

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**Бафаев Шухрат**

Доктор философии (PhD) по юридическим наукам,  
Депутат Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан

### ***АННОТАЦИЯ***

*В статье рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса органов самоуправления граждан как института гражданского общества не входящего в систему органов государственной власти в соответствии с принятой по итогам прошедшего 30 апреля 2023 года общенародного референдум прошедшего в Республике Узбекистан по обновлению Конституции Республики Узбекистан.*

**Ключевые слова:** органы самоуправления граждан, махалла, общественный контроль, институт гражданского общества, органы государственной власти.

Принятая по итогам прошедшего 30 апреля 2023 года общенародного референдума обновленная Конституция Республики Узбекистан еще раз продемонстрировала всему мировому сообществу приверженность Нового Узбекистана идеалам демократии, свободы и равенства, социальной справедливости и солидарности.

Главная особенность Конституции Республики Узбекистан заключается в том, что уже в её преамбуле говорится о том, что единый народ Узбекистана за построение гуманного, демократического государства, открытого и справедливого общества, в котором высшей ценностью является человек, его

жизнь, свобода, честь и достоинство. В преамбуле говорится именно об открытом и справедливом гражданском обществе, что нашло свое отражение в соответствующих разделах Конституции Республики Узбекистан.[1]

Между тем, проводя ретроспективный анализ конституционно-правовых основ органов самоуправления граждан отметим, что глава XIII в редакции Конституции Республики Узбекистан от 1992 года именовалась как общественные объединения. А статья 56 этой этой главы признавала общественными объединениями профессиональные союзы, политические партии, общества ученых, женские организации, организации ветеранов и молодежи, творческие союзы, массовые движения и иные объединения граждан, зарегистрированные в установленном законом порядке.[2]

В обновленной Конституции Республики Узбекистан глава XIII ныне именуется как институты гражданского общества. А в соответствии со статьей 69 указанной главы не только общественные объединения, но и негосударственные некоммерческие организации, органы самоуправления граждан, а также средства массовой информации признаны институтами гражданского общества образующие его основу.

Следует отметить, что до принятия Конституции Республики Узбекистан в её новой редакции, практически нигде не встречаются положения о том, что органы самоуправления граждан являются институтом гражданского общества. Только лишь в некоторых политико-правовых документах говорится о том, что они являются таковыми.

В частности, в Постановлении Президента Республики Узбекистан “О мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества в Узбекистане” № ПП-107 от 23 июня 2005 года отмечается, что институты гражданского общества – органы самоуправления граждан (махалы), партии, движения, профессиональные союзы, общественные объединения и фонды, негосударственные некоммерческие организации (ННО) – образуют основу гражданского общества, определяют его содержание”. [3]

Первый Президент Республики Узбекистан И.Каримов в ноябре 2010 года озвучивая в парламенте страны Концепцию дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, в контексте формирования и развития институтов гражданского общества отметил, что «особую актуальность приобретает дальнейшее совершенствование организационных основ функционирования института самоуправления граждан – махалли, расширение функций и обеспечение ее тесного взаимодействия с органами государственной власти и управления».[4]

В комментариях к утратившему на сегодняшний день Указу Президента Республики Узбекистан “О мерах по дальнейшему совершенствованию института махалли» № УП-4944 от 3 февраля 2017 года говорится что «в годы независимости вопросы повышения авторитета института махалли определены приоритетной задачей, имеющей не только социально-экономическое, но и политическое, воспитательное и огромное духовное значение, поэтапно осуществлены широкомасштабные меры по созданию необходимых условий для превращения этого института в надежную опору и действенную силу формирования гражданского общества в нашей стране». [5]

Вместе с тем признание органов самоуправления граждан в качестве института гражданского общества требовало прежде всего закрепления его статуса в Конституции Республики Узбекистан.

В этом ключе необходимо прежде всего отметить, что Президент Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёев в июне 2022 года проводя встречу с членами Конституционной комиссии отметил необходимость четкого определения в Конституции Республики Узбекистан статуса органов самоуправления граждан. При этом Глава государства предложил отразить принцип о том, что органы самоуправления граждан не является частью системы органов государственной власти, и могут самостоятельно решать вопросы местного значения на местах, получать поддержку от государства в этих целях.[6] Эта инициатива Президента Республики Узбекистан нашла свое

воплощение в статье 127 Конституции Республики Узбекистан, в которой говорится о том, что органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и в соответствии с законом вправе самостоятельно решать вопросы местного значения исходя из интересов граждан, исторических особенностей развития, а также национальных ценностей, местных обычаев и традиций. Сам факт признания того, что органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти уже говорит о том, органы самоуправления граждан являются институтом гражданского общества.

А теперь, что называется, по полочкам разберем конституционно-правовое содержание органов самоуправления граждан.

Как известно в утратившем на сегодняшний день силу Законе Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» впервые принятом в марте 1993 года мы не встречаем понятие о том, что органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти. В статье 1 этого закона говорилось лишь о том, что органы самоуправления способствуют гражданам реализовать их право на участие в управлении делами общества и государства, объединяют их с целью решения социальных и культурных задач на своей территории, проведения культурно-массовых мероприятий, оказания содействия органам государственной власти и управления в исполнении законов, указов Президента Республики Узбекистан, решений правительства Республики Узбекистан, Советов народных депутатов и хокимиятов. [7] Ключевыми в этой статье являются слова «оказания содействия органам государственной власти и управления».

Примечательно, то что хотя на теоретическом уровне существовала точка зрения, согласно которой органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти, однако де-юре этому подтверждения не было. Между тем, органы самоуправления граждан все же де-факто осуществляли свою деятельность под контролем институтов государства. Этому есть вполне

логичное объяснение, так как на начальном этапе становления и развития национальной государственности реформы в Республике Узбекистан осуществлялись в русле концепции «государство – основной реформатор». Видимо поэтому в законе не дано было понятие органам самоуправления граждан, так как основная задача органов самоуправления граждан заключалась в том что выше способствовать гражданам реализовать их право на участие в управлении делами общества и государства. Лишь в статье 105 Конституции Республики Узбекистан от 1992 года было прописано, что органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников. А сама эта статья была включена в главу XXI именуемую как основы государственной власти на местах.

В этой связи российский политолог А.Мигранян отмечает, что «в условиях, когда недостаточна развита экономическая, социальная и культурная сфера и переход к новой системе начинается с надстройки, новое государство оказывается практически единственной силой, на которую возлагается задача осуществления коренной ломки и перестройка старой экономической и духовной жизни общества. В итоге происходит совмещение функций государства и гражданского общества. Гражданское общество оказывается не в состоянии самостоятельно сформулировать и ставить на повестку дня проблемы, непосредственного решения, а государство берет на себя не только собственные функции, но и функции общества. Таким образом, государство как бы «поглощает общество». [8]

Несколько в ином ракурсе к освещению этого вопроса подходил академик М.Шарифходжаев, отмечавший, что «государство определяло главные цели и ведущие приоритеты экономического развития, вырабатывало и последовательно реализовывало политику коренных преобразований в экономике, социальной сфере и общественно-политической жизни государства. Это в определенной мере несколько сдерживало активное формирование

гражданского общества, однако позволяло сохранить и приумножить материальные предпосылки этого процесс». [9]

Положение о том, что органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и осуществляют предоставленные им законом полномочия на соответствующей территории впервые было включено в статью 7 новой редакции Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» принятого в апреле 1999 года.[10]

С принятием настоящего закона, утратил свою силу закон от 1993 года. Наряду с этим, в статью 1 указанного выше закона опять же впервые было включено понятие о том, что самоуправление граждан - гарантируемая [Конституцией](#) и законами Республики Узбекистан самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций.

В статью 127 обновленной Конституции Республики Узбекистан также включено понятие органов самоуправления граждан, но в несколько иной редакции.

В частности, в ней говорится о том, что органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и в соответствии с законом вправе самостоятельно решать вопросы местного значения исходя из интересов граждан, исторических особенностей развития, а также национальных ценностей, местных обычаев и традиций.

Сравнительный анализ этих статей позволяет сделать вывод о том, что статья 127 Конституции Республики Узбекистан дает более точное определение органам самоуправления граждан.

Следует отметить, что самоуправление граждан это все же не самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения. По логике вещей граждане не могут самостоятельно решать вопросы местного значения. Именно поэтому редакция статьи 127 Конституции

Республики Узбекистан уточняет, что именно органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и в соответствии с законом вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. Ключевыми здесь являются слова «органы самоуправления граждан».

А в соответствии со статьей 7 новой редакции Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» от 1999 года органами самоуправления граждан являются сходы граждан поселков, кишлаков и аулов, а также махаллей городов, поселков, кишлаков и аулов (далее — сход граждан).

В свою очередь статья 8 этого же закона гласит, что сход граждан обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на соответствующей территории.

Таким образом в статье указывается субъект, который и решает вопросы местного значения. Более того, уместно будет сказать о том, что в соответствии со статьей 36 Конституции Республики Узбекистан граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также общественного контроля над деятельностью государственных органов.

Подводя итог изложенному выше следует сделать вывод о том, что конституционный статус позволит, во-первых, по-новому определить роль и место органов самоуправления граждан в системе общественного и государственного управления, во-вторых, создать правовые основы постоянной связи органов самоуправления граждан с органами исполнительной и представительной власти на местах, в-третьих, расширить финансовые возможности органов самоуправления граждан с пересмотром их полномочий по решению социально-экономических проблем граждан, в-четвертых, эффективно осуществлять общественный контроль над деятельностью государственных органов и их должностных лиц, и наконец, в-пятых,

превращению органов самоуправления граждан в опорное звено общественного управления и контроля, усиление их роли в обществе, обеспечение активного участия населения в решении вопросов местного значения.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Национальная база данных законодательства, 01.-5.2023 г., № 03/23/837/0241
2. Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан», 1993 г., № 1, ст. 4
3. Национальная база данных законодательства, 19.01.2018 г., № 06/18/5304/0591
4. <https://lex.uz/ru/library/128#1>
5. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 6, ст.69
6. <https://president.uz/ru/lists/view/5272>
7. "Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан" 1993, N 9, ст. 322)
8. Миграян А. Гражданское общество, 50/50. Опыт словаря нового мышления. -М., 1999. -С.17.
9. Шарифходжаев М. Формирование открытого гражданского общества в Узбекистане.Т.: Мир экономики и права, 2002. -С.186.
10. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2013 г., № 17, ст. 219; 2016 г., № 17, ст. 173, № 52, ст. 597; 2017 г., № 37, ст. 978;