МАҲАЛЛИЙ ҲОКИМИЯТ ИЖРОИЯ ОРГАНЛАРИНИ НОМАРКАЗЛАШТИРИШ НАЗАРИЯСИ ВА УНИНГ МОҲИЯТИ

Ҳ.М.ЖЎРАБЕКОВА

Статья посвящена изучению такого понятия как децентрализация исполнительных органов местных властей, анализируются взгляды разных учёных по этому вопросу.

The article is devoted to study such concept as decentralisation of executive powers of local authorities, the opinions of different scientists on the question are analyzed.

Сўнгги йилларда Ўзбекистон жаҳон молиявий-иқтисодий инқирози шиддатли давом этаётганига қарамай мувозанатли ва тизимли давлат сиёсати олиб борилиши натижасида динамик иқтисодий ўсишга эришмоқда. Жаҳон тажрибаси далолат берадики, узлуксиз иқтисодий ўсиш иқтисодиёт соҳасида ислоҳотларни амалга ошириш билан бир вақтда давлат бошқаруви тизимини қайта қуриш, нафақат марказий ҳукуматнинг, балки маҳаллий ҳокимият органларининг ҳам самарадорлигини ошириш масалаларини кўриб чиқиш имконини таъминлайди. Ўзбекистон ўзини демократик давлат деб эълон қилган, бинобарин, демократик давлатни янада ривожлантириш жамият қурилишини такомиллаштиришнинг шундай шаклини тақозо этадики, унда қарорлар қабул қилиниши жараёнида мамлакат барча фуқароларининг манфаатлари инобатга олиниши, шунингдек, ушбу жараёнда, бошқача қилиб айтганда, кучли фуқаролик жамиятини барпо этишда фуқароларнинг ўзлари ҳам иштирок этиш имкониятига эга бўлишлари керак. Ўз ўрнида, бошқарувнинг бутун масъулияти марказий органлар зиммасида бўладиган марказлашган ёндашувига барҳам берилиб, бундай амалиёт номарказлашган бошқарув модели билан алмаштирилиши лозим. Бу борада мамлакатимиз Президенти И.А.Каримов илгари сурган "...бутун давлат ҳокимияти органлари ишининг самарадорлигини сақлаб қолган ҳолда ҳокимият ваколатларини марказ ихтиёридан соқит қилиш, бу ваколатларнинг бир қисмини марказдан минтақаларга, маҳаллий ҳокимият органларига олиб бериш йўлларини излаб топиш заруратга айланиб бормоқда» [1;16] деган ғоялари бу вазифаларни амалга оширишда дастуриламал бўлиб хизмат қилмоқда.

Маълумки, номарказлаштириш назарияси ва жаҳон тажрибаси шуни кўрсатадики, маҳаллий ҳокимиятнинг сиёсий, маъмурий ва молиявий ваколати кучайтирилса, ҳудудда ижтимоий-иқтисодий масалаларнинг тез ва самарали ҳал этилишига, ҳокимият бошқарувининг кучайиши ва мувофиқлаштирилишига, ҳокимиятнинг фуқаро ва жамият олдидаги масъулияти янада ошишига, фуқароларнинг фаоллиги (ҳудудга тааллуқли ижтимоий-иқтисодий масалалар юзасидан қарорлар қабул қилишдаги иштироки) янада ошишига олиб келади [2; 56].

Номарказлаштириш нимани англатади? Т.Фаллети [3;3-27] фикрича, номарказлаштириш – биринчи навбатда давлатнинг ўзи томонидан амалга ошириладиган ҳокимият давлат тизимини ислоҳ қилишнинг ва марказий ҳукуматнинг ваколатлари, ресурслари ҳамда вазифаларини маҳаллий ҳокимият органларига ўтказишга қаратилган жами жараёнлар йиғиндисидир. Бу ўринда муаллиф номарказлаштириш жараёни ваколатларни нодавлат институтларига ўтказишни ўз ичига олмаслигини таъкидлайди. Муаллиф ўзининг номарказлаштиришга доир изчил назариясида номарказлаштиришнинг учта тоифасидан (маъмурий, молиявий ва сиёсий) бири билан боғлиқ ҳолда ўтказилган ваколатларнинг турига қараб номарказлаштириш стратегиясининг таснифини келтирган.

Сиёсатшунос олим В.Робсон [4;76-164] номарказлаштиришга нисбатан маҳаллий ҳокимият тузилмаси ва молиясининг, марказий ва маҳаллий ҳокимият органлари ўзаро муносабатларининг ўзгариши, ваколатларни маҳаллий вакиллик органига ўтказиш жараёни сифатида қараган. Шундай қилиб, В.Робсон номарказлаштиришни маҳаллий ҳокимият органларига кўпроқ ваколатлар ва мустақиллик бериш, шунингдек, уларнинг масъулиятини ошириш сифатида таърифлайди.

В.Рональд ва С.Пол таърифига кўра, номарказлаштириш – бир бири билан боғлиқ учта со-

ҳада марказий ва маҳаллий ҳокимият органларининг ўзаро муносабатларидир, бу соҳалар қуйидагилардан иборат:

1) иқтисодий ўсиш сифатида иқтисодиёт, бу соҳа катта маъмурий ва молиявий ваколатлар берилишини талаб қилади;

2) ҳам давлат ҳокимияти органлари ўртасидаги, ҳам ҳокимият минтақалараро органлари ўртасидаги муносабатларнинг самарали тизимини ишлаб чиқиш орқали сифатли ижтимоий хизматлар кўрсатиши учун маҳаллий маъмуриятларни ваколатлар билан таъминлаш;

3) юқори сифатли ва мустаҳкам давлат бошқаруви сифатида "самарали бошқарув. Инглиз эквивалентида "самарали бошқариш" «good governance» деб аталиб, қуйидагиларни англатади:

биринчидан, «good governance» давлат бошқаруви ҳокимиятни тақсимлаш, халқ ҳокимияти, юқори мансабдор шахсларнинг сайлаб қўйилиши ва алмаштирилиши, ижро қилувчи ҳокимият институтларининг ҳисобот бериши, қонун ҳукмронлиги, сиёсий плюрализм ва оммавий ахборот воситаларининг эркинлиги каби демократик принциплар асосига қурилади;

иккинчидан, давлат бошқарувининг самарадорлиги – олдинга қўйилган мақсадларга зарур муддатларда ва ижтимоий ресурсларни оқилона тарзда энг кам сарфлаган ҳолда эришиш деган маънони билдиради [5;95-178].

Мазкур услублар марказий ва маҳаллий ҳокимият органларида ишловчи давлат хизматчилари ўртасида вазифаларни тақсимлашга ҳам дахлдордир. Россиялик олим В.Васильевнинг [6;9] фикрича, номарказлаштириш – бошқарув фаолияти самарадорлигини оширишнинг жуда муҳим усули ҳисобланади. Муаллиф номарказлаштиришга нисбатан "*қарорларни номарказлаштириш"* жараёни сифатида қарайди. Бунда у таъкидлайдики, агар гап демократик давлат ҳақида бораётган бўлса, бу давлат ваколатларни шу даражада қуйига "тушириши" лозимки, токи уларни қўллаш аҳолининг умумий манфаатлари нуқтаи назаридан энг кўп даражада натижадор бўлиши керак. В.Васильевнинг ёзишича, демократик ва тоталитар давлатларда номарказлаштириш жараёнлари бир-биридан фарқ қилади. Тоталитар давлатларда бу жараён изчилликка эга бўлмайди, ниҳоясига етказилмайди. Боз устига, ушбу жараён расмиятчилик услубларида ўтказилади, бу эса ҳокимият маҳаллий органларининг "омилкорлик ҳаракатлари"ни чеклаб қўяди, ижодий ёндашув зарур бўлган жойларда стандартларга риоя этилишига мажбур қилади. Бундай ҳолат маҳаллий аҳолининг ўз турмушини фаровонлаштириш борасидаги ҳаракатларини чеклаб қўяди, турмуш шароитлари ташқаридан қараганда ҳамма учун бир хил бўлиб қолишига олиб келади. Буларнинг акси ўлароқ, демократик давлатда ўтказиладиган номарказлаштириш жараёни аҳолининг маҳаллий, хос хусусиятлардан фойдаланган ҳолда бошқарувда ташаббускорлик ва фаоллик билан иштирок этишига, пировард натижада эса, ҳаётий интилишлари эркин ва тўла-тўкис рўёбга чиқишига олиб келади. Муаллифнинг фикрича, халқ ҳокимиятининг ўзига хос институти – маҳаллий ўзини ўзи бошқариш юқорида баён этилган мақсадга эришиш воситаси сифатида хизмат қилади.

Номарказлаштириш орқали давлат бошқаруви тизимини такомиллаштиришдан кўзланган асосий мақсад – давлат бошқарувининг барча бўғинлари ўртасида вазифалар, ваколатлар ва масъулиятни мақбул тарзда тақсимлаш эвазига давлат вазифаларини самарали амалга ошириш ва аҳолига ижтимоий хизматлар кўрсатишдан, шунингдек, бюджетлараро муносабатларнинг оқилона тизимини шакллантиришдан иборатдир. Номарказлаштириш ва унга бевосита алоқадор бўлган бошқа тадбирларни рўёбга чиқариш давлат бошқаруви тизимини янада такомиллаштиришга, давлат вазифаларини мақбуллаштиришга ва ҳокимият барча бўғинлари ўртасида самарали тақсимлашга, давлат ҳокимияти барча бўғинлари барқарор ва самарали амал қилишини таъминловчи бюджетлараро муносабатларнинг янада самарали моделини вужудга келтиришга кўмаклашади.

Япон олими М.Мураматсу [7;156-205] номарказлаштириш жараёнини "Ивасакининг номарказлаштириш модели"дан фойдаланган ҳолда номарказлаштиришнинг учта тури: сиёсий, молиявий ва маъмурий номарказлаштириш жиҳатидан тадқиқ қилган.

Япониялик тадқиқотчи Ивасаки Микико (1985) томонидан номарказлаштиришнинг учта тури мисолида тақдим этилган номарказлаштириш модели кўрсатилган.

Ивасаки моделига мувофиқ, "сиёсий номарказлаштириш" федерал тизимни тавсифловчи

номарказлаштиришнинг биринчи тури бўлиб, у Конституция ҳамда маҳаллий бошлиқлар ҳамда маҳаллий вакиллик органи сайловларига доир ҳужжатларда белгиланган марказий ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ўртасидаги тенгликни назарда тутади. Номарказлаштириш ушбу турининг ўзига хос хусусияти – молиявий мустақилликнинг юқори даражаси ва маҳаллий ҳокимиятга мансабдор шахсларни сайлашнинг тизими мавжудлигидадир.

Номарказлаштиришнинг иккинчи тури "маъмурий номарказлаштириш" бўлиб, ушбу моделда маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятининг асоси қонунда белгилаб берилган. Мазкур қонуннинг ташаббускори ва муаллифи марказий ҳукуматдир. Бошқача қилиб айтганда, маҳаллий ҳокимият органларининг фаолияти қонунда белгиланган шартлар билан регламентланади, яъни улар маҳаллий ҳукуматга тобе бўлади, бироқ бу бутунлай тобеликни англатмайди. Бунда маҳаллий ҳокимият органларининг айрим мансабдор шахслари сайлаб қўйилиши, айримлари эса, тайинланиши лозим.

Учинчи модель "деконцентрация"деб аталиб, унда маҳаллий ҳокимият органларининг сиёсий жиҳатдан ҳам, марказий ҳукумат томонидан қонун асосида берилган ҳокимият ва ваколатлар жиҳатидан ҳам марказий ҳукумат олдида ҳисобот бериши назарда тутилган. Юқори мансабдор шахслар марказий ҳукумат томонидан тайинланади, бу ҳол маҳаллий ҳокимият органларини марказий ҳукуматнинг филиалларига айлантиради, марказий ҳукумат томонидан ваколатлар маҳаллий ҳокимият органларига ўтказилганлигини англатади. Бундай вазият нафақат марказий ҳукуматга бўйсунишга, балки молиявий қарам бўлишга ҳам олиб келади.

М.Мураматсу фикрича, умуман олганда номарказлаш-тиришнинг барча моделлари ҳам амалий таъсирчан бўлади, бироқ улар кўп даражада юридик назарияга асосланган бўлиб, уларда сиёсий концепция жуда чегараланган. Масалан, юқорида тавсифланган моделлардан келиб чиққан ҳолда таъкидлаш керакки, сиёсий номарказлаштиришнинг идеал шакли унитар давлатда амал қилиши мумкин эмас, ваҳоланки унитар давлатларнинг кўпида сиёсий номарказлаштиришнинг юқори даражасини кузатиш мумкин. Шу муносабат билан муаллиф сиёсий жараён сифатида қаралаётган "сиёсий номарказлаштириш" модели амал илганда маҳаллий ҳокимият органлари қандай ташкил этилгани ва улар қандай шартларда (шу жумладан, ҳуқуқий шартларда) ишламоқда, деган саволни ўртага ташлайди. Бунда муаллиф мамлакатнинг давлат тизими ва Конституцияси тузилишини ҳам инобатга олиш зарурлигини таъкидлайди. Бироқ, шу билан бирга қандай бўлишидан қатъи назар, маҳаллий ҳокимият органларини ёки уларнинг марказий ҳукумат билан ўзаро муносабатларини тартибга солувчи ҳуқуқий тизим чекланган ва шунинг учун бундай ҳуқуқий тизимнинг мажбуриятлар юкловчи кучи заифдир. Масалан, иккинчи модель ҳақида гап борганда муаллиф "маъмурий номарказлаштириш" жуда номарказлаштирилган тизимнинг белгиларини ва филиал моделининг, яъни номарказлаштириш учинчи шаклининг белгиларини қамраб олади деб таъкидлайди. Бунда улар ўртасидаги фарқ келтирилмайди. Япония мисолида кўриш мумкинки, унитар давлат бўлган маҳаллий ҳокимият органлари филиал моделга киритилмайди ва ҳақиқатан ҳам Япония иккинчи моделга мос келади.

Номарказлаштиришнинг юқорида кўрсатилган турларини кўриб чиқар экан, Т.Фаллети таъкидлайдики, давлат тизимини номарказлаштиришнинг бундай тўлқини давлатларни ва уларнинг иқтисодиётини юқори даражада марказлаштиришга кетган ўн йилликдан кейин жаҳон бўйлаб кенг тарқалди. Номарказлаштириш жараёни динамик ривожланишига қараб, сиёсий оқибатлар биринчи даражали аҳамият касб этди, бу эса марказий ва маҳаллий ҳокимият органлари ўртасида ваколатларнинг аниқ тақсимланишига олиб келди.

Давлат тизимини номарказлаштириш ҳақида гап борар экан, бу жараённинг кучли ва заиф томонларига эътиборни қаратиш зарур. Масалан, бир томондан, Робсон (1966), М.Мураматсу (1997), Рональд ва Пол (2005) каби олимлар таъкидлайдиларки, маҳаллий ҳокимият органларини номарказлаштириш маҳаллий маъмуриятнинг сиёсий фаоллигини, масъулиятини, молиявий самарадорликни оширишга кўмаклашади ва пировард натижада иқтисодий ўсишни таъминлайди. Бошқа томондан, Т.Фаллетининг таъкидлашича, ҳаддан ташқари номарказлаштириш макроиқтисодиётнинг нобарқарорлигига, ресурсларни, айниқса, молиявий ресурсларни

балансланмаган тарзда тақсимлашга, расмиятчилик кучайиши ва унинг ҳимоя қилинишига олиб келади.

Рональд ва Пол ўтказган тадқиқотлар натижалари номарказлаштириш жараёни номарказлаштириш, ваколатларни ўтказиш ва бериш каби номарказлаштиришнинг турли услублари орқали амалга оширилиши мумкинлигини кўрсатди. Номарказлаштиришнинг мазкур услублари ижтимоий хизматлар кўрсатишда марказий ва маҳаллий ҳокимиятлар ўртасида вазифаларни тақсимлашга қаратилиши ҳам мумкин.

Шундай қилиб, ўтказган таҳлилимизга асосланиб, номарказлаштиришнинг моҳияти тўғрисида қуйидагича хулоса қилиш мумкин.

Биринчидан, номарказлаштириш – энг аввало, давлат бошқарув тизимини ислоҳ қилиш билан боғлиқ ҳамда бошқарувни эркинлаштиришга ва унинг самарадорлигини оширишга қаратилган узоқ давом этадиган жараён;

иккинчидан, номарказлаштириш – ҳокимият маҳаллий органига сиёсий ҳокимиятни, маъмурий функциялар ва молиявий мажбуриятларни ўтказиш мақсадида марказий ҳукумат билан маҳаллий ҳокимият органи ўртасидаги муносабатларни ўзгартириш жараёни;

учинчидан, номарказлаштириш – давлат бошқаруви маҳаллий органлари тизимини босқичма-босқич қайта ташкил этиш билан боғлиқ сиёсий жараён бўлиб, унинг пировард мақсади муниципал тузилмалар барпо этишдир. Муниципал сўзи лотинча “municipium” сўзидан олинган бўлиб, маҳаллий ўзини ўзи бошқарувни англатади [8; 333].

Бинобарин, маҳаллий ўзини ўзи бошқаришни ривожлантириш ва давлат бошқарувининг самарадорлигини ошириш зарурати номарказлаштиришни амалга ошириш заруратини келтириб чиқаради. Номарказлаштириш ўз навбатида бошқарув иерархиясининг қуйи бўғинига кўпроқ мустақиллик (шу жумладан функционал, моддий, молиявий, маъмурий мустақиллик) бериш билан боғлиқ ҳолда давлат бошқаруви тузилмасига ўзгартиришлар киритишни тақозо этадики, бундан кўзланган мақсад – маҳаллий масалаларнинг ҳал этилишида маҳаллий ҳамжамиятларнинг манфаатларини янада мукаммалроқ инобатга олиш ва тегишинча, умуман олганда, жамият фаровонлигини оширишдир.

Маҳаллий ҳокимият органларини номарказлаштириш ислоҳотини ўтказишда юқорида келтирилган кучли томонларга қарамай, унинг заиф томонларига ҳам алоҳида эътибор бериш зарур. Акс ҳолда номарказлаштириш жараёни ижобий натижалар билан бир қаторда салбий натижаларни ҳам келтириб чиқариши мумкин.

АДАБИЁТЛАР:

1. Каримов И.А. Ўзбекистоннинг ўз истиқлол ва тараққиёт йўли.- Т.: Ўзбекистон, 1992
2. World Bank. (2005). East Asia decentralization. Washington, DC: Ronald, W. & Paul, S., 56-бет.
3. Фаллети Т. Последовательная теория децентрализации и его влияние на баланс сил во взаимоотношении между органами государственной власти: На примере Латинской Америки в сравнительном перспективе, 2004 / 2007 йил 7 январда http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/314.pdf дан олинган.
4. Робсон В. Кризис местного правительства. - Лондон: «George Allen Unwin LTD», 1996
5. Международный Банк Реконструкции и Развития. Децентрализация в Восточной Азии. - Вашингтон: Рональд В. и Пол С.,2005.
6. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие.- Москва, 1999
7. Мураматсу М. (1997). Местная власть в Японском государстве. Калифорния: «University of California Press, Ltd».1997
8. Словарь иностранных слов.- М.,1988.

Андижон давлат университети,
2010 йил 25 сентябрда қабул қилинган.
(Тақризчи: проф. М.Қирғизбоев)