

УДК 342

https://doi.org/10.33619/2414-2948/58/36

## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ХАКИМОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАРАКАЛПАКСТАН И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИХ ФУНКЦИЙ

©*Ермашев Ж. М.* *Хакимият Ходжейлийского района  
Республики Каракалпакстан, г. Ходжейли, Узбекистан, j.ermashev1977@mail.ru*

## ON THE LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF KHAKIMS IN THE REPUBLIC OF KARAKALPAKSTAN AND IMPROVEMENT OF THEIR FUNCTIONS

©*Ermashov Zh.*, *Khakimiyat of the Khojeyli district  
of the Republic of Karakalpakstan, Khojeyli, Uzbekistan, j.ermashev1977@mail.ru*

*Аннотация.* В статье рассматриваются правовые основы организации деятельности хакимов городов и районов Республики Каракалпакстан, вносятся ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства о местных органах власти и практики их деятельности. В законодательстве о местных органах власти необходимо предусмотреть нормы об ответственности хакимов и местных органов государственной власти, о досрочном прекращении полномочий хакима, а также об усилении влияния депутатов местных органов государственной власти. В целях усиления контрольных функций представительного органа власти необходимо предоставить ему право вынесения вотума недоверия хакиму как главе исполнительной власти.

*Abstract.* The article discusses the legal basis for organizing the activities of the khakims of cities and regions of the Republic of Karakalpakstan, makes a number of proposals aimed at improving the legislation on local authorities and the practice of their activities. In the legislation on local authorities, it is necessary to provide for norms on the responsibility of khakims and local government bodies, on the early termination of the powers of the khakim, as well as on increasing the influence of deputies of local government bodies. In order to strengthen the control functions of the representative body of power, it is necessary to give it the right to pass a vote of no confidence to the khakim as the head of the executive power.

*Ключевые слова:* местное управление, местное самоуправление, хаким, Кенгаш народных депутатов, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан.

*Keywords:* local government, local self-management, hakim, Kengash of people's deputies, Chairman of the Jokargy Kenes of the Republic of Karakalpakstan.

Конституция Республики Каракалпакстан, принятая 9 апреля 1993 года, закрепила основы государственной власти на местах. В XXI главе Конституции нашли свое отражение нормы, определяющие, что возглавляемые хакимами Кенгаши народных депутатов в районах, городах, являясь представительными органами власти на местах, решают отнесенные к их компетенции вопросы исходя из интересов государства и граждан, вопросы, относящиеся к ведению местных органов власти, а также сроки полномочий, отчетность, назначение и ответственность должностных лиц [1].

В связи с возникновением потребности в законодательном акте, регулирующем отношения, связанные с государственной властью на местах, 29 января 1998 г. был принят Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» [2].

Данный закон предусматривает расширение и уточнение полномочий представительных органов власти, хакимов, повышение ответственности за исполнение возложенных на них задач.

Если обратиться к истории вопроса, то создание института хакима было вызвано потребностью общества в условиях перехода к правовому государству, конструированная сильной исполнительной дееспособной власти, опирающейся на демократические завоевания, на оптимально сбалансированное соотношение законодательной и исполнительной властей.

Таким образом, еще в период вступления Республики Узбекистан на путь независимости действовал принцип: «Без сильной исполнительной власти под угрозой могут оказаться решения, принятые даже самым демократическим путем». В соответствии с этим принципом в республике была учреждена должность хакима.

В условиях проведения социально-экономических реформ, жесткого противоборства старого и нового необходима сильная власть, необходим хорошо подготовленный управленческий аппарат, желающий и способный проводить преобразования. На новой исторической платформе институт хакимов был учрежден вместо не оправдавших себя исполнительных органов — исполкомов.

Хакимы появились, как органы государства, в результате разделения властей и считаются единоначальными руководителями исполнительной власти. Осуществление ими своих полномочий на принципах единоначалия означает не только широту его полномочий, но и его персональную ответственность. Единоначалие оправдало себя и является положительным фактором в условиях узбекской национальной государственности.

Еще в эпоху Амира Тимура административно-территориальными единицами руководил единоначальник — хаким. После Октябрьской революции в национальных республиках были попытки ввести единоначалие в деятельности исполнительных органов. Так, в главе IX Конституции Хорезмской Народной Советской Республики 1920 г. было определено, что исполнительная власть в кишлаках передается аксакалу.

4 января 1992 г. Верховный Совет Республики Узбекистан принял закон «О реорганизации местных органов власти Республики Узбекистан». В нем предусматривалось укрепление, в первую очередь, исполнительной власти в условиях перехода экономики на рыночные отношения. В этих целях, используя опыт, накопленный в областях, районах, городах, была учреждена должность хакимов, возглавляющих на местах представительную и исполнительную власть. Как отмечает М. А. Ахмедшаева: «Сложившаяся в нашей стране система местного управления сформирована в традициях нашей национальной государственности, особенно институт хакима годы независимости зарекомендовал себя как эффективная система» [3].

В Каракалпакстане в апреле 1992 г. на восьмой внеочередной сессии Верховного Совета был принят Закон «Об учреждении должности хакимов районов и городов». На сессии соответствующим органам было поручено разработать и утвердить Положение о хакимах районов и городов и внести его на рассмотрение очередной сессии. В соответствии с этим Президиум Верховного Совета Каракалпакстана утвердил 4 мая 1992 г. Временное положение «О хакимах районов, городов и основах их взаимодействия с представительными органами власти — Советами народных депутатов».

Этот опыт, накопленный в организации и деятельности хакимов, позволил на основе его обобщения ввести в Конституцию Республики Узбекистан, принятую 8 декабря 1992 г., и в Конституцию Республики Каракалпакстан, принятую 9 апреля 1993 г., разделы, посвященные органам государственной власти на местах.

И наконец, завершающим этапом, явилось принятие в сентябре 1993 года Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», аналогичный закон был принят четырнадцатой сессией Верховного Совета Республики Каракалпакстан двенадцатого созыва 24 декабря 1993 года (29 января 1998 г. он был принят в новой редакции) [2].

Согласно ст. 1 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» хаким района, города является высшим должностным лицом района и города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории. Хакиды города, района подотчетны Председателю Жокаргы Кенеса, соответствующему Кенгашу народных депутатов.

Вместе с Кенгашем народных депутатов хакиды обеспечивают осуществление общих для района и города задач социально-экономического развития, исполнение на местах законов Республики Узбекистан и иных решений Олий Мажлиса Республики Узбекистан, законов Республики Каракалпакстан, указов Президента Республики Узбекистан, постановлений Президиума Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, постановлений и распоряжений Совета Министров Республики Каракалпакстан, решений местных Кенгашей.

Хаким города, района назначается и освобождается от должности Председателем Жокаргы Кенеса по представлению Председателя Совета Министров Республики Каракалпакстан и утверждается соответствующим Кенгашем народных депутатов. Хакиды городов, районов назначаются, как правило, из числа депутатов соответствующего Кенгаша народных депутатов.

Вместе с тем в вопросе о порядке назначения и освобождения от должности хакимов обнаруживается расхождение между требованиями законодательства и практикой. Как справедливо отмечает А. Т. Хусанов, в Республике Узбекистан хакиды областей (г. Ташкента) назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Узбекистан и утверждаются соответствующими Кенгашами. Назначение и освобождение от должности хакимов оформляется Указом Президента. Если исходить из буквального положения упомянутых выше законодательных положений, указ нуждается в утверждении сессией местного Кенгаша, что совершенно нелогично. На практике в большинстве случаев хакиды назначаются и освобождаются от должности на сессиях, а затем издается указ Президента. Но этот порядок не соответствует закону [4].

Подобная практика сложилась и у нас в республике. Распоряжение Председателя Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан о назначении и освобождении от должности хакимов районов, городов утверждается соответствующими Кенгашами народных депутатов, то есть распоряжение Главы республики нуждается в утверждении местным Кенгашем. Такое расхождение между законом и сложившейся практикой необходимо устранить.

Согласно п. 4 ст. 78 Конституции Узбекистана определение системы органов исполнительной власти Республики Узбекистан относится к исключительным полномочиям палат Олий Мажлиса. Кроме того, п. 11 ст. 70 Конституции Каракалпакстана относит определение системы республиканских и местных органов государственной власти к прерогативам Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан.

В последних двух статьях говорится также об определении полномочий названных органов. Как известно, компетенция представительных и исполнительных органов на местах

закреплена Законом Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. и Законом Республики Каракалпакстан от 29 января 1998 г. Вместе с тем полномочия органов государственной власти в конкретных областях хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства закреплены во многих так называемых отраслевых законах.

В вышеназванных законах компетенция органов государственной власти на местах определяется без учета уровней управления (область, район, город). В этом можно усмотреть существенный недостаток этих законодательных актов, отличающих их от ранее действовавших законов о местных Кенгашах народных депутатов различных звеньев.

Таким образом, можно говорить о проблеме разделения властей не только между различными ветвями власти, так сказать, по «по горизонтали», но и по «вертикали».

Хакимы на принципе единоначалия возглавляют исполнительную власть на местах. Они же возглавляют представительную власть.

Полномочия хакимов определены в ст. 24 Закона Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» [2]. Их можно классифицировать в зависимости от их задач (целей):

- полномочия, связанные с организацией работы представительных органов;
- полномочия, связанные с обеспечением законности, правопорядка, борьбой с преступностью;
- полномочия, связанные с назначением своих заместителей, руководителей структурных подразделений хакимията, с контролем за деятельностью находящихся в их ведении государственных органов, предприятий, учреждений, организаций;
- полномочия, связанные с подготовкой бюджета и его исполнением.

Первая группа полномочий включает в себя полномочия хакима по созыву сессий, подготовке вопросов, выносимых на сессию, председательствованию (ведению) сессии.

Хаким представляет на утверждение Кенгаша народных депутатов проект бюджета соответствующей административно-территориальной единицы, программы ее социального и экономического развития. В этих полномочиях сконцентрирована экономическая и политическая жизнедеятельность районов, городов, от которой зависит благосостояние их населения. Выполнение этих важнейших полномочий требует от хакимов не только большой ответственности, но и достаточного опыта в хозяйственных и социально-культурных вопросах, глубокого знания практических дел, высокого уровня компетенции.

Хакиму предоставлено право решения кадровых вопросов. Так, он единолично представляет на утверждение Кенгаша народных депутатов решения о назначении и освобождении от должности своих заместителей и руководителей структурных подразделений исполнительной власти, непосредственно сам назначает и освобождает от должности руководителей подразделений аппарата хакимията.

Хаким города (района) вправе вносить в установленном законом порядке предложения о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц за невыполнение актов Кенгашей народных депутатов и хакима.

Как известно, контрольные функции присущи местным Кенгашам, хакимам, которые их возглавляют. Так, хакимы осуществляют контроль за правильным формированием отделов и управлений, за подбором, расстановкой кадров, контроль за содержанием деятельности отделов и управлений хакимията, за соблюдением требований законодательства и государственной дисциплины в отделах и управлениях, за соблюдением требований законодательства и государственной дисциплины в отделах и управлениях, за соблюдением порядка и методов управленческой деятельности, закрепленных в законодательстве.

В настоящее время законодательством предусмотрено выполнение хакимиями около 300 задач и функций. Из них 175, по сути, не входят в основную компетенцию хакимов и дублируют функции других ведомств, что не может не отразиться на качестве работы и исполнительской дисциплине. Необходимо соответствующим органам пересмотреть полномочия хакимов и передать ряд полномочий территориальным органам исполнительной власти.

Вместе с тем, в законодательстве Республики Каракалпакстан есть ряд вопросов, требующих законодательного урегулирования. Например, вопросы, связанные с порядком утверждения хакимов городов и районов Республики Каракалпакстан. Открытым остается вопрос о том, что будет, если кандидат на должность хакима не набрал большинства голосов от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов.

В законодательстве о местных органах Республики Каракалпакстан следует ввести соответствующую норму следующего содержания: В том случае, если кандидат на должность хакима города, района не набрал большинства голосов от общего числа депутатов городского, районного Кенгаша народных депутатов, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан в течение трех со дня получения решения сессии городского, районного Кенгаша представляет на его рассмотрение другую кандидатуру на должность хакима.

Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан кандидатура на должность хакима города, района может вноситься не более трех раз подряд.

В случае, если районный, городской Кенгаш народных депутатов в третий раз не даст согласие на назначение кандидатур на должности хакима района, города, Председатель Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан ставит вопрос о досрочном прекращении полномочий соответствующего Кенгаша народных депутатов.

В законодательстве о местных органах власти в необходимо предусмотреть нормы об ответственности хакимов и местных органов государственной власти, о досрочном прекращении полномочий хакима, а также об усилении влияния депутатов местных органов государственной власти. Думается, в целях усиления контрольных функций представительного органа власти необходимо предоставить ему право вынесения вотума недоверия хакиму как главе исполнительной власти. Такое право следует предоставить депутатам местного Кенгаша, а именно: по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов районного, городского Кенгаша народных депутатов может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия хакиму района, города. В этом случае Кенгаш народных депутатов большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие хакиму и поставить вопрос о его освобождении от должности перед Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан. Представляется, что такая практика способствует усилению контрольных полномочий Кенгашей народных депутатов.

#### *Список литературы:*

1. Конституция Республики Каракалпакстан. Нукус: Каракалпакстан, 2014.
2. Закон Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» от 29 января 1998 г. <https://lex.uz/pdfs/4359286>
3. Ахмедшаева М. А. Давлат ҳокимияти тизимида ижро ҳокимияти. Ю. ф. д. илмий даражасини олиш учун ... дисс. автореферати. Ташкент, 2010. 31 б.
4. Хусанов О. Мустақиллик ва маҳаллий ҳокимият. Ташкент: Шарқ, 1996.



*References:*

1. (2014). Constitution of the Republic of Karakalpakstan. Nukus, Karakalpakstan.
2. (January 29, 1998). Law of the Republic of Karakalpakstan On local government. <https://lex.uz/pdfs/4359286>.
3. Akhmedshaeva, M. A. (2010). Davlat khokimiyati tizimida ijro khokimiyati. Abstract of the Doctor of Law. Tashkent.
4. Khusanov, O. (1996). Mustakillik va makhalliy khokimiyat. Tashkent, Shark.

*Работа поступила  
в редакцию 12.08.2020 г.*

*Принята к публикации  
17.08.2020 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Ермашев Ж. М. Вопросы правового обеспечения деятельности хакимов в Республике Каракалпакстан и совершенствования их функций // Бюллетень науки и практики. 2020. Т. 6. №9. С. 324-329. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/58/36>

*Cite as (APA):*

Ermashhev, Zh. (2020). On the Legal Support for the Activities of Khakims in the Republic of Karakalpakstan and Improvement of Their Functions. *Bulletin of Science and Practice*, 6(9), 324-329. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/58/36>