

МАҲАЛЛИЙ КЕНГАШЛАР ФУНКЦИЯЛАРИНИ ТАСНИФЛАШНИНГ НАЗАРИЙ АСОСЛАРИ

Шодмонов Бахтиёр Абдуллаевич

**Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги
Давлат сиёсати ва бошқаруви академияси тадқиқотчиси**
baxtiyorshodmon.uz@mail.ru

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21785698>

Аннотация. Мақолада маҳаллий Кенгашлар функцияларининг назарий-ҳуқуқий моҳияти таҳлил қилинган ҳамда уларни таснифлашга оид мавжуд илмий ёндашувлар умумлаштирилган. Тадқиқот натижасида маҳаллий Кенгашлар функцияларини икки мезон – ваколатларидан келиб чиққан ҳолда ва жамият ҳаёти соҳалари бўйича таснифлашга асосланган муаллифлик ёндашуви таклиф этилган. Таклиф этилган тасниф маҳаллий Кенгашларнинг давлат бошқаруви тизимидаги функционал ўрни ва фаолият йўналишларини тизимли баҳолаш имконини беради.

Калит сўзлар: Давлат бошқаруви, маҳаллий бошқарув, маҳаллий Кенгашлар, вакиллик органлари, Кенгаш функциялари, Кенгаш ваколатлари, Кенгаш вазифалари, назорат функцияси, норматив-ҳуқуқий функция, институционал ёндашув.

Сўнгги йилларда Ўзбекистонда маҳаллий кенгашлар фаолиятини ислоҳ қилиш давлат бошқарувини демократлаштириш ва номарказлаштириш сиёсатининг устувор йўналишлардан бирига айланди. Хусусан, маҳаллий Кенгашларнинг институционал мустақиллигини таъминлаш, назорат ваколатларини кучайтириш ва ҳудудий ривожланишдаги ролини оширишга қаратилган ислохотлар уларнинг давлат бошқаруви тизимидаги функцияларини қайта кўриб чиқиш ҳамда илмий жиҳатдан тизимлаштириш заруратини юзага келтирмоқда.

Бугунги кунда маҳаллий Кенгашларнинг ваколатлари ва вазифалари қонунчиликда аниқ белгиланган бўлса-да, ҳуқуқий ҳужжатларда “функция”, “вазифа” ва “ваколат” тушунчалари айрим ҳолларда бир-бирига яқин маънода қўлланилиб, уларнинг ўзаро нисбати етарли даражада ажратилмаган. Бу эса маҳаллий Кенгашлар фаолиятининг мазмунини тўғри англаш, уларнинг давлат бошқаруви тизимидаги функционал ўрнини белгилаш ҳамда илмий таснифлашда муайян назарий муаммоларни келтириб чиқаради.

Функция сўзи латинча сўздан олинган бўлиб, бажариш, мажбурият, фаолият доираси каби маъноларга эга. Функция сўзининг ишлатилиш доирасига қарайдиган бўлсак, ўзбек тилининг изоҳли луғатига ушбу сўзнинг математика, биология фанлари ва кўчма маънода (ижтимоий фанларда) ишлатилишининг маънолари берилган. Унда функция сўзига “(лот. Ижро этиш, бажариш), бирор ижтимоий ташкилот, кимса ёки нарсанинг иш, фаолият доираси, вазифаси”¹ деб таъриф берилган.

Баъзи адабиётларда функция сўзи вазифа сўзи билан синоним сифатида ишлатилади. Бу баҳсли фикрдир. Вазифа бу – давлатнинг ёки жамиятнинг ўз олдига

¹ Ўзбек тилининг изоҳли луғати. “Ўзбекистон миллий энциклопедияси” нашриёти.
https://n.ziyouz.com/books/uzbek_tilining_izohli_lugati/O'zbek%20tilining%20izohli%20lug'ati%20-%20F.pdf

қўйган мақсадини амалга оширишга ундовчи омилдир. Функция эса кенгроқ тушунчани англатади².

“Функциялар мажмуи маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг давлат функциясини бажаришдаги иштирокини акс эттиради. Яъни маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг функциялари ҳам давлат функцияларидан келиб чиқади. Шунинг учун мустақил Ўзбекистон Республикасида давлат функцияси ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари функцияси бир-бири билан боғлиқ”³.

Маҳаллий кенгашлар функцияларини таснифлаш (турларга, гуруҳларга бўлиш) кенгашларнинг моҳиятини янада чуқурроқ англаш, уларнинг давлат ва жамият ҳаётидаги ролини янада яққолроқ намоён этишга хизмат қилади.

Россиялик олима В.В.Гулинанинг фикрича, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш институти функцияларини ўрганиш маҳаллий ўзини ўзи бошқаришни ислоҳ қилишнинг умумий йўналишини ва ривожланиш устуворликларини белгилаш, шунингдек, мавжуд ҳуқуқий ва моддий-ташкилий асосларнинг жамият эҳтиёжларига мослигини баҳолаш имконини беради⁴.

Ҳуқуқшунос олим, профессор А.Хусанов маҳаллий давлат ҳокимияти органлари функцияларини уларнинг ваколатлари доирасида таснифлашни таклиф қилган. Олимнинг фикрига қўшилган ҳолда айтишимиз мумкинки, функция ҳам ваколатдан келиб чиқади, яъни маҳаллий кенгашларнинг қандай ваколоти бўлса, ўша ваколатдан келиб чиққан ҳолда бажариши лозим бўлган ишлар, мажбуриятлари ва фаолият доираси белгиланади.

А.Махмудовнинг фикрича маҳаллий вакиллик органларининг асосий функциялари қаторига қуйидаги функциялар киради:

- Вакиллик;
- Ҳуқуқ ижодкорлиги, яъни ўз ваколоти доирасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш;
- Назорат функцияларини амалга ошириш⁵.

Биз маҳаллий Кенгашларнинг функцияларини уларнинг ваколатларидан келиб чиққан ҳолда ва жамиятнинг соҳаларидан келиб чиққан ҳолда икки турда таснифлашни маъқул деб топдик.

Маҳаллий Кенгашларнинг қонунчиликда белгиланган ваколатлари юзасидан уларнинг функцияларини қуйидагича таснифлаш мумкин.

- Вакиллик функцияси;
- Норматив-ҳуқуқий функцияси;
- Назорат ва мониторинг функцияси;
- Ташкилий функцияси.

Маҳаллий кенгашларнинг вакиллик функциясини энг аввалги ўринга қўйишимизнинг сабаби “Вилоятлар, туманлар ва шаҳарларда (туманга бўйсунадиган

² Муратаев С.А. Ўзбекистон Республикаси вакиллик органларининг функциялари: назария ва амалиёт. Юр. фан. ном. дисс. - Тошкент, ТДЮУ, 2012. – Б. 17.

³ Ўша ерда. – Б. 156.

⁴ Гулина В.В. Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование. <https://www.dissercat.com/content/funksii-mestnogo-samoupravleniya-institutsionalno-pravovoe-issledovanie>

⁵ Махмудов А.А. Ўзбекистон Республикасида маҳаллий вакиллик органларининг назорат фаолиятини такомиллаштириш. Юр. фан. док (PhD) дисс. - Тошкент, ТДЮУ, 2019. – Б. 20.

шаҳарлардан ташқари) халқ депутатлари Кенгашлари давлат ҳокимияти вакиллик органларидир”⁶.

“Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги қонуннинг 24-моддасида халқ депутатлари Кенгашининг ваколатлари кўрсатилган бўлиб унда биринчи бўлиб “ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш ва аҳолини ижтимоий ҳимоя қилиш дастурларини, туман, шаҳарнинг бош режасини ҳамда уни қуриш қоидаларини тасдиқлаш” ваколати белгиланган. Кенгашларнинг ушбу ваколатини норматив-ҳуқуқий функциясига мисол сифатида келтиришимиз мумкин.

Маҳаллий Кенгашларнинг энг муҳим функцияларидан бири назорат ва мониторинг функциясидир. Ҳозирда мазкур ваколат асосан ахборот ва ҳисоботларни эшитиш билан чекланади. Фикримизча, агар Кенгаш тегишли мансабдор шахснинг фаолиятини қониқарсиз деб баҳоласа, унга нисбатан ҳуқуқий таъсир чораларини қўллаш механизмлари ҳам қонунчиликда белгиланиши лозим. Бу маҳаллий Кенгашларнинг назорат функциясини янада самарали амалга оширишга хизмат қилади.

Ташкилий функцияга Сенатни шакллантиришда иштирок этиш, Кенгаш комиссияларини тузиш, ички фаолиятни ташкил этиш ҳамда ҳокимлик тузилмасига оид айрим масалаларни ҳал этиш киради.

Маҳаллий Кенгашларнинг жамият ҳаётининг соҳаларидан келиб чиқадиган функцияларини қуйидагича таснифлаш мумкин.

- Маҳаллий Кенгашларнинг иқтисодий функцияси;
- Маҳаллий Кенгашларнинг сиёсий функцияси;
- Маҳаллий Кенгашларнинг ижтимоий функцияси;
- Маҳаллий Кенгашларнинг маданий функцияси;
- Маҳаллий Кенгашларнинг хавфсизлик функцияси;
- Маҳаллий Кенгашларнинг экологик функцияси.

Маҳаллий Кенгашларнинг айрим функциялари бир вақтнинг ўзида жамиятнинг бир нечта соҳасига тааллуқли бўлиши мумкин. Масалан, назорат функцияси бюджет ижросини назорат қилишда иқтисодий, мансабдор шахслар фаолияти устидан назоратни амалга оширишда сиёсий, аҳолини ижтимоий ҳимоя қилиш дастурлари ва коммунал хўжалик соҳасини назорат қилишда эса ижтимоий функция сифатида намоён бўлади. Бироқ бу барча функцияларни соҳавий жиҳатдан аниқ таснифлаш имкониятини инкор этмайди. Шу боис маҳаллий Кенгашлар функцияларини жамият ҳаёти соҳаларидан келиб чиққан ҳолда ҳам таснифлаш мақсадга мувофиқ деб ҳисоблаймиз.

Маҳаллий Кенгашларнинг иқтисодий функцияларига маҳаллий бюджет билан боғлиқ барча ваколатларини мисол қилишимиз мумкин.

Маҳаллий Кенгашларнинг сиёсий соҳадаги функциялар қаторига Олий Мажлис Сенатини шакллантириш, маҳаллий ижро органлари ва уларнинг мансабдор шахслари фаолиятини назорат қилиш, ҳокимни ва унинг ўринбосарларини лавозимга тасдиқлаш, ва уларни лавозимдан озод этиш, уларнинг фаолиятига доир ҳисоботларини тинглаш, ўз фаолиятига доир масалаларни ҳал этиш каби функцияларини киритиш мумкин.

⁶ Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 01.05.2023 й., 03/23/837/0241-сон. // <https://lex.uz/uz/docs/-6445145>

Маҳаллий Кенгашларнинг ижтимоий соҳадаги функцияларига ҳудуддаги таълим ва соғлиқни сақлаш соҳаларидаги фаолиятини, коммунал хўжаликни назорат қилиш, ёшлар муаммоларини ўрганиш, уларни ҳал этишга кўмаклашиш, аҳолининг кам таъминланган қисми ва имконияти чекланган шахс (ногирон)ларни қўллаб қувватлаш, ижтимоий соҳаларга маҳаллий бюджетдан маблағлар ажратиш кабиларни айтишимиз мумкин. Бунга COVID-19 пандемияси даврида маҳаллий Кенгашлар томонидан мактабларни очиш масаласи⁷ бўйича қабул қилинган қарорлар мисол бўла олади. Бу ҳолат маҳаллий Кенгашларнинг ижтимоий соҳадаги ваколатлари қанчалик кенглигидан ҳам дарак беради.

Маҳаллий Кенгашларнинг маданий соҳадаги функцияларига эса “Маданий мерос объектларини муҳофаза қилиш ва улардан фойдаланиш тўғрисида”ги қонунда белгиланган⁸ функцияларини киритиш мумкин.

Маҳаллий Кенгашларнинг хавфсизлик функцияси ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органлар ва адлия органлари раҳбарларининг ахборот ҳамда ҳисоботларини эшитиш, шунингдек, ҳудудда жамоат хавфсизлиги ва қонунийлик ҳолати устидан парламент назоратини амалга оширишда намоён бўлади. Ундан ташқари, янги ташкил этилган Кенгаш текшируви институтини ҳам киритишимиз мумкин⁹.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг экологик функциясининг мақсади, аниқ бир муниципал ҳудудда атроф-муҳитнинг табиий, қулай ҳолатини яратиш ва сақлаш, ҳаёт сифатини ошириш ва аҳоли саломатлигини ҳимоя қилиш, экологик мувозанатни сақлашдир. Буларнинг барчаси қабул қилинган халқаро ҳуқуқий экологик талаблар ва шунингдек, давлат ва маҳаллий ҳуқуқий ҳужжатлар нормаларига мувофиқ амалга оширилиши лозим¹⁰.

Маҳаллий Кенгашларнинг экологик функцияси ҳудудда атроф-муҳитни муҳофаза қилиш, экологик дастурларни тасдиқлаш ва уларнинг ижросини назорат қилиш, экологик хавфсизликни таъминлашга қаратилган чора-тадбирларни қўллаб-қувватлашда намоён бўлади. Айни пайтда амалдаги қонунчиликда мазкур функциянинг ҳуқуқий асослари етарлича аниқ белгиланмаган.

Хулоса қилиб айтганда, маҳаллий Кенгашлар функцияларини назарий жиҳатдан аниқлаш ва тизимли таснифлаш уларнинг давлат бошқаруви тизимидаги ўрни ҳамда фаолият мазмунини тўғри белгилашда муҳим аҳамиятга эга. Тадқиқот натижалари маҳаллий Кенгашлар функцияларини икки мезон — ваколатларидан келиб чиққан ҳолда ҳамда жамият ҳаёти соҳалари бўйича таснифлаш мақсадга мувофиқлигини кўрсатди. Мазкур ёндашув маҳаллий Кенгашларнинг ҳуқуқий мақомини такомиллаштириш, ваколатларини аниқлаш ҳамда уларнинг назорат салоҳиятини ошириш учун назарий асос бўлиб хизмат қилиши мумкин.

⁷ “Maktablar ochilishi bo'yicha qarorni faqatgina mahalliy kengash deputatlari qabul qiladi” — Sherzod Shermatov. <https://www.gazeta.uz/oz/2020/09/09/maktablar/>

⁸ O'zbekiston Respublikasining “Madaniy meros obyektlarini muhofaza qilish va ulardan foydalanish to'g'risida”gi Qonuni. Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi, 30.06.2022-y., 03/22/782/0576-son. <https://lex.uz/acts/-25461>

⁹ Ўзбекистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуни. Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 19.10.2024-й., 03/24/976/0833-son. // <https://lex.uz/ru/docs/-112170#-7170229>

¹⁰ Воссина А.Е. Кустикова М.А., Роль органов местного самоуправления в реализации экологической политики предприятия. Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». № 2, 2015

Юқоридаги фикрлардан келиб чиққан ҳолда қуйидаги тушунчаларни таклиф этиш мумкин:

Кенгаш функцияси – бу Кенгашнинг табиатидан келиб чиққан ҳолда унинг бажариши лозим бўлган фаолият доираси бўлиб, у давлат бошқарувида иштирок этиш, маҳаллий манфаатларни илгари суриш, маҳаллий миқёсда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш ва барча маҳаллий ижро органлари устидан назорат олиб боришни ўз ичига олади.

Кенгаш ваколатлари – бу Кенгашларга қонун орқали берилган ва ўз фаолиятидан келиб чиққан ҳолда амалга оширадиган ҳуқуқлари ва имтиёзлари мажмуаси бўлиб, улар маҳаллий бошқарув ва назоратни амалга оширишда ижро органлари билан муносабатларини тартибга солишга хизмат қилади.

Кенгаш вазифалари – бу Кенгашнинг функцияларидан келиб чиққан ҳолда, унга берилган ваколатлар доирасида амалга ошириши лозим бўлган фаолият мажмуидир.

Adabiyotlar, References, Литературы:

1. Ўзбек тилининг изоҳли луғати. “Ўзбекистон миллий энциклопедияси” нашриёти. https://n.ziyouz.com/books/uzbek_tilining_izohli_lugati/O'zbek%20tilining%20izohli%20lug'ati%20-%20F.pdf
2. Муратаев С.А. Ўзбекистон Республикаси вакиллик органларининг функциялари: назария ва амалиёт. Юр. фан. ном. дисс. - Тошкент, ТДЮУ, 2012. – Б. 17.
3. Гулина В.В. Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование. <https://www.dissercat.com/content/funktsii-mestnogo-samoupravleniya-institutsionalno-pravovoe-issledovanie>
4. Махмудов А.А. Ўзбекистон Республикасида маҳаллий вакиллик органларининг назорат фаолиятини такомиллаштириш. Юр. фан. док (PhD) дисс. - Тошкент, ТДЮУ, 2019. – Б. 20.
5. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 01.05.2023 й., 03/23/837/0241-сон. // <https://lex.uz/uz/docs/-6445145>
6. “Maktablar ochilishi bo'yicha qarorni faqatgina mahalliy kengash deputatlari qabul qiladi” — Sherzod Shermatov. <https://www.gazeta.uz/oz/2020/09/09/maktablar/>
7. O'zbekiston Respublikasining “Madaniy meros obyektlarini muhofaza qilish va ulardan foydalanish to'g'risida”gi Qonuni. Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi, 30.06.2022-y., 03/22/782/0576-son. <https://lex.uz/acts/-25461>
8. Ўзбекистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуни. Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 19.10.2024-й., 03/24/976/0833-сон. // <https://lex.uz/ru/docs/-112170#-7170229>
9. Воссина А.Е. Кустикова М.А., Роль органов местного самоуправления в реализации экологической политики предприятия. Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». № 2, 2015