

Oltinoy MAMIROVA,

O'zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi Davlat boshqaruvi akademiyasi mustaqil tadqiqotchisi

Tel: (90)380 72 31

O'zJOKU s.f.d, Professor M.Qirgizboyev taqrizi asosida

DAVLAT HOKIMIYATI BOSHQARUV ORGANLARINI NOMARKAZLASHTIRISHGA OID KATEGORIYALAR

TAHLILI

Annotatsiya

Davlat organlari boshqaruvini nomarkazlashtirish islohotlari huquqiy davlatni shakllantirishning asosiy shart-sharoitlaridan biri bo'lib, bu islohot fuqarolik jamiyati institutlarining rivojlanish sur'atlariga monand ravishda rivojlanib boradi. Ushbu maqolada davlat boshqaruvida nomarkazlashtirish tushunchasi, nomarkazlashtirish konseptiga oid tahlillar, nomarkazlashtirishning fiskal, ma'muriy, siyosiy turlari muhokama qilinadi. Shuningdek, ma'muriy islohotlarning dekonstratsiya, delegatsiya, devolyutsiya, uzoqlashtirish kabi asosiy shakllari ochib beriladi.

Kalit so'zlar: Nomarkazlashtirish, nomarkazlashtirish konsepti, fiskal nomarkazlashtirish, siyosiy nomarkazlashtirish, ma'muriy nomarkazlashtirish.

АНАЛИЗ КАТЕГОРИЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Реформы децентрализации управления государственными органами являются одним из главных условий формирования правового государства, и эта реформа развивается в соответствии с темпами развития институтов гражданского общества. В данной статье рассматривается понятие децентрализации в государственном управлении, анализируется понятие децентрализации, фискальный, административный и политический виды децентрализации. Также раскрыты основные формы административных реформ, такие как деконцентрация, делегирование, децентрализация, удаленность.

Ключевые слова: Децентрализация, концепция децентрализации, фискальная децентрализация, политическая децентрализация, административная децентрализация.

ANALYSIS OF CATEGORIES OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Annotatsion

The reforms of decentralization of the management of state bodies are one of the main conditions for the formation of a legal state, and this reform develops in line with the pace of development of civil society institutions. This article discusses the concept of decentralization in public administration, analyzes of the concept of decentralization, fiscal, administrative, and political types of decentralization. Also, the main forms of administrative reforms such as deconcentration, delegation, devolution, divestment, are revealed.

Key words: Decentralization, concept of decentralization, fiscal decentralization, political decentralization, administrative decentralization.

Kirish. Rivojlangan mamlakatlarda davlat boshqaruv organlarini nomarkazlashtirish (desentralizatsiyalash) islohotlari XX asrning 70-yillaridan boshlanganiga qaramasdan unga doir kategoriyalarning boyib borishi hanuz davom etmoqda. Ularni mazmun-mohiyatini tadqiq etish bu sohadagi islohotlarni yanada samarali bo'lishi uchun ta'sir qiladi.

Davlat boshqaruv organlarini nomarkazlashtirishni amalga oshirish markazlashgan rejalashtirish natijasida kelib chiqqan muammolarni bartaraf etadi, murakkab byurokratik proseduralarni kamaytiradi, hokimiyatning mahalliy shart-sharoitlar va ehtiyojlarga nisbatan sezgirligini oshiradi, qarorlar qabul qilish jarayolarida turli siyosiy, etnik, diniy va madaniy guruhlarining vakilligini ko'paytiradi, markazdagi vazirliklar zimmasidagi boshqaruv yuklarini kamaytirib, ularni siyosiy muvofiqlashtirish funksiyalarini bajarishlariga shart-sharoitlar yaratadi. Oxir-oqibatda nomarkazlashtirish siyosiy barqarorlik va milliy birlikni oshiradi, fuqarolarga mahalliy darajalarda davlat dasturlarini bajarilishi ustidan nazorat qilishlari uchun imkoniyatlar yaratadi.

Agar nomarkazlashtirish jarayonlarining turli davlatlarda turlicha amalga oshirilishini nazarda tutadigan bo'lsak, ularga doir islohotlar birinchidan, davlat taraqqiyotining tarixiy shart-sharoitlariga bog'liq holda kechadi; ikkinchidan, u davlat hokimiyati boshqaruvining ijtimoiy cheklanishiga ta'sir ko'rsatuvchi omillar - joylarda demokratiyaning rivojlanganlik darajasi, mahalliy o'zini o'zi boshqarish va fuqarolik jamiyatining faolligi darajasiga bog'liq holda o'z samarasini beradi.

Tadqiqot metodologiyasi va adabiyotlar tahlili. Maqolani yozishda xorijiy mamlakatlar va O'zbekistonda davlat boshqaruv organlarini nomarkazlashtirishga oid evolyusion jarayonlar o'rganildi, ular bir tizimga solinib umumlashtirildi. Mazkur mavzuga oid taniqli ekspertlarning tahlillari va tavsilari o'rganildi. Maqolada tadqiqot olib borishning umumilmiy metodlari - tizimli-funksional, qiyosiy, mantiqiy, statistik tahlillardan foydalanildi, shuningdek manbalar va ma'lumotlarni tizimlashtirish va qiyoslash, umumlashtirish, tuzilmaviylik hamda dinamik tahlil metodlariga ham murojaat qilindi.

Tadqiqot natijalari. Davlat boshqaruvida "markazlashtirish" kategoriyasi 1794 yilda Fransiya izohli lug'atida davlat hokimiyatini tashkil etishning yangi shaklini ifodalash uchun berildi. Dastlab nomarkazlashtirish (desentralizatsiya) o'sha paytdagi hukmdorlar "o'z hokimiyatimni yo'qotib qo'yishim mumkin" degan fikrlaridan kelib chiqib unga qo'rquv bilan qaradi. Qolaversa, ular davlat hokimiyatini markazlashtirishga berilgan edi [17].

Taniqli fransuz statist olimi Moris Blok nomarkazlashtirishni markazlashtirishni kuchsizlantirish va buzishning vaqtinchalik usuli sifatida baholab, u bu haqda 1963 yilda maxsus maqola e'lon qildi. M.Blokning fikricha, nomarkazlashtirish siyosiy qarorlar qabul qilishning markazlashgan tizimini butunlay inkor qilmaydi. Markazlashtirishning muayyan hissasi birlik, hisobdorlikni ta'minlash uchun zarur bo'ladi, buning natijasida davlat boshqaruvi sifati yuqori bo'ladi [14].

Shu tariqa, nomarkazlashtirish dastlab mintaqaviy boshqaruv guruhlari o'zaro raqobatdoshligini va samaradorligini oshiradi, degan qarashlar hukmdor bo'lgan bo'lsa, keyinroq nomarkazlashtirishning ijtimoiy-iqtisodiy imkoniyatlariga muhim e'tibor qaratila boshlandi. Jumladan, taniqli siyosatshunos AQSH siyosatshunosi Robert Dal "nomarkazlashtirish davlatning

iqtisodiy salohiyatini oshirishga imkoniyatlar yaratadi”, degan fikrlarni bildirdi va nomarkazlashtirishni davlatni iqtisodiy muvofiqlashtirish korrupsiyani kuchaytiradi, degan fikr bilan uni markazlashtirishga qarshi qo‘ydi [11]. AQSH sosiologi Daniyel Bell esa “hozirgi davrda siyosiy birliklarni, ular bilan birgalikda siyosiy qarorlar qabul qilish birliklarini o‘zgarib borayotganligini ta’kidlab, shunday shart-sharoitlarda nomarkazlashtirish kichik boshqaruv birliklarini muhim funksiyalar bilan ta’minlab, markaziy hokimiyat ostida ularni birlashtirib turadi”, degan fikrni bildirgan edi [9].

Yarim asrluk vaqt davomida boshqaruvning nomarkazlashtirish tizimi dunyoga keng tarqaldi. Agar oldinlari nomarkazlashtirish norasmiy destruktiv jarayon sifatida talqin etilgan bo‘lsa, XX asrning ikkinchi yarmidan boshlab muayyan boshqaruv qomdalarini o‘zida mujassamlashtirgan rasmiy siyosiy institutga aylandi [5].

XX asrning 90-yillaridan boshlab nomarkazlashtirishning yangi siyosiy institusional shaklda rivojlanishi natijasida bu tushunchani konseptualashtirishning bir necha yondashuvlari shakllandi. Jumladan, keyingi o‘n yillikda “nomarkazlashtirish konsepti” tushunchasi paydo bo‘ldi va u siyosiy fanlar sohasida ishlatilmoqda.

Davlat boshqaruv hokimiyati tizimining vakolatlarini quyi hokimiyat tizimiga uzatishning, ya’ni nomarkazlashtirishning uchta turi shakllandi: 1) fiskal; 2) ma’muriy; 3) siyosiy.

Fiskal, yoki byudjet tizimini nomarkazlashtirishga binoan mintaqalar miolifiy sohada avtonomoya olishga erishadi, boshqacha aytganda, ular o‘z byudjetlarini o‘z soliq bazalari orqali shakllantiradi. Ularga o‘zlari soliqni o‘rnatish, xarajatlar hajmini o‘rnatish imkoniyatlari beriladi. Byudjet tizimini nomarkazlashtirish doirasida transfertlar hajmini oshirishga mo‘ljallangan, markazdan mintaqaviy va lokal hududiy boshqaruv birliklariga uzatilgan hamda harajatlarni nomarkazlashtirish kabi ijtimoiy sohani nomarkazlashtirish ishlari quyi boshqaruv boshqaruv organlariga o‘tkaziladi.

Ma’muriy nomarkazlashtirish esa umummilliy hukumat o‘zining qator boshqaruv vakolatlarini hokimiyatning mintaqaviy organlariga uzatadi va shu bilan bir vaqtda buning uchun o‘zining vakillarini tayinlaydi. Ular mintaqani rivojlantirishga hissa qo‘shishlari barobarida markaz nomidan boshqaruv tizimida nazorat funksiyalarini amalga oshiradi. Siyosiy nomarkazlashtirish deganda qator masalalar bo‘yicha qarorlar qabul qilish bevosita mintaqalar vakolatlariga beriladi [6]. Siyosiy yoki demokratik nomarkazlashtirish o‘z huquqlariga binoan aholiga hisobdor bo‘lgan hokimiyat institutlariga hokimiyat vakolatlarini bir qismini o‘tkazish demakdir. Bunda, qoidaga binoan, hisobdorlik bu siyosiy institutlarning saylangan ekanligi bilan kafolatlanadi.

Endi nomarkazlashtirish konseptiga oid tahlillarga to‘xtalib o‘tamiz. Davlat boshqaruv organlarini nomarkazlashtirish siyosiy, moliyaviy, iqtisodiy, ma’muriy kabilar tizimini qaytadan tashkil etishga taalluqli tushuncha hisoblanadi. “Nomarkazlashtirish” konseptini esa siyosiy fanlarning nazariy yutuqlarini aniqlashtirish jarayonida anglab olish mumkin bo‘ladi. “Nomarkazlashtirish” konseptining mazmuni mintaqaviy, hududiy davlat organlari yoki mahalliy o‘zini o‘zi boshqarish organlari, xususiylash tashkilotlarning markaziy davlat boshqaruv organlari tomonidan berilgan yangi funksiyalarni amalga oshirish va bu jarayondagi mas’ulligiga bog‘liqdir. Buning natijasida davlatning ichki siyosatida lokal (mahalliy) hokimiyat organlarining asosiy darajaga chiqishi anglanadi. Mana shu darajadaga erishilganida hokimiyatning lokal tizimi, shuningdek shu bilan bir vaqtda lokal demokratiya shakllanadi. Taniqli olim D.Bernsning fikricha, “fuqarolar mahalliy o‘zini o‘zi boshqarish organlari faoliyatini nazorat qilish huquqlari va vositalariga egadirlar hamda ular qarorlar qabul qilishda bevosita ishtirok etadi” [10].

Nomarkazlashtirish erkinlik g‘oyalari bog‘liq tushuncha bo‘lib, u “anarxist”, “libertarian” kabi o‘sha davrdagi davlat tuzumiga qarshi chiqqan siyosiy faollar tomonidan XX asrga kelib o‘zining mantiqiy tugal holatiga keldi. Aleksis de Tokvil shunday deb yozgan edi: “Nomarkazlashtirish nafaqat ma’muriy qadriyat, balki u fuqarolik mezonidir, chunki u fuqarolarning davlat va munisipal ishlariga faol qiziqishlari imkoniyatlarini ko‘paytiradi, buning natijasida ulardap foydalaniilgan erkinliklar ko‘nikmasi hosil bo‘ladi. Bu mahalliy, faol, nozik tabiatli erkinliklar to‘planishi natijasi jamoaviy irodalar tomonidan qo‘llab-quvatlansa, u holda markaziy hukumat talablariga qarshi samarali posangi paydo bo‘ladi” [1]. Anarxizm asoschisi Pyer-Jozef Prudon esa quyidagi fikrni bildirgan edi: “Mening 25 yil davomida ishlab chiqilgan barcha iqtisodiy g‘oyalirim quyidagi so‘zda jamlangan: qishloqxo‘jalik-sanoat federesiyasi. Mening barcha siyosiy g‘oyalirim shu formulaga jamlangan: siyosiy federatsiya yoki nomarkazlashtirish” [2].

Har qanday sohadagi nomarkazlashtirish – bu markazlashgan tizim muammolariga javob (aks-sado) sifatida namoyon bo‘ladi. Hukumatni nomarkazlashtirishga sabab bo‘lgan mavzular – bu iqtisodiy tanazzul, hukumatning xizmat ko‘rsatish sohasini moliyalashtirish imkoniyatini yo‘qligi, yuki og‘irlashib ketgan xizmat ko‘rsatishlar darajasini keskin pasayib ketishi, mahalliy o‘zini o‘zi boshqarishda ozchilik ta’sirini kuchaytirishga oid talablari, legitimlikning zaiflashib ketishi kabilar va hokazo [7].

Hukumatni nomarkazlashtirishning ham siyosiy, ham ma’muriy jihatlari mavjud. Shuningdek, hukumatni nomarkazlashtirish quyi aholi yashash joylariga berish (qarorlar qabul qilish funksiyalarini berish tarzida) vositasida hududiy nomarkazlashtirish ham bo‘lishi mumkin.

Siyosiy nomarkazlashtirish siyosatni ishlab chiqishda milliy hukumat hokimiyatini kamaytirishni anglatadi. Bu jarayon qarorlar qabul qilish avtonomligiga ega bo‘lgan hudud institutlarini isloh etish yo‘li bilan beriladi, yoki fuqarolarga mahalliy hokimiyat organlari mansabdorlarini saylash huquqlarini berish yo‘li bilan amalga oshiriladi [6].

Siyosiy nomarkazlashtirish devolyusiyasi vositasida siyosiy hokimiyat vakolatlarini quyi mintaqaviy va mahalliy hokimiyat organlariga o‘tkazishga oid siyosiy boshqaruv tuzilmalaridagi o‘zgarishlarni anglatadi. Taniqli olim Ketlin O’Neyl fikricha, siyosiy nomarkazlashtirish fiskal nomarkazlashtirish amalga oshirilmagan taqdirda boshqaruvning milliy darajasida muholifiy partiyalar uchun ularga moliyaviy resurslardan foydalanishlariga imkon bermagan holda siyosiy maydonlar yaratadi [15].

Fiskal nomarkazlashtirish o‘z o‘mida o‘zida siyosiy, boshqaruv va boshqa strategiyalarning strategiyalari, algoritmlari va daromadlarni qayta taqsimlashga qaratilgan xatti-harakatlarning fiskal o‘zaro aloqalari jamlanmasini namoyon qiladi.

Taniqli olimlar Elizabet foster va Reychel Glennester hokimiyat organlarini nomarkazlashtirishning davlat xizmati ko‘rsatishini yaxshilashini quyidagi asoslarini ajratib ko‘rsatadi:

- nomarkazlashtirish taqdim etilayotgan davlat xizmatlarini turli tuman bo‘lishini, shuningdek turli mintaqalarda har xil usullarda xizmat ko‘rsatilishini ta’minlaydi;

- ham jug'rofiy, ham byurokratik masofalarni qisqartirish hisobiga to'g'ridan-to'g'ri ravishda davlat xizmatlarini taqdim etadi, nomarkazlashtirish taqdim etilayotgan davlat xizmatlari va ularni nazorat qilish xarajatlarini kishqartiradi, xizmat ko'rsatishni tezkorligini oshiradi, davlat xizmatlarini iste'molchilari talablariga qisqa vaqtda aks-sado berishini ta'minlaydi;

- markaziy hukumatning muayyan va ayrim mintaqalarni qo'llab-quvvatlashini oldini olib, "alohida homiylik" hatti-harakatlariga imkon bermaydi, nomarkazlashtirish natijasida davlat xizmatlari uchun ajratilgan mablag'lar mintaqalar o'rtasida teng va adolat prinsiplari talablari asosida taqsimlanadi [13].

Taniqli siyosatshunos olim Tyuliya Faletti siyosiy nomarkazlashtirishni saylov tizimi yoki konstitusiyaviy islohotlar doirasida siyosiy strategiyalar jamlanishi jarayoni sifatida talqin etadi. Bu jarayonda hokimiyatning yuqori darajalarini quyi darajalarga hokimiyat vakolatlarini uzatish amalga oshiriladi. Shu tariqa, nomarkazlashtirishni amalga oshirishga qaratilgan siyosat o'z ichiga hokimiyat vakolatlarini yoki resurslarini nodavlat sub'yektlarga uzatish jarayonini ham oladi [12].

Davlat boshqaruvini nomarkazlashtirish fuqarolarni hokimiyat organlariga yaqinlashtiradi, ularning boshqaruv qarorlarini qabul qilish jarayonlaridagi ishtiroklarini kengaytiradi. Qabul qilingan boshqaruv qarorlari mahalliy shart-sharoitlarni o'zida ifodalagan sababli fuqarolar ehtiyojlariga moslashadi. Nomarkazlashtirish deganda hokimiyatni hududiy tashkil etish usuli tushuniladi. Bu degani markazlashgan davlat doirasida mahalliy o'zini o'zi boshqarish, mintaqa kabi mustaqil boshqaruv birliklari tashkil etiladi, ular esa xududiy jamoalar manfaatlarini o'zida ifoda etadi. Shu bilan birga, hokimiyat organlarini nomarkazlashtirish nafaqat qonunlarga o'zgartishlar kiritishni, balki uning huquqiy asoslarini davlat konstitusiyasida ifodalashni taqozo etadi. Nomarkazlashtirishning bir e'tiborli tomongi shundaki, u mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlarini ma'muriy mustaqilligini ta'minlaydi, mahalliy o'zini o'zi boshqarish organi va jamiyat institutlarini markaziy hokimiyat bilan o'zaro aloqalarining samarasini oshiradi [8].

Xulosa. Shu tariqa, xulosa qilib aytganda, nomarkazlashtirish islohotlari natijasida quyidagi o'zgarishlar yuz beradi:

- nomarkazlashtirish islohotlarining muvafaqqiyatli tarzda kechishi fuqarolik jamiyatining rivojlanishi va faollashishiga bog'liq bo'lib, u aholi tomonidan demokratik qadriyatlarini nechog'og'liq o'zlashtirilari bilan uzviy ravishda bog'liqdir;

- nomarkazlashtirish lokal darajada demokratik prinsiplar asosida faoliyat yurita oladigan mahalliy o'zini o'zi boshqaruv organlarining mavjud bo'lishi va ularning avtonomiya maqomida o'zini ifqoda etib, hududiy jamoa manfaatlarini o'zida ifoda etishi bilan bog'liqdir;

- nomarkazlashtirish jarayonida markaziy hokimiyat mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlariga vakolatlar (soliqlar to'plash, aholiga xizmat ko'rsatish va boshqa) va mas'uliyatlar beriladigan o'zgarilarni o'z ichiga oladi;

- nomarkazlashtirish islohotlari natijasida mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlari qonun ijodkorligida faol ishtirok etish va mahalliy boshqaruvni to'g'ridan-to'g'ri amalga oshirish vakolatlarini qo'lga kiritadi, joylarda davlat siyosatini amalga oshiradi, ijtimoiy sohani (ta'lim, madaniyat, sog'liqni saqlash, uy-joy, kommunal, transport, aholiga davlat xizmati ko'rsatish, hududni obodonlashtirish) boshqaradi va muvofiqlashtiradi.

Shuningdek, davlat organlari boshqaruvini nomarkazlashtirish islohotlari huquqiy davlatni shakllantirishning asosiy shart-sharoitlaridan biri bo'lib, bu islohot fuqarolik jamiyati institutlarining rivojlanish sur'atlariga monand ravishda rivojlanib boradi.

ADABIYOTLAR

1. Алексис де Токвиль. Демократия в Америке.// -С.88-89.// https://sv-scena.ru/Buki/Dyemokratiya-v-Amyerikyе.28.html#Q5531-politichyеskiye-poslyedstvuya-dyetsyentralizatsii-ispolnityeljjnoyi-vlasti-v-soyedinyennykh-shtatak;Децентрализация.//https://hmn.wiki/ru/Decentralist#cite_note-8.
2. Анархист с человеческим лицом//<https://diletant.media/articles/33526788/>.
3. Джон Стоссел "Частная благотворительность могла бы сделать гораздо больше, если бы правительство не вытеснило ее В архиве 2013-02-09 в Wayback Machine ", Обзор еврейского мира, 24 августа 2005 г.
4. «Децентрализация: выборка определений» (PDF). Программа развития ООН. Октябрь 1999. С.11-12.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала»,1997. С.72.
6. Трейсман, Дэниел (2007). Архитектура правительства: переосмысление политической децентрализации. Издательство Кембриджского университета.
7. Хольгер Даун, Децентрализация школ в контексте глобализирующегося управления: международное сравнение ответов широких масс, Springer, 2007 г., C28-29// https://www.researchgate.net/publication/44839178_School_decentralization_in_the_context_of_globalizing_governance_International_comparison_of_grassroots_responses.
8. Свтушенко О.Н. Проблеми децентралізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні.-Киев:Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2019.–Вип. 29. С.329
9. Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. New York: Basic Books,1999. P.319.
10. Burns D. Can Local Democracy Survive Governance? /D. Burns//Urban Studies.–2000.– Vol. 37.–№ 5/6. P.963.
11. Dahl R. On Democracy. New Haven: Yale University Press, 2000. P.121.
12. Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. P. 34.
13. Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date // Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. 150 p. P. 73 - 84. P. 73 - 74.
14. French Liberalism in the 19th Century: An Anthology / Eds. R. Leroux, D.M. Hart. London: Routledge, 2012. P. 256.
15. O'Neill K. Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 275 p. P. 217.
16. Treisman D. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

17. Schmidt V.A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press,1990. P.11