

XORIYIY MAMLAKATLARDA MAHALLIY VAKILLIK ORGANLARI FAOLIYATINI TASHKIL ETISH TAJRIBASI VA UNI O'ZBEKISTON SHAROITIDA QO'LLASH IMKONIYATLARI

Rahimov H.O.

Xorazm viloyati hokimligi

Mahalliy vakillik organlari faoliyatini tashkil etish masalasi zamonaviy konstitutsiyaviy huquqning muhim yo'nalishlaridan biridir. Chunki aynan mahalliy darajada davlat hokimiyatining xalqqa yaqinligi, aholi manfaatlarini ifoda etish, ijro organlari ustidan demokratik nazorat o'rnatish va hududiy rivojlanish dasturlarini muhokama qilish kabi vazifalar amaliy mazmun kasb etadi. Xorijiy tajriba shuni ko'rsatadiki, mahalliy kengashlarning samaradorligi faqat saylov orqali shakllanishi bilan emas, balki ularning mustaqil vakolati, moliyaviy asosi, ochiq ish yuritishi, doimiy komissiyalari va aholi bilan institutsional aloqalari qay darajada kafolatlangani bilan belgilanadi.

O'zbekistonda 2023 yilgi konstitutsiyaviy islohotlardan keyin xalq deputatlari Kengashlarining vakillik tabiati, mahalliy darajada hokimiyatlar bo'linishi prinsipini hayotga tatbiq etish, hokim va Kengash raisi lavozimlarini ajratish, deputatlik nazoratini kuchaytirish va mahalliy qarorlar qabul qilishda fuqarolar ishtirokini kengaytirish masalalari alohida ahamiyat kasb etdi.[1] Shu sababli xorijiy mamlakatlar tajribasini o'rganish tayyor modelni mexanik ko'chirish emas, balki milliy davlatchilik, unitar tuzilish, mahalliy davlat hokimiyati va fuqarolar o'zini o'zi boshqarish institutlari o'rtasidagi munosabatlarni hisobga olgan holda moslashtirishni anglatadi.

Yevropa mahalliy o'zini o'zi boshqarish xartiyasi mahalliy organlarning saylanadigan kengashlar orqali mahalliy ishlarni aholi manfaatida va o'z mas'uliyati ostida tartibga solish huquqini mahalliy demokratiyaning asosiy mezon sifatida belgilaydi.[2] Bu yondashuv mahalliy vakillik organini markaziy ijro apparatining yordamchi bo'g'ini emas, balki hududiy jamoa manfaatlarini ifoda etuvchi demokratik institut sifatida tushunishni talab qiladi. Shu bilan birga, mahalliy avtonomiya mutlaq mustaqillik emas; u Konstitutsiya va qonunlar doirasida mas'uliyatli qaror qabul qilish, moliyaviy intizom va qonuniylik nazorati bilan uyg'un bo'lishi lozim.

Ilmiy adabiyotlarda mahalliy vakillik organlari maqomiga oid ikki yondashuv mavjud. Birinchi yondashuv ularni davlat hokimiyati tizimining quyi bo'g'ini sifatida ko'radi; ikkinchi yondashuv esa ularni fuqarolarning hududiy jamoa doirasida o'zini o'zi boshqarish huquqini amalga oshiruvchi institut deb baholaydi. A.Tokvil mahalliy erkinlikni demokratiya maktabi deb ta'riflagan, J.S.Mill esa mahalliy vakillikni siyosiy mas'uliyat va jamoaviy qaror qabul qilish ko'nikmasini shakllantiruvchi mexanizm sifatida baholagan.[3][4] E.Ostromning politsentrik boshqaruv haqidagi qarashlari esa mahalliy ehtiyojlarni bir markazdan to'liq anglash qiyinligini ko'rsatadi.[5]

O'zbekistonlik olimlar Z.M.Islomov, A.X.Saidov, X.T.Odilqoriyev va boshqalar xalq deputatlari Kengashlari faoliyatini kuchaytirishni xalq hokimiyatchiligi prinsipini hududiy darajada amalga oshirish sharti sifatida baholaydilar.[6] Ushbu qarashlardan kelib chiqib, O'zbekiston uchun maqbul yondashuv Kengashlarni davlat hokimiyatining vakillik organi sifatida saqlagan holda, ularning aholi manfaatlarini ifoda etish, hokimiyatni mahalliy darajada muvozanatlash, hududiy dasturlarni muhokama qilish va ijro hokimiyati hisobdorligini ta'minlash imkoniyatlarini kuchaytirishdan iborat.

Germaniya tajribasi mahalliy vakillik organlari faoliyatini konstitutsiyaviy kafolatlashning kuchli namunasidir. Germaniya Asosiy qonunining 28-moddasi munitsipalitetlarga mahalliy ishlarni qonunlar doirasida o'z mas'uliyati ostida tartibga solish huquqini kafolatlaydi.[7] Munitsipal kengashlar byudjet, mahalliy soliq va yig'imlar, kommunal xizmatlar, shaharsozlik, transport, atrof-muhit va ijtimoiy infratuzilma masalalarida muhim rol o'ynaydi. X.Vollman va J.Laflin Germaniya modelida mahalliy avtonomiya bilan yagona huquqiy tartib o'rtasidagi muvozanat samarali ta'minlanganini ta'kidlaydilar.[8] O'zbekiston federativ emas, unitar davlat bo'lgani uchun bu modelni to'liq ko'chirish mumkin emas, ammo moliyaviy asoslarni mustahkamlash, doimiy komissiyalarni professionalashtirish va qarorlar ijrosi ustidan parlamentga xos nazorat usullarini joriy etish jihatlari foydali bo'lishi mumkin.

Fransiya tajribasi unitar davlat sharoitida mahalliy vakillik organlarini rivojlantirish imkoniyatlarini ko'rsatadi. Fransiya Konstitutsiyasining 72-moddasi hududiy jamoalarning saylangan kengashlar orqali o'zini o'zi boshqarishini e'tirof etadi.[9] 1982-yildan boshlangan desentralizatsiya islohotlari prefektning oldindan tasdiqlash vakolatini cheklab, mahalliy qarorlar qonuniyligini sud tartibida nazorat qilish tizimini kuchaytirdi. J.-B.Obā va J.Morel bu jarayonni markaziy nazorat uslubining ma'muriy buyruqbozlikdan huquqiy monitoringga o'tishi sifatida baholaydilar.[10] O'zbekiston uchun bu tajriba Kengash qarorlarini mustaqil tayyorlash, muhokama qilish va ijrosini nazorat qilish mexanizmlarini kuchaytirish zarurligini ko'rsatadi.

Buyuk Britaniyada mahalliy boshqaruv tizimi parlament suvereniteti, mahalliy an'analar va xizmatlar samaradorligi bilan bog'liq. Local Government Act 1972 mahalliy kengashlar tuzilmasi, vakolatlari va majlislar tartibini belgilagan.[11] Kolin Kopus mahalliy kengashlarni jamoaviy siyosiy liderlik maydoni sifatida tavsiflaydi.[12] Britaniya tajribasining O'zbekiston uchun muhim jihati — scrutiny committees, ya'ni ijro organlari faoliyatini tahlil qiluvchi nazorat qo'mitalari, ochiq majlislar, jamoatchilik savollari va mahalliy hisobotlar institutidir. Xalq deputatlari Kengashlari doimiy komissiyalarini byudjet ijrosi, kommunal xizmatlar, aholi murojaatlari va investitsiya loyihalari bo'yicha muntazam deputatlik eshituvlari o'tkazadigan tahliliy-nazorat tuzilmalariga aylantirish maqsadga muvofiq.

Yaponiya tajribasi unitar davlatda kuchli qonunchilik asosida mahalliy vakillik organlarini tashkil etishning o'ziga xos namunasidir. Yaponiya Konstitutsiyasi mahalliy avtonomiya prinsipini mustahkamlaydi, Mahalliy avtonomiya to'g'risidagi qonun esa prefekturalar va munitsipalitetlar, ularning assambleyalari, byudjet, nazorat va aholi ishtirokini tartibga soladi.[13] Mahalliy assambleyalar byudjetni qabul qilish, normativ hujjatlar qabul qilish, ijro rahbarlarini nazorat

qilish va aholi tashabbuslarini ko'rib chiqishda muhim rol o'ynaydi. Yaponiyada ijro rahbari ham, assambleya ham saylanadi, bu esa ikki tomonlama demokratik legitimlik va checks and balances tizimini kuchaytiradi.[14] O'zbekistonda fuqarolarning Kengashlarga petitsiya kiritish, deputatlik eshituvlarida qatnashish va qaror loyihalarini bo'yicha taklif berish huquqini aniq protsessual normalalar bilan mustahkamlash ushbu tajribaga mos keladi.

AQSH tajribasi mahalliy demokratiyaning xilma-xil modelarini namoyon qiladi. Shtatlar qonunchiligida mer-kengash, council-manager, commission va town meeting kabi shakllar mavjud. Council-manager modelida saylangan kengash siyosiy yo'nalishlarni belgilaydi, professional shahar menejeri esa ijro boshqaruvini amalga oshiradi. Robert Dal mahalliy demokratiyani plyuralistik ishtirok, raqobat va manfaatlar guruhlarini o'rtasidagi ochiq munosabatlar orqali baholaydi.[15] O'zbekiston uchun AQSH tajribasidan professional apparat, byudjet va huquqiy tahlil xizmatlari, deputatlar uchun etika kodeksi, manfaatlar to'qnashuvini oshkor etish va jamoatchilik eshituvlarini majburiy tartibga aylantirish kabi funksional elementlarni o'rganish mumkin.

Skandinaviya davlatlari mahalliy vakillik organlarini keng ijtimoiy vakolatlar, moliyaviy mustaqillik va yuqori jamoatchilik ishonchi asosida tashkil etgan. Shvetsiya, Daniya, Norvegiya va Finlyandiyada munitsipal kengashlar ta'lim, sog'liqni saqlash, ijtimoiy yordam, kommunal xizmatlar va mahalliy infratuzilma sohalarida muhim vakolatlar ega. G.Goldsmit va E.Peyj Yevropa mahalliy boshqaruv modelarini qiyoslab, Skandinaviya davlatlarida mahalliy organlar davlat xizmatlarining asosiy tashkilotchisiga aylanganini ta'kidlaydilar.[16] O'zbekistonda "ochiq Kengash" konsepsiyasini rivojlantirish, sessiya kun tartibi, ovoz berish natijalari, komissiya xulosalari va byudjet ijrosi to'g'risidagi ma'lumotlarni yagona elektron platformada e'lon qilish mazkur tajribadan kelib chiqadigan muhim xulosadir.

Xorijiy tajriba doimiy komissiyalar institutining hal qiluvchi ahamiyatini ko'rsatadi. Kengash sessiyalari yakuniy qaror maydoni bo'lsa, komissiyalar qarorlarni tayyorlash, ekspert xulosalarini shakllantirish, ijro organlari ma'lumotlarini tekshirish va jamoatchilik fikrini umumlashtirish mexanizmi hisoblanadi. O'zbekistonda "Mahalliy davlat hokimiyati to'g'risida"gi Qonunga muvofiq xalq deputatlari Kengashlari davlat hokimiyatining vakillik organlaridir.[17] Shuning uchun doimiy komissiyalarga hokimliklardan hujjatlar talab qilish, mustaqil ekspertlarni jalb etish, jamoatchilik eshituvlari o'tkazish va ijro hisobotlari bo'yicha majburiy xulosa berish huquqini kuchaytirish lozim. PF-98-son Farmon bilan tasdiqlangan 2030-yilgacha rivojlantirish konsepsiyasi ham bu yo'nalishni davlat siyosati darajasiga ko'tardi.[18]

Mahalliy vakillik organlari samaradorligida moliyaviy vakolatlar va byudjet nazorati alohida o'rin tutadi. Yevropa xartiyasi mahalliy organlarning moliyaviy resurslari ularning vakolatlariga mutanosib bo'lishi kerakligini belgilaydi.[19] OECD ma'lumotlari ham fiskal desentralizatsiyani davlat boshqaruvi darajalari o'rtasida daromad va xarajat vakolatlarini baholashning muhim indikatorini sifatida ko'radi.[20] O'zbekistonda byudjet loyihasi bo'yicha fraksiyalar, doimiy komissiyalar, fuqarolik jamiyati institutlari va mustaqil ekspertlar xulosasini majburiy ko'rib chiqish, Kengashlar huzurida mahalliy byudjet tahlili guruhini tashkil etish va choraklik byudjet eshituvlarini joriy etish maqsadga muvofiq.

Ijro hokimiyati bilan munosabatlarda asosiy qoida shundan iboratki, kengash va ijro organi o'rtasida aniq funksional chegara bo'lmasa, mahalliy demokratiya formallashadi. O'zbekistonda 2024 yilgi qonunchilik o'zgarishlari doirasida hokim va xalq deputatlari Kengashi raisi lavozimlarini ajratish muhim qadam bo'ldi.[21] Ammo lavozimlarni ajratishning o'zi yetarli emas: Kengash raisi, komissiyalar, kotibiyat, deputatlik guruhlarini va fraksiyalar vakolatlari aniq belgilanishi, hokimning hisobot berish majburiyati protsessual jihatdan kuchaytirilishi, Kengash qarorlarini bajarmaslik yoki kechiktirish uchun huquqiy oqibatlar nazarda tutilishi kerak.

Aholi ishtirokini ta'minlash mahalliy vakillik organlarining legitimligini oshiradi. Xorijiy davlatlarda mahalliy referendum, petitsiya, jamoatchilik eshituvi, fuqarolar tashabbusi, ishtirokchi byudjetlashtirish va elektron maslahatlashuvlar keng qo'llanadi. Yevropa xartiyasiga Qo'shimcha protokol mahalliy hokimiyat ishlarida ishtirok etish huquqini alohida kafolatlashga qaratilgan.[22] O'zbekistonda fuqarolar tashabbusi bilan Kengash kun tartibiga masala kiritish, muayyan miqdordagi imzolar asosida deputatlik eshituvi o'tkazish, qaror loyihalarini oldindan e'lon qilish va mahalla hamda NNTlar xulosalarini ko'rib chiqish tartibini qonun bilan mustahkamlash lozim.

Raqamlashtirish ham mahalliy vakillik organlari faoliyatini ochishning muhim vositasiga aylanmoqda. Elektron kengash platformalari, onlayn translyatsiyalar, raqamli ovoz berish protokollari, qaror loyihalarining elektron muhokamasi va byudjet ma'lumotlari mahalliy demokratiya sifatini oshiradi. O'zbekistonda "E-Kengash" platformasi orqali barcha xalq deputatlari Kengashlarining sessiyalari, doimiy komissiyalari, deputatlar so'rovlari, hokim hisobotlari, byudjet ijrosi va jamoatchilik muhokamalarini yagona standart asosida yuritish maqsadga muvofiq. Bunda ochiqlik faqat qabul qilingan qarorlarni joylashtirish emas, balki qaror qabul qilish jarayonini ochish prinsipiga asoslanishi lozim.

Xorijiy tajribani O'zbekiston sharoitida qo'llashda bir nechta amaliy yo'nalish ustuvor ahamiyatga ega. Birinchidan, xalq deputatlari Kengashlarining tashkiliy mustaqilligini kuchaytirish, kotibiyat va doimiy komissiyalarni ijro organlaridan axborot jihatidan mustaqil qilish zarur. Ikkinchidan, byudjet nazoratini chuqurlashtirish va Kengashlarga mustaqil moliyaviy tahlil imkoniyatini berish lozim. Uchinchidan, doimiy komissiyalarga ekspert jalb qilish, hujjat talab qilish, joyiga chiqib o'rganish va ijro hisobotlarini tanqidini ko'rib chiqish vakolatlari berilishi kerak. To'rtinchidan, aholi ishtiroki, petitsiyalar, jamoatchilik eshituvlari va elektron muhokamalar Kengash kun tartibiga real ta'sir ko'rsatishi lozim. Beshinchidan, har bir deputatning ovoz berish pozitsiyasi, so'rovlari, hisobotlari va komissiyalardagi ishtiroki ochiq ma'lumot sifatida e'lon qilinishi kerak.

Xulosa qilib aytganda, xorijiy mamlakatlarda mahalliy vakillik organlari faoliyatini tashkil etish tajribasi O'zbekiston uchun nazariy, huquqiy va amaliy ahamiyatga ega. Germaniya modeli konstitutsiyaviy va moliyaviy kafolatlar ahamiyatini, Fransiya modeli unitar davlatda ham saylangan mahalliy kengashlarni kuchaytirish imkoniyatini, Buyuk Britaniya tajribasi nazorat qo'mitalari va ochiq hisobdorlik mexanizmlarini, Yaponiya modeli ikki tomonlama

legitimlik va muvozanatni, Skandinaviya davlatlari esa moliyaviy mustaqillik va jamoatchilik ishonchi mahalliy demokratiya sifatini belgilashini ko'rsatadi. O'zbekiston ushbu tajribalardan tayyor shakllarni emas, balki prinsip va mexanizmlarni qabul qilishi lozim. Bunday prinsiplar qatoriga mahalliy vakillik organlarining tashkiliy mustaqilligi, moliyaviy asoslarining barqarorligi, ijro hokimiyati ustidan real nazorat, doimiy komissiyalar professionalligi, aholi ishtirokining huquqiy kafolatlari, qaror qabul qilish jarayonining raqamli ochiqdigi va deputatlarning saylovchilar oldidagi shaxsiy mas'uliyati kiradi. Kuchli Kengash mahalliy demokratiyani chuqurlashtiradi, davlat hokimiyatining xalqchilligi va qonuniyligini oshiradi hamda hududlar rivojlanishida aholi manfaatlariga tayangan boshqaruvni ta'minlaydi.

ADABIYOTLAR

1. O'zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi, 2023 yilgi yangi tahrir // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi, 01.05.2023 y., 03/23/837/0241-son.
2. European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, 1985 // <https://omik.osce.org/sites/default/files/f/documents/f/8/38288.pdf>
3. Токвиль А. Демократия в Америке. — М.: Прогресс, 1992. - p.16.
4. Милль Дж.С. Размышления о представительном правлении. — СПб.: Издание Ф. Павленкова, 1907. - p.28.
5. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990. - p.98.
6. Islomov Z.M. Davlat va huquq nazariyasi. — Toshkent: Adolat, 2007; Saidov A.X. Konstitutsiyaviy huquq asoslari. — Toshkent: O'zbekiston, 2019; Odilqoriyev X.T. Konstitutsiya va fuqarolik jamiyati. — Toshkent: Akademiya, 2016.
7. Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 28 // https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html
8. Wollmann H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France. — Berlin: WZB, 2004. - p.33; Loughlin J. Subnational Democracy in the European Union. — Oxford: Oxford University Press, 2001. - p.52.
9. Constitution of France of 4 October 1958, Article 72 // <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
10. Auby J.-B. Droit des collectivités locales. — Paris: PUF, 2015; Moreau J. Administration régionale. départementale et municipale. — Paris: Dalloz, 2017. - p.281.
11. Local Government Act 1972, UK Public General Acts // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>
12. Copus C. Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance. — Manchester: Manchester University Press, 2006. - p.173.
13. Japan Local Autonomy Act, 1947 // https://gropedia.com/page/Local_Autonomy_Act
14. Matsufuji Y. The Revision of the Postwar System of Local Government in Japan. — CLAIR, 2010. - p.64.
15. Dahl R. Democracy and Its Critics. — New Haven: Yale University Press, 1989; Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. — New Haven: Yale University Press, 1961. p.28.
16. Goldsmith M., Page E.C. Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism. — London: Routledge, 2010. - p.16.
17. O'zbekiston Respublikasining "Mahalliy davlat hokimiyati to'g'risida"gi Qonuni, 1993-yil 2-sentyabr // O'zbekiston Respublikasi Oliy Kengashining Axborotnomasi, 1993 y., 9-son, 320-modd.
18. O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 23-iyundagi PF-98-son "O'zbekiston Respublikasida mahalliy davlat hokimiyati vakillik organlari faoliyatini 2030-yilga qadar rivojlantirish konsepsiyasini tasdiqlash to'g'risida"gi Farmoni // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi, 25.06.2025 y., 06/25/98/0538-son.
19. European Charter of Local Self-Government, Article 9 // <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/flr/article/view/2078/1517>
20. OECD Fiscal Decentralisation Database // <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database>.
21. O'zbekiston Respublikasining 2024-yil 17-oktyabrdagi Qonuni // QMMB, 19.10.2024 y., 03/24/976/0833-son.
22. Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government, 2009.

Annotatsiya: Ushbu maqolada rivojlangan va rivojlanayotgan xorijiy davlatlarda mahalliy vakillik organlarining tuzilishi, vazifalari, vakolatlari, saylov tizimlari, moliyaviy asoslari va faoliyatini tashkil etishning samarali mexanizmlarini chuqur o'rganishdan iborat. Shuningdek, ushbu tajribalarni tahlil qilgan holda, O'zbekistonning ma'muriy-hududiy tuzilishi, siyosiy-huquqiy tizimi va ijtimoiy-iqtisodiy sharoitlaridan kelib chiqqan holda, mahalliy vakillik organlarini tashkil etish va faoliyatini takomillashtirish bo'yicha aniq taklif va tavsiyalar ishlab chiqish ko'zda tutilgan.

Kalit so'zlar: ijro hokimiyati, mahalliy hokimiyat, xalq deputatlari Kengashlari, doimiy komissiyalar.

Аннотация: Данная статья посвящена глубокому изучению структуры, задач, полномочий, избирательных систем, финансовых основ и эффективных механизмов организации деятельности местных представительных органов в развитых и развивающихся зарубежных странах. Также на основе анализа этого опыта, исходя из административно-территориального устройства, политико-правовой системы и социально-экономических условий Узбекистана, планируется разработать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию организации и деятельности местных представительных органов.

Ключевые слова: исполнительная власть, местная власть, Кенгаши народных депутатов, постоянные комиссии.

Abstract: This article aims to conduct an in-depth study of the structure, tasks, powers, electoral systems, financial foundations, and effective mechanisms for organizing the activities of local representative bodies in developed and developing foreign countries. Furthermore, based on the analysis of this experience and taking into account the administrative-territorial structure, political-legal system, and socio-economic conditions of Uzbekistan, it is planned to develop specific proposals and recommendations for organizing and improving the activities of local representative bodies.

Keywords: executive power, local authorities, Kengashes of People's Deputies, standing commissions.