повышение прозрачности деятельности и подотчетности местных органов государственного управления местным Кенгашам народных депутатов.

SCIENTIFIC COUNCIL AWARDING SCIENTIFIC DEGREES

PhD.03/30.12. 2019. Yu.20.02.

THE KARAKALPAK STATE UNIVERSITY

KARAKALPAK STATE UNIVERSITY

ERMASHEV JENGIS MARATOVICH

**IMPROVING THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK
FOR THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF LOCAL
GOVERNMENT BODIES OF THE REPUBLIC OF KARAKALPAKSTAN**

12.00.02 - Constitutional law. Administrative law. Financial and customs law.

DISSERTATION ABSTRACT

Of the doctor of philosophy (PhD) on science in law

Nukus – 2021

The theme of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD) was registered at the Supreme Attestation Commission under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan with number: B2019.3.PhD/Yu293.

The dissertation is prepared at the Karakalpak state University named after Berdakh.

The abstract of dissertation is posted in three (Uzbek, Russian, English (resume)) languages on the website of Scientific Council (www.karsu_info@edu.uz) and on Informational-educational portal "ZiyoNET" (www.ziynet.uz).

Scientific supervisor: **Kutibaeva Elizavetta Duysenbaevna**
Doctor of the Science in Law, Professor

Official opponents: **Khusanov Ozod Tillabaevich**
Doctor of the Science in Law, Professor

Daumenov Berdakh Aytmuratovich
Candidate of Law, Associate professor

The leading organization: **Centre of lawyer's professional development under the Ministry of justice of the Republic of Uzbekistan**

The defense of dissertation will be held at on 2021 at the meeting of the Scientific Council Number PhD.03/30.12. 2019.Yu.20.02 on awarding the scientific degrees under the Karakalpak State University, (Address: 230100, Nukus, Ch.Abdirova street, 1. Tel.: (99361) 223-60-49; fax: (361) 223-60-49; e-mail: karsu.info@gmail.ru).

The doctoral dissertation (PhD) is available at the Information-Recourse Center of the Karakalpak State University (registration under number №23). (Address: 230100, Nukus, Ch. Abdirova street, №1. Karakalpak State University).

The abstract of the dissertation is distributed on 2021.
(Protocol at the register №__ dated 2021).

Z.A. Reymova
Deputy Chairman of the Scientific Council awarding scientific degrees,
Doctor of Law, Professor

A.Imatov
Scientific secretary of the Scientific Council awarding scientific degrees,
Doctor of Philosophy in Law (PhD)

K.U.Umarova
Chairwoman of the Scientific Seminar at the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Law, Professor

INTRODUCTION (abstract of the thesis of the Doctor of Philosophy)

The purpose of the research Analysis of the constitutional and legal framework for the organization and activities of local state authorities of the Republic of Karakalpakstan.

The object of the research is public relations related to the organization and activities of local government authorities of the Republic of Karakalpakstan in the Republic of Karakalpakstan.

The scientific novelty of the study is as follows:

a comprehensive analysis of the Constitution of the Republic of Karakalpakstan, laws and other acts in the dynamics and a change in legal approaches to regulating the organization of the activities of local government bodies and, on its basis, changes and additions to the Law of the Republic of Karakalpakstan "On the Public Security" on the creation of secretariats of urban and district Kengasha People's Deputies;

the proposal for the implementation of the norms regulating the issues of conducting public hearings to the regulations of urban and district kengasha in permanent commissions, which is aimed at strengthening publicly in their activities;

in order to clearly distinguish between the powers of local representative and executive bodies, the liberation of the khakimov from the unusual functions was made a proposal to supplement the regulations of urban and district Kengishi of people's deputies on the establishment of secretariats as part of local Kengishi people's deputies.

Implementation of the results of the dissertation research

On the basis of the results obtained in order to improve the constitutional and legal framework of the organization and activities of local government bodies of the Republic of Karakalpakstan:

Article 61¹ "public hearings in the permanent commissions of the Council of people's deputies" was introduced as a supplement to the regulations of the councils of people's Deputies of the Republic of Karakalpakstan (Act No. 01-393 of the Council of people's Deputies of Kanlikul District of the Republic of Karakalpakstan, Act No. 019393 of the Council of people's 01-03/01-11/149/ – Sanli act).

The introduction of this proposal gives the most important and public importance to the involvement of issues in the judicial process, as well as control over the activities of the local executive authorities of the Local Council of people's deputies.

Article 48 of the regulation of the councils of people's Deputies of the Republic of Karakalpakstan was introduced in the new edition, in which the legal status of the secretariat of the Council of people's Deputies of the city, district was introduced. (Act №3174-01 of the Council of people's Deputies of Nukus District of the Republic of Karakalpakstan, act №0111119 of the Council of people's Deputies of Kegeyli District of the Republic of Karakalpakstan).

The introduction of this proposal will facilitate the improvement of the activities of the councils, the liberation of the governors ' apparatus from non-specific functions, and, ultimately, the distribution of powers between the representative bodies of the state governorship and the executive bodies.

The law of the Republic of Karakalpakstan “in the delivery of local state power” was supplemented with Article 17¹ and in it the District, City Council of the Republic of Karakalpakstan and its powers were introduced (Act №03-219 the Jokargi Kenges of the Republic of Karakalpakstan, the council on issues of Cononism, judicial and anti-corruption construction).

The introduction of this proposal will facilitate the improvement of the activities of the district, city councils of the Republic of Karakalpakstan, the distribution of powers of local councils and governors.

The structure and scope of the thesis

The work consists of introduction, three chapters, conclusion and list of references; the volume is 142 pages (apart from the list of used literature).

ЭЪЛОН ҚИЛИНГАН ИЛМИЙ ИШЛАР РУЙҲАТИ
СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ
LIST OF PUBLISHED WORKS

(I бўлим; I часть; I part)

1. Ермашев Ж. Некоторые вопросы реформирования системы местных органов власти Республики Каракалпакстан// Вестник Каракалпакского государственного университета. – Нукус, 2020, № 4, с.235-237. (12.00.00; №17).

2. Ермашев Ж. Формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти на местах в Республике Каракалпакстан// Журнал правовых исследований, 2020, №10, с.5-10. (12.00.00; №19).

3. Ermashev J.M. The system of local authorities in the Republic of Karakalpakstan and problems of improving the efficiency of their activities // Science and Education in Karakalpakstan. – Nukus, 2020, № 1, P. 144-146. (12.00.00; №17).

4. Ермашев Ж. Вопросы правового обеспечения деятельности хакимов в Республике Каракалпакстан и совершенствования их функций. // Bulletin of Science and Practice. Т. 6, №9. 2020., ISSN 2414-2948. с.324-329. (Open Academic Journals Index (ОАИ) — 0.350). (12.00.00; №17).

5. Ермашев Ж. Вопросы совершенствования основных направлений взаимодействия местных представительных органов с органами исполнительной власти в Республике Каракалпакстан // Журнал юридических исследований. Том 5, № 2 ,2020, с.8-13.

6. Ермашев Ж. Структурные подразделения органов исполнительной власти на местах в Республике Каракалпакстан и вопросы совершенствования их правового статуса // Международная научно-практическая конференция «Современные научные решения актуальных проблем» - Ростов-на-Дону, 2021, январь, с.51-52.

7. Ермашев Ж. Вопросы децентрализации власти в Республике Узбекистан и Республике Каракалпакстан // Международная конференция «Европа, Наука и Мы». - Прага, 2020, октябрь, с. 21-23.

(II бўлим; II часть; II part)

1. Ермашев Ж.Ўзбекистан Республикасында жергиликли мэмлекетлик хэкимият уйымларының хуқықы жэғдайы.- Нөкис: Қарақалпақстан, 2019.

2. Ермашев Ж.Қарақалпақстан Республикасында ҳәкимият аппараты искерлигиниң шөлкемлестириўдиң ҳуқықый тийкарлары// “Пуқаралардың ҳуқықларын тәмийинлеўде Өзбекстан Республикасы Конституциясының тутқан орны” атамасындағы республикалық илимий-әмелий конференция материаллары. – Нөкис, 2020, 149-152 б.

3. Ермашев Ж. Совершенствование конституционно-правовых основ организации и деятельности местных органов государственной власти Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан, 2021. -103 с.