

Ш.Ғ.Асадов,

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси “Бошқарув маҳорати” кафедраси мудир, ю.ф.н., доцент

### МАҲАЛЛИЙ ҲОКИМЛИКЛАРДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИ АМАЛИЁТИНИ ТАКОМИЛЛАШТИРИШНИНГ УСТУВОР ЙЎНАЛИШЛАРИ

**Аннотация:** В статье были на основе законодательства и правоприменительной практики были проанализированы особенности государственных услуг в местных органах власти, были определены приоритетные направления совершенствования в данной сфере.

**Ключевые слова:** государство, население, власть, приоритетные направления, государственные услуги.

**Аннотация:** Мақолада қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиёти асосида маҳаллий ҳокимият органларида давлат хизматларининг ўзига хос жиҳатлари таҳлил қилинган, мазкур йўналишда такомиллаштиришнинг устувор йўналишлар белгилаб берилган.

**Калит сўзлар:** давлат, аҳоли, ҳокимият, устувор йўналишлар, давлат хизматлари.

**Annotation:** Article on the basis of the legislation and law-enforcement practice analysis features of public services in local authorities, defines the priority directions of improvement in this sphere.

**Key words:** state, population, power, priority directions, public services

Демократик давлат ва эркин фуқаролик жамиятини барпо этишда давлатимиз раҳбарининг ташаббуси ва бевосита раҳнамолигида давлат ва жамият бошқарувининг ўзига хос модели яратилмоқда, давлат бошқарувининг янги, замонавий ва самарали тизимини ташкил этиш ҳамда ривожлантиришнинг ташкилий-ҳуқуқий шароитларини яратиш борасида босқичма-босқич ислохотлар стратегияси белгилаб олинди. Бинобарин, мазкур ислохотларнинг пировард натижаси ҳокимият барча тармоқлари фаолиятининг самарадорлигини ошириш бўлиб, бунинг учун мамлакатимизда нафақат қонун чиқарувчи, ижро этувчи ва суд ҳокимияти тизими, шунингдек маҳаллий давлат ҳокимияти тизимини ислоҳ қилишга ҳам алоҳида эътибор қаратилди, натижада бу борада қатор ишлар амалга оширилди.

Маҳаллий давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти ва таркибий тузилмаларининг жорий ҳолати ва уларни тадқиқ этиш ҳамда мутахассис ва экспертлар билан суҳбатлар натижаси шуни кўрсатмоқдаки, “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги 1993 йил 2 сентябрдаги Қонун нормалари эскиргани ва ҳозирги замон талабларига жавоб бера олмаслиги, маҳаллий бошқаруви ҳозирги замон талаблари даражасида ташкил этилишига ва ташкилий механизмларни яратишга имкон бермапти. Маҳаллий бошқарув органлари фаолиятида қонун ва қонун ости ҳужжатлар, ички тартиб қоидалар асосида иш юритиш ўрнига, юқоридан кўрсатма бериш тартиби шаклланиб бораётган. Ҳокимликларда ҳужжат алмашинув эскирган тизим асосида олиб борилмоқда. Бошқарув органлари ўзларининг функционал вазифаларидан ташқари, юқоридан кўплаб вазифалар юкланади ва

натижада улар ўз вазифаларини тўла бажариш имкониятидан маҳрум бўлмоқда. Ҳокимлик аппаратида вазифалар тақсимоли қониқарли даражада йўлга қўйилмаган (ҳатто айрим туманларда, ҳуқуқий асослари мавжуд эмас). Ҳокимликда ходимлар кўнимсизлиги мавжуд. Ходимларга ортиқча вазифаларнинг юкланиши, вақтида нормал дам олиш, ўз устида ишлаш, оиласи билан шуғулланиш учун етарли вақти мавжуд эмаслиги учун улар ўз ишидан рози эмас (мотивация мавжуд эмас). Моддий манфаатдорлик паст даражада (асосан қуйи лавозимдаги ходимларда). Бу эса иш сифатига таъсир қилмай қолмайди.

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви Академияси мутахассислари томонидан 2018 йил сентябрь ойида мамлакатимизнинг бир қатор туман ва шаҳарлар ҳокимликлари фаолиятини ўрганиш ҳамда жорий йилнинг июнь-июль ойларида Қорақалпоғистон Республикаси, вилоятлар, Тошкент шаҳри ҳокими ўринбосарлари, вилоят ташкилий-назорат гуруҳи раҳбари ва туман ҳокимлари учун “Бошқарув маҳорати” бўйича ташкил этилган тренинглар натижасида бир қатор муаммо ва камчиликлар аниқланди:

*Биринчидан*, туман ҳокимликлари фаолияти аниқ режалаштиришга асосланмай ташкил этилмоқда. Тузилган “Йўл харита”ларидаги вазифалар ва муаммолар тез ҳамда фавқуллоҳда шакллантирилган бўлиб, уларни амалда бажариш муддати ва сифати талаб даражасида эмас. “Бошқарув маҳорати” бўйича ташкил этилган тренинглар натижасида вилоят ҳокими ўринбосарлари ва туман ҳокимлари ишларини режалаштириш тизимли йўлга қўйилмаганлиги аниқланди. Жумладан:

топшириқларни муҳим ва номухимга ажратиш ҳамда шу асосда устуворликларни аниқлаш, мақсадларни белгилаш малакаси сустлиги;

ваколатларни узатиш ва топшириқларни тақсимлаш кўникмалари шаклланимаганлиги;

режадаги ишлар ўрнига кўплаб режалаштирилмаган топшириқларнинг берилиши ва бажарилиши туфайли ҳокимларда режаларни кераксиз деб билиш ёндашуви шаклланиб қолганлиги;

вилоят ҳокими ўринбосарлари ва туман ҳокимлари томонидан иш юклагасини тақсимлашда ижро учун кетадиган вақтни нотўғри белгилаш натижасида ишларни сифатсиз бажарилиши;

ҳокимлар аксарият ҳолларда кундалик ишларни бажарганлиги боис, ҳудудларни ривожлантиришнинг истиқболдаги режалари, муаммоларни ҳал қилишнинг стратегик режаларини ишлаб чиқишга етарли даражада эътибор қаратмасликлари кузатилди.

Маҳаллий ҳокимликларда ҳужжатлар билан ишлашнинг эскирган тизими, мавжуд иш ҳажми кўламига жавоб бермайди. Ўрганиш натижасида барча ҳокимликларда электрон ҳужжат алмашинув тизимидан фойдаланиш паст даражада ташкил этилганлиги аниқланди (масалан, Сурхондарё вилояти, Музrabод туманида топшириқларни ижросини таъминлашда электрон ҳужжат айланиш тизими мавжуд эмас).

\*Тошкент шаҳар: Мирзо Улуғбек, Шайхонтохур, Олмазор туманлари; Тошкент вилояти: Бўка тумани; Наманган вилояти: Косонсой тумани; Сурхондарё вилояти: Музrabод тумани; Қашқадарё вилояти: Қарши ва Миришкор туманлари.

Ҳокимликларнинг ҳозир ишлаб турган электрон ҳужжат алмашинуви тизимида ҳужжатларнинг ижроси ва топшириқларни назорат қилиш ҳамда мониторингини олиб бориш элементлари шакллантирилмаган. Замонавий тўлиқ электронлаштирилган ахборот алмашинуви тизимини жорий этишга молиявий имкониятлар деярли йўқ (сабаб битта туман даражасида бу иш молиявий жиҳатдан оғирлик қилади). Ҳужжат алмашинуви тизимида қўлдабажариш меҳнатининг улуши катта бўлиб, баъзи туман ҳокимликларида ҳужжатларни ижро этиш интизомига риоя этилмайди.

*Иккинчидан*, ҳокимликлар ходимларининг сони келиб тушаётган мурожаатларни кўриб чиқиш ва юқоридан тушган топшириқ ҳамда вазифаларни бажариш учун етарли эмас. Ҳоким ва унинг ўринбосарлари фаолияти, асосан, мурожаатлар билан ишлашга қаратилмоқда. Масалан, Шайхонтоҳур тумани ҳокими 2018 йилнинг биринчи ярмида 976 та, унинг ўринбосарларига эса жами 1239 та мурожаат, Наманган вилояти Косонсой тумани ҳокимлигига эса жами 2601 та мурожаат, Қашқадарё вилояти Қаршитумани ҳокимлигига 262 та топшириқ ва жисмоний ва юридик шахслардан 1081 та мурожаатлар, Сурхондарё вилояти Музrabод тумани ҳокимлигига 6917 та мурожаатлар ва топшириқлар келиб тушган. Бундан ташқари ҳокимга пухта ўйланмаган топшириқларнинг берилиши ҳам учрайди. Тошкент вилояти Бўка туман ҳокими тажрибаси ўрганилганда ҳокимиятнинг юқоридан бериладиган топшириқлари ижросини таъминлашга асосий эътибор қаратишга объектив сабабларга кўра имкони йўқлиги аниқланди. Туман ҳокимининг биринчи ўринбосари мисолида кўрилса, уни кунига ўртача 20 га яқин ёзма топшириқлар берилади. Барча ҳокимликларда хотин-қизлар масалалари бўйича ўринбосарларида ҳокимлик аппаратидаги Мазкур топшириқларни юқори сифатда ва ўз вақтида бажарилишига қуйидаги омиллар салбий таъсир кўрсатаётганлиги аниқланди:

- баъзи топшириқлар кечикиб келганлиги учун ўз вақтида ижроси таъминланмайди;
- мазкур топшириқларнинг ҳаммасини бир вақтда бажариш учун ходимлар сони чекланган;
- топшириқларни бажаришда ҳокимиятда ишлаётган кадрларнинг салоҳияти етарли эмас;
- баъзи топшириқларни бажаришда ваколатлар етарли даражада эмас.
- аксарият ҳолларда топшириқлар тегишли давлат бошқаруви органлари томонидан бажариш мумкин бўлмаган муддатлар кўйилади ва у бевосита ижрочига етиб келишида бир қатор босқичлардан ўтади (юқори давлат органлари вилоят ҳокимиятига, у ерда девондан рўйхатдан ўтади ва раҳбарга виза учун юборилади, раҳбар виза қўйиб, масалани тегишлилигига қараб ўринбосарга чиқаради, тегишли вилоят ҳокимининг ўринбосари уни туман ва шаҳар ҳокимиятларига ижро учун юборади, тегишли туман ва шаҳар ҳокимиятининг девонхонасида рўйхатдан ўтгач тегишли ҳокимга киритилади, ҳоким масалага қарам тегишли ўринбосарига чиқаради, ўринбосари масалани тегишлилигига қараб тегишли ташкилотга чиқаради). Бу эса юқоридан берилётган топшириқларни ўз вақтида бажарилишига катта салбий таъсир кўрсатади. Бўка тумани ҳокимлигида 7 та ўринбосар бўлиб, ҳар биттасида биттадан мутахассис фаолият олиб бормоқда. Юқоридан берилётган топшириқларни самарали бажариш учун

штат етарли эмас. Натижада, баъзи топшириқларнинг ижроси бажарилмасдан қолади ёки жуда паст сифатда бажарилади.

*Учинчидан*, ҳоким ва унинг ўринбосарларига жуда кўплаб функция ва вазифалар юкланган. Масалан, Мирзо Улуғбек тумани ҳокими, унинг ўринбосарлари, ташкилий назорат гуруҳининг раҳбари ва вояга етмаганлар ишлари бўйича комиссияси котибига 510 тадан ортиқ функция ва вазифалар юклангани аниқланган. Шулардан 256 таси бевосита уларнинг функционал мажбуриятлари бўлиб, қолган 204 таси юқори турувчи органларнинг протокол топшириқлари билан юклатилган. Наманган вилояти Косонсой туман ҳокимининг жами бажарётган функциялари ва вазифаларининг сони 34 та, туман ҳокимининг ўринбосарлари ва ташкилий назорат гуруҳи раҳбарининг жами бажарётган функциялари ва вазифаларининг сони 240 та Улардан бевосита 125 таси функционал мажбуриятлар, юқори ташкилотларнинг протокол топшириқлари билан юклатилган, Сурхондарё вилояти, Музrabод тумани ҳокими, унинг ўринбосарлари ва ташкилий назорат гуруҳи раҳбарининг жами бажарётган функциялари ва вазифаларининг сони 172 та, шундан юқори ташкилотларнинг протокол топшириқлари билан юклатилгани 44 тани ташкил этади. Ушбу ҳолат ҳоким ва унинг ўринбосарлари функция ва вазифаларини оптималлаштириш, уларни бажариш учун етарли меҳнат ва бошқа ресурслар билан таъминлашни талаб қилади. Бундай ҳолатни вужудга келишига Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2016 йил 22 декабрдаги ПҚ–2691-сон қароридан келиб чиқиб, туманларда ҳоким ўринбосарлари, ҳокимлик аппаратининг бошқа ходимларининг вазифа ва функциялари ягона ҳужжат шаклида қабул қилинмаганлигисабаб бўлмоқда. Тошкент шаҳрининг ўрганилган туманларида бундай ҳужжатлар қабул қилинмаганлиги аниқланди (Шайхонтоҳур туманидан ташқари).

*Туртинчидан*, Маҳаллий ҳокимлик ходимларида етарлича ҳужжатлар билан ишлаш ва топшириқларни маҳаллий хусусиятга мослаштириш, ижрони самарали ташкил этиш, чет тилларини билиш ва шунга ўхшаш кўникма ҳамда билимлари етарли эмас. Айниқса, чет эл инвесторларини жалб этишда ва улар билан мулоқат қилишда хорижий тилларни биладиган ходимларга эҳтиёж катта. Шу билан бирга, ҳокимликда тартибсиз иш вақтининг мавжудлиги юқори салоҳиятли кадрлар жалб қилишга жиддий таъсир кўрсатмоқда. Масалан, Тошкент шаҳри туманларининг барчасида 2018 йил ҳолатида кўплаб қурилиш ва реконструкция ишлари кетаётган бир паллада, ҳокимлик ходимлари ва мутахассислари ичида коммунал, қурилиш, коммуникация соҳасидаги мутахассисликларни эгаллаган кадрларга эҳтиёжнинг катталиги сезилмоқда.

*Бешинчидан*, Баъзи топшириқларни бажариш учун ҳокимликларда ваколатлар етарли даражада эмас. Вазирлик ёки бошқа давлат бошқаруви органи ҳудудий тузилмасига тегишли бўлган ҳоким ва ҳокимлик тузилмаларига келиб тушган топшириқ ёки уларнинг функцияларини бажаришда айрим ҳолларда топшириқларни бажармаган ташкилот раҳбарларига туман ҳокими томонидан тўғридан-тўғри чора қўллаш ваколати бўлмаганлиги сабабли топшириқлар тўлиқ бажарилмай қолмоқда. Мисол тариқасида, топшириқлар орасида қўшимча солиқ манбаларини аниқлаш ва солиқ базасини кўпайтиришга қаратилган

топшириқлар мавжуд. Худудда мазкур топшириқ ижросини таъминлаш туман ҳокимияти туман солиқ инспекцияси зиммасига юклайди, бироқ солиқ инспекция раҳбарига ҳокимият томонидан тўғридан-тўғри ҳеч қандай таъсир чора қўллаш ваколатига эга эмас. Бу эса, ўз навбатида, берилаётган топшириқларни самарали ижросини таъминлашга қатта тўсиқ бўлмоқда. Шунингдек, инвесторларни жалб этиш ва улар учун инфратузилмани ташкил этиш борасида ҳам етарлича ваколатлари мавжуд эмас.

**Олтинчидан,** Маҳаллий ҳокимликлар фаолиятида қарорлар қабул қилиш амалиёти ҳам яхши йўлга қўйилмаганлиги маълум бўлмоқда.

Юқорида айтилган тренинглар натижасида ҳокимликлар томонидан қарорлар қабул қилишда:

уларнинг стратегик аҳамияти ҳисобга олинади, бироқ амалиётга жорий этиш масаласи эътибордан четда қолганлиги;

туман миқёсидаги муаммоларнинг ҳал қилинишида мураккаб марказлашган тизим мавжуд бўлиб, муаммоларни ҳал қилишда “туман – ҳокимлиги - вилоят ҳокимлиги – вазирлик ва идоралар” ҳамкорлиги тизими тўғри йўлга қўйилмаганлиги;

вилоят ва туман ҳокимликларида “номарказлаштиришга оид муносабатлар алгоритми” ишлаб чиқилмаганлиги;

туман ҳокимлари томонидан умумий мазмундаги ва бир хил ечимга асосланган (шаблон), худуднинг ўзига хос хусусиятларини ҳисобга олмаган ҳолда қарорлар қабул қилиниши одатий ҳолга айланганлиги;

қарор лойиҳасини манфаатдор ташкилотларга келишиш учун юбориш амалиёти йўлга қўйилмаган, шунингдек вазифаларни тўғри тақсимлаш, уларнинг ижроси, молиявий манбалар билан таъминлаш ва назорат қилиш фаолияти инобатга олинмаслиги;

вилоят ва туманлар ҳокимликларининг веб-сайтларини юритиш ва уларнинг инвесторлар учун жозибадорлигини ошириш хусусидаги кўникмалар шаклланимаганлиги аниқланди.

Шунингдек, ҳокимликларда юридик хизмат қониқарли даражада ташкил этилган деб бўлмайди. Қабул қилинган қарорларнинг ҳуқуқий экспертизаси ва уларнинг қонунчиликка мос келиши талаб даражасида эмас. Мисол тариқасида, 2018 йил саккиз ойи натижасига кўра, Тошкент вилояти прокуратураси томонидан вилоятдаги туман ва шаҳар ҳокимлари қарорларини бекор қилиш юзасидан 325 та протестлар келтирилган.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, маҳаллий давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти ва таркибий тузилмаларини такомиллаштириш бўйича қўйидаги таклиф ва мулоҳазаларни билдириш мумкин.

1. Туман ҳокимликлари аппаратидаги Бош юристконсулт лавозими ўрнига, “Ҳуқуқий ҳужжатлар билан ишлаш” бўлимини ташкил этиш ва уни 4-5 нафар юқори малакали аналитик кадрлар ва ҳуқуқшунослар билан таъминлаш лозим. Ҳоким ўринбосари – хотин – қизлар қўмитаси раиси мажмуасидаги 2 та мутахассис штатини бўлимга олиб бериш тавсия этилади. Туманлардаги мазкур мутахассисларни ишини ташкил этиш, ҳар бир ҳоким ўринбосарлари фаолияти йўналишларидан келиб чиқиб амалга оширилиши керак (ҳар бирини битта ўринбосарга бириктириб қўйиш лозим бўлади). Шу билан бирга ҳуқуқшунослар иқтисодий, ижтимоий, қурилиш, қишлоқ хўжалиги ва фуқаролик муносабатлари бўйича ихтисослашган бўлишлари

мақсадга мувофиқ бўлади. Мазкур нормани жорий этилиши, биринчидан, юқоридан берилаётган топшириқларни маҳаллий шароитга мослаган ҳолда, тегишли соҳа бўйича ҳоким қарори лойиҳасини тайёрлаш сифати ва самарадорлиги ошади; иккинчидан, худудни ривожлантириш борасида ҳуқуқ ижодкорлигини ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ваколатларини қўллашда ташаббускорликни кучайтиради.

2. Маҳаллий ҳокимликларда ҳужжатлар билан ишлаш тизимини янада такомиллаштириш учун эски услубда (қўлда бажарадиган) ишлаш тизимидан тўла воз кечган ҳолда, ҳар бир вилоят негизида (Қорақалпоғистон Республикаси, Тошкент шаҳри) барча туман ва шаҳарларда бир хил тизимда ишлайдиган, нафақат ҳужжатларни қабул қилиш, қайд этиш, тарқатиш, ҳужжатлардаги топшириқларни тақсимлаш, балки марказлашган ҳолда ижро интизомини назорат қилиш ва мониторингини олиб бориш имконини берадиган ҳамда таҳлил қилиш учун қулай бўлган янги электрон ҳужжат алмашинув тизимини (е-ижро тизимини) кенгайтириш мақсадга мувофиқ.

Хулоса қилиб айтганда, мамлакатда амалга оширилаётган барча бўғиндаги янгиланишлар, бошқарув тизимидаги кадрларнинг салоҳиятига, билим ва тажрибаларига бевосита боғлиқдир. Давлат бошқарувида, айниқса, маҳаллий бошқарувда фаолият олиб бораётган давлат хизматчиларининг фаолиятини ижтимоий кафолатлаш ҳамда бошқарувда бир-бирини тақдорлайдиган тизимларни қайта кўриб чиқиш, фаолиятнинг самарали шакллари яратиш олдинга қўйган мақсадларга эришишнинг муҳим шартидир.