

The concept, content and significance of normative legal acts of local public authorities

(K.U. Aliqulov)

Annotation. Local authorities have a wide range of functions, rights and responsibilities under the law. In order to carry out these tasks and ensure public administration, of course, there is a need for the adoption of normative and legal acts by these bodies. It should be noted that the range of issues within the competence of local authorities is very wide. Today, there are many normative and legal acts defining the powers of local authorities. This article describes the concept, specific features and significance of the legal acts of local public authorities, as well as the experience of foreign countries in the normative legal acts of local public authorities.

Keywords: Local government, legal documents, acts, normative acts

O'zbekiston Respublikasi davlat mustaqilligiga erishganidan so'ng uning oldida yangidan shakllangan davlat organlarini, jumladan mahalliy hokimiyat organlari tizimini shakllantirish, davlat va jamiyat hayotining huquqiy asoslarini mustahkamlash kabi dolzarb vazifalar paydo bo'ldi.

Asosiy e'tibor davlat organlarini qayta tashkil etishga qaratilganligi bejiz emas, chunki har qanday davlatda demokratik islohotlar qanchalik amalga oshirilmasin, davlat organlari unga mos ravishda demokratik shaklda tashkil qilingan bo'lmasa, konstitutsiya va qonunlarning ijrosi amalda bajarilmasdan qolib ketishi muqarrar.

Mahalliy davlat hokimiyati organlarining hujjatlarini tadqiq etishda, uning institutsional organ sifatidagi o'rni va ahamiyatini, davlat hokimiyati tizimida tutgan o'rnini ham yoritish zarur. Chunki ular tomonidan qabul qilinadigan hujjatlar ularning huquqiy maqomiga bog'liq hisoblanadi.

Bu haqda professor M.Axmadshayeva quyidagicha ta'kidlagan: "Mahalliy davlat hokimiyati organlari, davlat hokimiyati tizimining quyi bo'g'inini tashkil etadi. Biroq, aynan mahalliy davlat hokimiyati organlari faoliyati, oxir-oqibatda butun boshqaruv tizimining samarasini, hayotiyiligini ta'minlab beradi"². Darhaqiqat, davlat hokimiyati markaziy organlari tomonidan qabul qilingan deyarli barcha normativ-huquqiy hujjatlar mahalliy darajaga kelib ijro etiladi. Shu bois uning faoliyati va tuzilishini tadqiq etish nazariy va amaliy jihatdan zarur.

"Xorijiy mamlakatlar konstitutsiyaviy huquqi" darsligida esa xorijiy mamlakatlar amaliyotida mahalliy ijro hokimiyatining ikki turini: «mahalliy o'zini o'zi boshqarish (saylanadigan)» va «mahalliy boshqaruv (tayinlanadigan)»ni o'zaro farqlanishi aytiladi. Unga ko'ra, mahalliy boshqaruv tushunchasi joylardagi davlat ma'muriyatini hamda fuqarolar tomonidan saylanuvchi organlarni ya'ni mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlarini o'z ichiga oladi, chunki mahalliy o'zini o'zi boshqarish mahalliy boshqarishning tarkibiy qismi hisoblanadi³.

Ispaniya va Gretsiya Konstitutsiyasida, "mahalliy o'zini o'zi boshqarish" degan ibora ishlatilmaydi. U yerda «mahalliy ma'muriyat» kategoriyasi qo'llaniladi. Ispaniya Konstitutsiyasining «Mahalliy ma'muriyat to'g'risida»gi 2-

¹ Toshkent davlat yuridik universiteti Davlat boshqaruvi yo'nalishi magistranti

² Axmedshayeva M.A. Xo'kimiyat tizimida ijro xo'kimiyati. – Toshkent, TDUOI, 2007. – 58 b

³ Xorijiy mamlakatlar konstitutsiyaviy huquqi: darslik / Mas'ul muharrir: prof. A.A. Azizx'ojayev: TDUOI nashriyati, 2009. – B. 407.

bo'lim, 8-qismida yuridik shaxslarning barcha huquqlariga ega bo'lgan munitsipalitetlar muxtoriyati konstitutsiya bilan kafolatlanishi ta'kidlanadi⁴. Mazkur misoldan ko'rinadiki, mahalliy ijro hokimiyati organlari har bir davlatning tarixiy, madaniy rivojlanishi natijasida turlicha tashkil etiladi.

Ayrim olimlar mahalliy boshqaruvning anglo-sakson va kontinental tizimlarga bo'linishini ta'kidlaydilar⁵. Buyuk Britaniya, Kanada, AQSh, Hindiston, Yangi Zelandiya, Daniya, Finlyandiya, Shvetsiya, Norvegiya va boshqa bir qancha mamlakatlarda anglo-sakson tizimi amal qiladi. Fransiya, Italiya, Gollandiya, Portugaliya, Belgiya, Ispaniya va boshqa Yevropa davlatlarida, mahalliy o'zini o'zi boshqarishning fransuz tizimi qo'llaniladi⁶.

Mazkur yo'nalishda ilmiy izlanishlar olib borgan mutaxassis T.Sriva davlatning markaziy organlaridan farq qilgan holda tashkil etiladigan mahalliy o'zini o'zi boshqaruv organlari mahalliy muammolarni mahalliy shart sharoitlarni e'tiborga olib, samarali hal etadigan, qishloq va shaharlarda tashkil etiladigan o'zini o'zi boshqaradigan demokratik instituti hisoblanishini qayd etadi⁷.

Ayrim xorijiy davlat qonunchiligida mahalliy davlat hokimiyati tuzilmasiga ta'rif berilgan. Masalan, AQShning Texas shtatining Maxalliy hokimiyat organlar haqidagi kodeksining 7-qismida "Mahalliy hokimiyat organlar deganda graflik hududidagi barcha yerlar va tuzilmalar, munitsipalitetlar, davlat maktablari, yoki davlat tomonidan mahalliy ahamiyatga ega deb belgilangan maxsus vositalar tushunilishi lozimligi belgilangan⁸.

Darhaqiqat ta'kidlash o'rinliki, mazkur tuzilmalar har bir davlatning tarixiy rivojlanishi va davlatchilik rivojlanish tajribasini e'tiborga olgan holda tashkil etiladi. Masalan, mamlakatimizda «mahalliy o'zini o'zi boshqarish» va «mahalliy davlat hokimiyati organlari» o'zaro hamkorlikda faoliyat ko'rsatadigan bir-biridan mustaqil tashkilotlar sifatida tashkil etildi. Albatta, o'zini o'zi boshqarish fuqarolar tashabbusi asosida tuziladigan davlat hokimiyati tizimiga kirmaydigan tuzilma hisoblanadi. Jamiyatimiz tubdan yangilanayotgan bir paytda ayniqsa mustaqillikning ilk yillarida davlatimizga malakali, har tomonlama tajribaga ega bo'lgan, o'zgarishlarni hayotga tatbiq etishga qodir boshqaruv apparati zarur edi. Respublikamizda mahalliy davlat hokimiyati hamda uning boshqaruv idoralari misolida shunday tizim shakllana boshladi.

Yangi tarixiy jarayonda o'tmishda sinalgan an'anaviy boshqaruv idoralari

hokimliklar qayta tiklana boshladi. Bu haqda professor O.T.Xusanov "Ijro hokimiyati organi faoliyatida yakkaboshchilikning tiklanishi, o'zbek davlatchiligi milliy an'alarining tiklanishi desak xato qilmaymiz", deb haqli ta'kidlagan⁹.

Mahalliy davlat hokimiyati organlarini tizimini takomillashtirish O'zbekiston ittifoq tarkibida turgan davrdanoq boshlangan bo'lib, buni mustaqillik uchun qo'yilgan qadamlardan biri sifatida baholash mumkin.

1992-yil 4-yanvarda qabul qilingan "O'zbekiston Respublikasining mahalliy hokimiyat idoralarini qayta tashkil yetish to'g'risida" gi qonun alohida ahamiyat kasb etdi. Bu qonun bilan mahalliy hokimiyat organlari tizimida butunlay yangi organ hokimlik va hokim lavozimi ta'sis etildi va uning vakillik organlariga ham boshchilik qilishi belgilab qo'yildi¹⁰.

Mazkur qonunda birinchi marta qonun me'yorlari darajasida mahalliy davlat organlari vakillik hokimiyati va ijro hokimiyatiga bo'linishi mustahkamlandi. Avvalgi qonunlarda, shuningdek, risola va maqolalarda faqat Sovetlarga

⁴ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. –М.:, 1998. С.93.

⁵ Хорижий мамлакатлар конституциявий ҳуқуқи: дарслик / Масъул муҳаррир: проф. А.А.Азизхўжаев:ТДЮИ нашриёти, 2009. – Б. 411.

⁶ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. -М.: Ось-89, 1998. С.92.

⁷ Sriva. T.N. Local 'Self' Government and the Constitution. Economic and Political Weekly. July 27. 2002. Vol.2, No. 4, pp. 571: <http://www.jstor.org/stable/1944484>.

⁸ <https://www.tsl.texas.gov/slr/recordspubs/lgbulld.html>

⁹ Хусанов О. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. – Тошкент: Шрак, 1996. – Б. 29.

¹⁰ Ўзбекистон Республикаси Олий Кенгашининг Ахборотномаси, 1992 й., 3-сон, 146-модда

hokimiyat organi hisoblanib, ijrochi organlarga nisbatan hokimiyat degan soʻz tatbiq qilinmay, ular ijrochi va farmoyishchi organ deb atalardi¹¹.

Mahalliy hokimiyat organlarining, vakillik va ijro hokimiyati organlariga boʻlinishi hokimiyatchilikni taqsimlanishi borasidagi muhim qadam edi. “Oʻzbekiston Respublikasining davlat mustaqilligi asoslari toʻgʻrisida”gi qonunning 5-moddasida, hokimiyatchilikni boʻlinish prinsipi Konstitutsiyaviy qonunchilik darajasida mustahkamlanib, Oʻzbekiston Respublikasi davlat idoralarining tizimi hokimiyatni qonun chiqaruvchi, ijroiya va sud hokimiyatiga ajratish tartibi asosida qurilishi belgilangan edi¹². 1992-yil 4-yanvarda qabul qilingan “Oʻzbekiston Respublikasining mahalliy hokimiyat idoralarini qayta tashkil etish toʻgʻrisida” gi qonunida shu masala mantiqan davom ettirildi va mahalliy hokimiyatning ikki turi huquqiy mustahkamlandi¹³.

1992-yil 8-dekabrda qabul qilingan Konstitutsiyaning XXII bobi, - “Mahalliy davlat hokimiyati asoslari” – deb ataladi. Konstitutsiyada mahalliy hokimiyatning ikki mustaqil vakillik va ijro hokimiyati organlariga boʻlinishi belgilandi. Bu organlarning tizimi, mavqei, vazifalari Konstitutsiyaviy meʼyorlar bilan mustahkamlab qoʻyildi.

Konstitutsiyaning 103-moddasi ikkinchi bandida, mahalliy hokimiyat organlarining faoliyatini tashkil qilish, ularning vakolat doirasi va tashkil qilish tartibi qonun bilan belgilanadi deb koʻrsatilgan. Konstitutsiyaning shu moddasi koʻrsatmasidan kelib chiqib, 1993-yil 2-sentabrda “Mahalliy davlat hokimiyati toʻgʻrisida”gi Qonun qabul qilindi.

“Mahalliy davlat hokimiyati toʻgʻrisida”gi Qonuniga koʻra mahalliy hokimiyat organlarini hujjatlarining quyidagi darajalarini koʻrsatish mumkin:

1. Viloyatlar va Toshkent shahar hokimlari va xalq deputatlari kengashlari qarorlari;
2. Tuman (shahar) hokimlari va xalq deputatlari kengashlari qarorlari¹⁴.

Ushbu hujjatlar huquqiy va huquqiy boʻlmaganlarga tasniflanadi. Xalq deputatlari kengashlari va hokimning qarorlari va farmoyishlari huquqiy hujjatlar hisoblanadi. Oʻz navbatida, hokimning huquqiy hujjatlari individual boʻlgan – farmoyishlar va normativ-huquqiy hujjat – qarorlarga boʻlinadi.

Ushbu oʻrinda mahalliy hokimiyat organlarining “normativ-huquqiy” xarakterga ega boʻlgan hujjatlarining yuridik mohiyatiga eʼtibor qaratish lozim. Avvalo, ushbu hujjatlarda vakolatli organning irodasi aks etishi va majburiylik xususiyatini qayd etish lozim. Bu esa ushbu hujjatlar yordamida oʻrnatilgan qoidalarining majburiy ekanligi va ijtimoiy munosabatlarni tartibga solish xususiyatga ega ekanligi bilan tavsiflandi.

Faylasuf I.A.Ilinning: “Norma bu munosib darajadagi maʼlum tartib-qoidani oʻrnatadigan hukmdir”¹⁵, – degan fikri ifoda etilgan belgilar ushbu hujjatlar mazmuniga ham talluqlidir.

Huquqiy normalarning belgilari haqida koʻpgina olimlar oʻzlarining fikrlarini bildirgan¹⁶. Shu bilan birga ularning fikrlaridan kelib chiqib, quyidagi taʼrifga qoʻshilish oʻrinlidir. Yaʼni, huquq normasi deganda – jamiyat va davlat tomonidan qaror toptirilgan, taʼminlangan, rasmiy hujjatlarda mustahkamlangan va eʼlon qilingan, ijtimoiy munosabatlar ishtirokchilari

¹¹ Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари: ўқув қўлланма / Масъул муҳаррир: проф. О.Т.Хусанов. –Тошкент: ТДЮИ нашриёти, 2012. – Б. 16.

¹² Ўзбекистон Республикаси Олий Кенгашининг Ахборотномаси, 1991 й., 11-сон, 246-модда

¹³ Ўзбекистон Республикаси Олий Кенгашининг Ахборотномаси, 1992 й., 3-сон, 146-модда

¹⁴ Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2012 й., 52-сон, 583-модда.;

¹⁵ Ильин И.А. Теория права и государства / Под редакцией и предисловием В.А.Томсинова. М., «Зерцало», 2003, 67-бет

¹⁶ Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // “Государство и право”, 2007. – №6, –С.21-30.; Иванов С.А. Формальное закрепление юридической силы нормативных актов // “Государство и право”, 2007. – №12. –С.92-99.; Теория государства и право: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – М., Юристъ, 2002. – 776 с. Исломов З.М. Давлат ва ҳуқуқнинг умумназарий муаммолари: ҳуқуқни тушуниш, ҳуқуқий онг ва ҳуқуқ ижодкорлиги. – Тошкент, ТДЮИ, 2005. – 187 б

huquq hamda majburiyatlarini belgilash orqali ularni tartibga solishga yo'naltirilgan umummajburiy rasmiy belgilangan xulq-atvor qoidalari tushuniladi¹⁷.

Ta'kidlash lozimki, mahalliy davlat hokimiyati organlari hujjatlari mazmuni va yuridik ahamiyati nuqtai nazardan u o'ziga xos jihatlarga ega. Ushbu hujjatga rossiyalik mutaxassis A.V.Leontenkov quyidagicha ta'rif bergan. Ya'ni, mahalliy huquqiy hujjat vakolatli mahalliy davlat organi yoki mansabdor shaxsi tomonidan federal qonunlarga asosan qabul qilinadigan, mahalliy darajadagi masalalarni davlat hokimiyati vakolatiga suyanib hal etishga qaratilgan yozma huquqiy hujjat hisoblanadi¹⁸.

Qonunchilikka ko'ra, mahalliy davlat hokimiyati organining normativ-huquqiy tusdagi qarori — xalq deputatlari viloyat, tuman, shahar Kengashlari va viloyat, tuman, shahar hokimlari (bundan buyon matnda mahalliy davlat hokimiyati organlari deb yuritiladi) tomonidan qabul qilingan, umummajburiy davlat ko'rsatmalari sifatida huquqiy normalarni belgilashga, o'zgartirishga yoki bekor qilishga qaratilgan rasmiy hujjatdir¹⁹.

Ushbu hujjatlarning yuridik xususiyatlari haqida quyidagi o'ziga xos belgilarini ta'kidlash o'rinlidir:

Birinchidan, mazkur hujjatlar muayyan mahalliy hududlardagi siyosiy, iqtisodiy va ijtimoiy, majdaniy munosabatlarni tartibga solishga yo'naltiriladi;

Ikkinchidan, ushbu hujjatlar O'zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi va qonunlariga, O'zbekiston Respublikasi Prezidentining farmonlari, qarorlari va farmoyishlariga, Hukumat hujjatlariga, vazirlik va davlat boshqaruvi organlarining qarorlariga muvofiq bo'lishi va zid kelmasligi lozim;

Uchinchidan, ushbu hujjatlarni o'rnatish va bekor qilish tartibi o'ziga xos tartibotga ega.

Mahalliy davlat hokimiyati organlarining (xalq deputatlari kengashlari va hokimlar) hujjatlariga qo'yiladigan talablar, ularni rasmiylashtirish, qabul qilish va kuchga kirishi talablari, asosan, O'zbekiston Respublikasi "Normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risida"gi Qonuni, O'zbekiston Respublikasi davlat hokimiyati va boshqaruv organlarida ish yuritish va ijro nazoratini tashkil etish bo'yicha normativ hujjatlarni tasdiqlash haqida hamda tegishli hokimlikning Reglamenti bilan tartibga solinadi.

Shu o'rinda markaziy organlarning mahalliy organlarning huquq ijodkorligi faoliyatini nazorat qilish shakliga to'xtalib o'tish lozim. Chunki mahalliy davlat hokimiyati organlari faoliyati markaziy hokimiyat tomonidan tizimli tartibga solib turiladi. Masalan bu haqda Italiya tajribasini ko'raylik. Italiyada markaziy organ quyidagi shakllarda orqali mahalliy organlar huquq ijodkorligi faoliyatini nazorat qiladi:

1) Qonuniylik ustidan nazorat. Bunda Italiya mahalliy kengash tomonidan qabul qilingan qonun hujjati besh kun ichida hukumat komissariga yuboriladi. Hukumat komissari 30 kun ichida unga tasdiqlash yoki rad etish bo'yicha xulosa beradi. Agar nizo paydo bo'lsa Konstitutsiyaviy sud tomonidan nizo ko'rib chiqiladi;

2) Maqsadga muvofiqligi ustidan nazorat. Viloyatlar tomonidan qabul qilingan qonunlarni parlament nazorat tartibida ko'rib chiqishga haqli. Agar mahalliy qonunlar milliy manfaatlariga zid bo'lsa, parlament uni bekor qiladi.

¹⁷ Қаранг: Теория государства и права. Учебник для вузов. М., 2001, 280-бет.

¹⁸ Леонтенков А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права: Автореф. дис канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2005. – С. 9.

¹⁹ Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О. И. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. — Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997. — 138 с.

3) Mahalliy kengashni tarqatib yuborish. Mahalliy kengash tomonidan Konstitutsiya va qonunlarga zid qarorlar qabul qilinsa yoki uning faoliyati milliy manfaatlarga tahdid solsa Prezident tomonidan mahalliy kengash tarqatib yuborilishi mumkin. So'ngra 3 oy ichida qayta saylovlar o'tkaziladi;

4) Viloyat kengashlarining ma'muriy aktlari ustidan nazorat. Ushbu nazorat sudyalarning viloyatlarda joylashgan hisob palatalari tomonidan amalga oshiladi. Ushbu nazorat hukumat komissarlaridan iborat Nazorat komissiyalari tomonidan ham amalga oshirilishi mumkin;

5) Moliyaviy kontrol. Ushbu kontrol mahalliy soliqlarni sarflash ustidan amalga oshiriladi;

6) Privinsiyaning nazorat qo'mitasi tomonidan olib boriladigan qonuniylik va maqsadga muvofiqlik ustidan nazorat;

7) Provinsiyalar organlari ustidan markaziy hokimiyat vakillari prefektlar tomonidan amalga oshiriladigan nazorat²⁰.

Mamlakatimizda ham mahalliy davlat hokimiyati organlarining hujjatlarining qonunlarga mosligi parlament, prezident, konstitutsiyaviy sud, yuqori turuvchi hokimiyat tomonidan bekor qilinishi mumkin. Bu esa ular faoliyatini qonuniy asoslarda, shuningdek, mahalliy va umummilliy manfaatlar muvozanatiga erishgan holda amalga oshirishga sabab bo'ladi.

Foydalanilgan adabiyotlar:

1. Ахмедшаева М.А. Ҳокимият тизимида ижро ҳокимияти. . – Тошкент, ТДЮИ, 2007.-329 б
2. А.А.Азизхўжаев . Хорижий мамлакатлар конституциявий ҳуқуқи: дарслик. ТДЮИ нашриёти, 2009. - 600 б
3. Леонтенков А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права: Автореф. дис канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2005.
4. Sriva. T.N. Local 'Self' Government and the Constitution. Economic and Political Weekly. July 27. 2002. Vol. 2,
5. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. -М.: Ось-89, 1998. С.92.

²⁰ Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О. И. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. — Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997. — 138 с.