

**O‘ZBEKISTON RESPUBLIKASIDA MAHALLIY DARAJADA HOKIMIYATLAR
BO‘LINISHI TAMOYILINING RIVOJLANISH BOSQICHLARI**

Yakubjonov Nuriddin1

Toshkent davlat yuridik universiteti

“Davlat boshqaruvi huquqi” mutaxassisligi magistranti

nuriddinyakubjonov@gmail.com

ANNOTATSIYA

Mazkur maqola O‘zbekiston Respublikasi mustaqillikka erishganidan so‘ng mahalliy darajadagi hokimiyat tizimida hokimiyatlar bo‘linishi tamoyilining shakllanishi va rivojlanish jarayonini tahlil qilingan. Maqolada mahalliy darajadagi hokimiyat islohotlarining uch asosiy bosqichi aniqlanib: birinchi bosqich (1991-2000) - sovet tizimidan voz kechib, “o‘zbek modeli” asosida hokimlar institutini joriy etish davri; ikkinchi bosqich (2000-2023) - mahalliy Kengashlar vakolatlarini kengaytirish va demokratlashtirish jarayonlari; uchinchi bosqich (2023-yildan hozirgi vaqtgacha) - yangi Konstitutsiya asosida hokimlarni faqat ijro hokimiyati rahbari sifatida belgilash va mahalliy Kengashlar mustaqilligini ta’minlash orqali vakolatlarni aniq ajratish davri. Maqolada har bir bosqichning xususiyatlari, qabul qilingan asosiy qonunlar va normativ hujjatlar, mahalliy hokimiyat organlarining tuzilishi va vakolatlaridagi o‘zgarishlar batafsil ko‘rib chiqiladi. Tadqiqot natijasida O‘zbekistonda 30 yildan ortiq davom etib kelayotgan mahalliy hokimiyat islohotlari zamonaviy demokratik boshqaruv tamoyillariga mos ravishda amalga oshirilgani va bu jarayon hozirda ham davom etayotgani xulosa qilinadi.

Kalit so‘zlar: mahalliy hokimiyat, hokimiyatlar bo‘linishi, vakillik organlari, hokimlar instituti, mahalliy Kengashlar, demokratlashtirish.

Introduction

ВВЕДЕНИЕ

Декларация независимости, принятая Верховным Советом Узбекской ССР 20 июня 1990 года, заложила фундамент не только для государственной независимости, но и для создания совершенно новой системы управления. На основе этого исторического документа деятельность органов государственной власти была реорганизована в соответствии с демократическими принципами и традициями, и этот процесс фундаментальных преобразований полностью охватил органы управления на местном уровне. С принятием Декларации независимости в Узбекистане возникла необходимость коренных изменений на всех уровнях государственного управления, включая местные органы власти.

С провозглашением независимости в Узбекистане начался процесс отказа от унаследованной с советской эпохи централизованной системы управления и создания «узбекской модели», основанной на национальных особенностях и демократических принципах. Формирование и развитие принципа разделения властей на местном уровне

занимает особое место в истории государственности Узбекистана. Этот процесс трансформации, осуществлявшийся в течение более 30 лет в три основных этапа, включает в себя не только правовые и институциональные изменения, но и такие важные аспекты, как демократизация местного управления, расширение участия граждан в процессах управления и обеспечение эффективного баланса между органами власти. Данный процесс продолжается и сегодня в соответствии с принципами современного государственного управления.

Анализ литературы

Вопрос развития принципа разделения властей на местном уровне является относительно новым направлением исследований в области юриспруденции Узбекистана. Основным исследователем данной темы А.Махмудов в своей PhD диссертации (2019) разработал методологию анализа реформ местного самоуправления в три этапа. А.Дадашева в своей диссертации (2008) изучила историю формирования местных органов власти. Н.А.Абдурахимова и соавторы в учебном пособии (2007) проанализировали процесс внедрения института хокимов.

Предмет исследования: Трансформация структуры, полномочий и принципов деятельности местных органов власти в Узбекистане.

Методы исследования: использовались методы историко-правового анализа, сравнительно-правовой метод, анализ нормативно-правовых документов.

В процессе изучения этапов формирования и развития принципа разделения властей на местном уровне в Узбекистане ученый-правовед А.Махмудов в своей диссертационной работе на тему «Совершенствование контрольной деятельности местных представительных органов Республики Узбекистан» исследовал этот вопрос в три этапа, при этом ученый отметил, что:

Первый этап, 1991-2000 годы, стал переходным периодом, оставившим огромный след в жизни нашей страны и народа, поистине исторически значимым периодом. Было отмечено, что на этом этапе в Узбекистане были созданы конституционно-правовые основы для организации органов местного представительства власти на основе «узбекской модели» [1].

Республика Узбекистан официально провозгласила свою независимость 31 августа 1991 года. В соответствии с конституционным законом об основах государственной независимости Республики Узбекистан, Республика Узбекистан была признана независимым, демократическим государством. Также было закреплено её право самостоятельно определять своё национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов власти и управления[2].

В статье 2 Закона «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан», принятого 31 августа 1991 года, было строго установлено, что «народ Республики Узбекистан суверенен и является единственным носителем государственной

власти в республике, осуществляя свою власть как непосредственно, так и через систему представительных органов» [3].

Усилия по совершенствованию системы управления в условиях Узбекистана были закреплены принятием Закона «О реорганизации органов местной власти Республики Узбекистан» от 4 января 1992 года [4], когда началось коренное реформирование системы органов государственной власти на местном уровне.

После обретения Республикой Узбекистан независимости, в ноябре 1991 года в городе Ташкенте на экспериментальной основе была введена должность хокима. На основе успешных результатов эксперимента в начале 1992 года во всех областях, районах и городах Республики Узбекистан была учреждена должность хокима. В декабре 1992 года институт хокимов был закреплен Конституцией. Было установлено, что хоким будет осуществлять представительную и исполнительную власть одновременно [5].

На основе Конституции, первоначально принятой 8 декабря 1992 года, вместо прежней трехступенчатой системы местных органов власти (сельские и поселковые, районные и городские, областные Советы депутатов) была установлена двухступенчатая система представительных органов - областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов. «Также было решено не создавать Кенгаши народных депутатов в районах в составе городов и городах в составе районов». Это не только изменило систему местных органов власти, но и полностью преобразовало их структуру и принципы деятельности. Таким образом, руководящие представительные органы местной государственной власти стали функционировать в следующей форме, возглавляемой хокимами:

- 1) областные Кенгаши народных депутатов;
- 2) Ташкентский городской Кенгаш народных депутатов;
- 3) районные и городские Кенгаши народных депутатов [6].

Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 02.09.1993 г. № 913-ХII [7] имеет важное значение в регулировании деятельности местных исполнительных и представительных органов власти. Закон определил структуру органов местной государственной власти, распределение полномочий, порядок назначения хокимов и механизмы их ответственности. В законе отражены важные аспекты деятельности местных Кенгашей народных депутатов, в том числе их контрольной функции. В данном законодательном документе закреплены порядок проведения сессий местных представительных органов, механизмы создания постоянных и временных комиссий, а также организационно-правовые основы аппарата хокимията. Закон также четко определяет полномочия местных органов власти по финансовой деятельности, распределению и контролю бюджетных средств.

В статьях 14 и 14¹ Закона Республики Узбекистан «О политических партиях» от 26.12.1996 г. № 337-I [8] определены права контрольных функций групп в местных Кенгашах народных депутатов. При этом партийная группа является депутатским объединением, создаваемым депутатами, выдвинутыми от политической партии, с целью представления интересов партии в Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан, Кенгаше народных депутатов. Партийная группа образуется при объединении не менее трех депутатов и регистрируется соответствующим Кенгашем. Эти группы имеют право

участвовать в формировании повестки дня сессии, вносить предложения по кандидатурам председателей комитетов, выступать в прениях по каждому вопросу. Также они обладают возможностью обращаться с запросом к хокимам, распространять мнение партийной группы среди депутатов и представлять заключение о неудовлетворительной деятельности должностных лиц. Партийные группы служат важным инструментом для политических партий на местном уровне, позволяющим выражать свои позиции, осуществлять контрольную функцию и обеспечивать демократическое управление.

Ученый-правовед А. Махмудов определил второй период формирования и развития принципа разделения властей на местном уровне как 2000-2016 годы, отметив, что этот период стал временем дальнейшей демократизации системы местной государственной власти в нашей стране, в частности, деятельности местных представительных органов[1]. Однако для глубокого анализа динамики развития принципа разделения властей необходимо расширить временные рамки второго этапа. Для полного анализа процесса развития принципа разделения властей на местном уровне необходимо рассмотреть второй период с 2000 по 2023 год, то есть до принятия новой редакции Конституции. Это обусловлено тем, что за данный период произошли существенные изменения в структуре и деятельности местных органов власти, которые составляют неотъемлемую часть процесса трансформации, продолжавшегося вплоть до принятия новой редакции Конституции в 2023 году.

Закон Республики Узбекистан от 02.12.2004 г. № 706-II «О статусе депутата областного, районного и городского Кенгаша народных депутатов» определил права, обязанности депутатов областного, районного и городского Кенгаша народных депутатов, а также основные гарантии депутатской деятельности[10]. Закон определяет основное понятие депутата, срок его полномочий и осуществление деятельности без отрыва от основного места работы. Закреплены права депутата на решающее голосование, избрание в комиссии, направление депутатского запроса, а также обязанности по участию в заседаниях Кенгаша и работе с избирателями. В качестве гарантий депутатской деятельности предусмотрены право неприкосновенности, транспортные льготы, информационное обеспечение и освобождение от военных сборов. Также регламентированы правила депутатской этики и случаи досрочного прекращения полномочий.

В статье 6 Конституционного закона Республики Узбекистан от 11.04.2007 г. № ЗРУ-88 «О совершенствовании и дальнейшей демократизации государственного управления и усилении роли политических партий в модернизации страны»[11] установлен порядок, согласно которому кандидатуры хокимов областей и города Ташкента представляются Президентом на утверждение соответствующим кенгашам после проведения консультаций с партийными группами в кенгашах народных депутатов и утверждаются большинством голосов депутатов кенгаша. Статья 7 предоставляет партийным группам право инициативы представления Президенту обоснованных заключений о неудовлетворительной деятельности хокимов, при этом инициативы, поддерживаемые ведущими партийными группами, обсуждаются в кенгаше, и по результатам обсуждения

Президент принимает решение. Этот порядок обеспечивает баланс между представительной и исполнительной властью на местном уровне и позволяет создать систему демократического контроля через политические партии.

Статьи 27-28 и 168 Бюджетного кодекса Республики Узбекистан регулируют бюджетные полномочия органов местной власти и их взаимодействие. Эти статьи играют важную роль в формировании и развитии принципа разделения властей на местном уровне, поскольку они четко определяют полномочия и ответственность местных Кенгашей и исполнительных органов. Статья 27 гласит, что Кенгаши обладают важными полномочиями, такими как утверждение бюджетов, рассмотрение отчетов и установление ставок местных налогов. Данная статья определяет основные функции местных законодательных органов в бюджетной сфере. Статья 28 предоставляет информацию о выполнении органами исполнительной власти задач по составлению проектов бюджетов, их реализации и представлению отчетов. Эта статья регулирует деятельность местных органов исполнительной власти в бюджетном процессе. Статья 168 определяет порядок рассмотрения отчетов об исполнении бюджета и механизмы контроля за эффективным расходованием средств. Данная статья обеспечивает осуществление функций контроля и мониторинга в бюджетном процессе[12].

Указ Президента Республики Узбекистан № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы» открыл новый этап в последовательном развитии принципа разделения властей в государственном управлении страны, в частности, на местном уровне. В данной стратегии определены такие важные задачи, как расширение полномочий и ответственности органов местного самоуправления, их приближение к населению, усиление роли махалли и органов самоуправления граждан, обеспечение прозрачности и общественного контроля за использованием местных бюджетов и ресурсов. Указом предусмотрено оказание государственных услуг непосредственно в махалле на местном уровне, расширение полномочий махаллей, их финансовое и организационное укрепление, внедрение механизмов эффективного взаимодействия между местными Кенгашами и председателями махаллей, а также введение в практику таких демократических механизмов, как институт выражения недоверия председателю махалли со стороны граждан. Эти реформы играют важную роль на этапах формирования и развития принципа разделения властей на местном уровне, создавая правовую и институциональную основу для четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти, повышения прозрачности и эффективности местного управления, расширения участия граждан в процессах управления. В результате стратегия развития способствует совершенствованию деятельности местных органов власти на основе современных требований, укреплению баланса и сотрудничества в системе государственного управления[13].

Мы вправе утверждать, что с 2023 года начался новый период, то есть третий этап совершенствования представительных органов местной власти и их контрольной деятельности. С принятием Конституции Республики Узбекистан в новой редакции 30 апреля 2023 года в системе местной власти произошли коренные изменения. В частности, согласно статье 120 Конституции, полномочия хокимов в качестве

руководителей местных представительных органов были упразднены, и установлено, что они могут осуществлять деятельность только в качестве руководителей исполнительной власти[14].

Постановление Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 октября 2024 года № КР-846-IV «Об утверждении Типового положения о постоянных комиссиях областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов» является важным этапом в формировании и развитии принципа разделения властей на местном уровне. Согласно этому документу, постоянные комиссии избираются из числа депутатов в составе местного Кенгаша и выполняют такие функции, как предварительное рассмотрение вопросов, вносимых на сессию местного Кенгаша, мониторинг исполнения законов и постановлений, а также осуществление депутатского контроля. Основные направления деятельности постоянных комиссий охватывают местный бюджет, экономические реформы, предпринимательство, социальную сферу, экологию, молодежную политику и другие актуальные вопросы. В Положении четко определены состав комиссий, порядок их формирования, полномочия и ответственность. Это служит четкому разделению полномочий в системе местной власти, повышению ответственности и подотчетности, а также усилению механизмов контроля и баланса местных Кенгашей. В результате, данное постановление укрепляет институциональные основы принципа разделения властей на местном уровне, создавая основу для его поэтапного развития[15].

Типовой регламент областного, районного и городского Кенгаша народных депутатов, утвержденный постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 21 октября 2024 года № КК-835-IV, является основным документом, юридически регулирующим деятельность местных Кенгашей, в котором четко определены их статус как представительного органа государственной власти, направления деятельности, порядок составления и реализации планов работы, полномочия председателя Кенгаша и постоянных комиссий. Согласно регламенту, местные Кенгаши осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Узбекистан, их работа основывается на принципах коллегиальности, открытости и учета общественного мнения, планы работы разрабатываются на основе предложений депутатов и постоянных комиссий и публикуются в средствах массовой информации. Основные полномочия Кенгашей включают утверждение программ социально-экономического развития территорий, рассмотрение и контроль местных бюджетов, установление ставок местных налогов и обязательных платежей, утверждение или освобождение от должности хокима и его заместителей, а также заслушивание отчетов руководителей и принятие мер по решению проблем молодежи. Данный регламент служит важной правовой основой для упорядоченной, эффективной и открытой организации деятельности местных Кенгашей, четкого распределения полномочий, укрепления баланса и взаимодействия между органами власти, а также обеспечения активного участия граждан в процессах управления[16].

Указом Президента Республики Узбекистан от 2 февраля 2024 года № УП-28 «О мерах по повышению эффективности деятельности органов местной государственной власти»

внедрен принцип «Сильный Кенгаш, подотчетный и инициативный хоким», утверждена «дорожная карта» по передаче ряда новых полномочий местным Кенгашам народных депутатов и совершенствованию законодательных актов. В данном Указе отмечается, что в последние годы были расширены полномочия местных Кенгашей народных депутатов, осуществлены масштабные реформы по повышению их роли в социально-экономическом развитии регионов и социальной защите населения. Усилены контрольные функции местных Кенгашей, им предоставлено более десяти дополнительных полномочий для установления эффективного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе установлена подотчетность руководителей органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел, финансов, налоговой службы, экологии и здравоохранения перед местными Кенгашами. Указом также предусматривается четкое разграничение полномочий между представительными и исполнительными органами власти на местах, недопущение вмешательства других государственных органов в деятельность местных Кенгашей, внедрение практики четкого определения их взаимных полномочий при разработке проектов нормативно-правовых актов. В результате данный Указ создает правовую основу для институционального укрепления принципа разделения властей на местном уровне, повышения сбалансированности, открытости и эффективности местного управления, а также формирования местных Кенгашей в качестве независимых и активных субъектов[17].

Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 4 апреля 2024 года № КР-705-IV «О разработке Концепции развития деятельности представительных органов государственной власти на местах в Узбекистане до 2030 года» определено последовательное продолжение широкомасштабных реформ, направленных на совершенствование деятельности представительных органов государственной власти на местах, трансформацию деятельности органов исполнительной власти на местах и организацию территориального управления на основе принципа «служение интересам населения». В постановлении предусмотрена организация деятельности местных органов власти на основе принципа «Сильный Кенгаш, подотчетный и инициативный хоким», изучение опыта зарубежных стран и уделение особого внимания реализации государственных программ в рамках стратегии «Узбекистан-2030». Для разработки Концепции были созданы специальная комиссия и рабочие группы, целью которых является четкое определение полномочий местных представительных органов, повышение их независимости, обеспечение открытости и эффективности, а также стимулирование активного участия граждан в процессах управления. Данное решение послужит дальнейшему институциональному и правовому укреплению принципа разделения властей на местном уровне, развитию системы местного управления на основе современных требований, а также формированию эффективной и открытой системы управления, служащей интересам народа[18].

Заключение

Развитие принципа разделения властей на местном уровне в Республике Узбекистан представляло собой сложный и последовательный процесс, который длился более 30 лет и осуществлялся в три основных этапа.

Первый этап (1991-2000) - период отказа от советской системы и создания института хокимов на основе «узбекской модели» в условиях независимого Узбекистана. В этот период хокимы одновременно осуществляли как представительную, так и исполнительную власть.

Второй этап (2000-2023) - продолжился процесс расширения полномочий местных Кенгашей и демократизации их деятельности. В этот период укрепились политические партии, институт депутатства и механизмы контроля.

Третий этап (с 2023 года по настоящее время) - начался период четкого разграничения полномочий путем определения хокимов исключительно в качестве руководителей исполнительной власти на основе новой Конституции и обеспечения независимости местных Кенгашей. Внедрен принцип «Сильный Кенгаш, подотчетный и инициативный хоким».

Данный процесс трансформации осуществляется с целью внедрения современных демократических принципов в государственное управление Узбекистана, обеспечения баланса между органами власти и расширения участия граждан в процессах управления. Реформы местного самоуправления продолжаются и в настоящее время, внося существенный вклад в демократическое развитие страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУР

1. Mahmudov A.A. O‘zbekiston Respublikasi mahalliy vakillik organlar nazorat faoliyatini takomillashtirish. PhD dissertatsiyasi. — T.: 2019. B. 39
2. O‘zbekistonning yangi qonunlari. 3-son. – T.: Adolat. 1993. B. 114.
3. www.norma.uz.
4. O‘zbekiston Respublikasi Oliy Kengashining Axborotnomasi. 2-son. – Toshkent, 1992. – B.11.
5. N.A. Abdurahimova va boshqalar. Davlat muassasalari tarixi. Kasb-hunar kollejlari uchun o‘quv qo‘llanma. - T.: Sharq, 2007. – B.110
6. Dadasheva A. A. O‘zbekiston Respublikasida mahalliy davlat hokimiyati vakillik organlarining vujudga kelishi va rivojlanishi. Yuridik fanlar nomzodi ilmiy darajasini olish uchun yozilgan dissertatsiya. - Toshkent, O‘ZMU, 2008. – B. 37.
7. “Mahalliy davlat hokimiyati to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasining Qonuni. 1993-yil 2-sentabr, № 913-XII.
8. “Siyosiy partiyalar to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasi Qonuni. 26.12.1996, № 337-I.
9. “Xalq deputatlari viloyat, tuman va shahar kengashi deputatining maqomi to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasining Qonuni. 02.12.2004, № 706-II.
10. “Davlat boshqaruvini yangilash va yanada demokratlashtirish hamda mamlakatni modernizatsiya qilishda siyosiy partiyalarning rolini kuchaytirish to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasining Konstitutsiyaviy Qonuni. 11.04.2007, № 88.

-
11. O‘zbekiston Respublikasining Budget kodeksi. 01.01.2014.
 12. “2022 — 2026-yillarga mo‘ljallangan Yangi O‘zbekistonning taraqqiyot strategiyasi to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 28.01.2022 yildagi PF-60-son Farmoni.
 13. O‘zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi. Yangi tahrir. — T.: O‘zbekiston, 2023.
 14. “Xalq deputatlari viloyat, tuman, shahar Kengashining doimiy komissiyalari to‘g‘risidagi namunaviy nizomni tasdiqlash haqida”gi O‘zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati Kengashining 31.10.2024 yildagi KQ-846-IV-son qarori.
 15. “Xalq deputatlari viloyat, tuman, shahar Kengashining namunaviy reglamentini tasdiqlash to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati Kengashining 21.10.2024 yildagi KQ-835-IV-son qarori.
 16. “Mahalliy davlat hokimiyati organlari faoliyatining samaradorligini oshirish chora-tadbirlari to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2024-yil 2-fevraldagi PF-28-son Farmoni.
 17. “O‘zbekistonda mahalliy davlat hokimiyati vakillik organlari faoliyatini 2030-yilga qadar rivojlantirish konsepsiyasini ishlab chiqish to‘g‘risida”gi O‘zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati Kengashining 2024-yil 4-apreldagi KQ-705-IV-son qarori.