



UDK: 323:347.9(575.1)

Oltinoy MA'MIROVA,

O'zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi Davlat boshqaruvi akademiyasi mustaqil tadqiqotchisi

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

NOMARKAZLASHTIRISHNING NAZARIY JIHATLARI VA ULARNING TALQINLARI

Аннотация

Ushbu maqolada jahon tarixida nomarkazlashtirish g'oyalari shakllanishi tahlil qilinadi, nomarkazlashtirish shakllarini tasniflashdagi asosiy yondashuvlar muhokama qilinadi, shuningdek, nomarkazlashtirish konsepsiyasiga binoan tashkil etish prinsipi va boshqaruvning amal qilishi, boshqaruvning usuli va yana bir jarayon sifatida namoyon bo'lishi kabi jihatlari, nomarkazlashtirishning ma'muriy, siyosiy va fiskal shakllari ochib beriladi.

Kalit so'zlar: nomarkazlashtirish, ma'muriy nomarkazlashtirish, siyosiy nomarkazlashtirish, fiskal nomarkazlashtirish, dekonstratsiya, vakolatlarni uzatish, devolyusiya.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ИХ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

Аннотация

В данной статье анализируется формирование идей децентрализации в мировой истории, рассматриваются основные подходы к классификации форм децентрализации, также согласно концепции децентрализации раскрываются такие аспекты, как принцип организации и функционирования управления, метод управления и его проявление как другого процесса, административные, политические и фискальные формы децентрализации.

Ключевые слова: децентрализация, административная децентрализация, политическая децентрализация, финансовая децентрализация, деконцентрация, передача полномочий, деволюция.

THEORETICAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION AND THEIR INTERPRETATIONS

Annotation

This article analyzes the formation of ideas of decentralization in world history, examines the main approaches to the classification of forms of decentralization, and also, according to the concept of decentralization, reveals such aspects as the principle of organization and functioning of management, the method of management and its manifestation as another process, administrative, political and fiscal forms of decentralization.

Key words: decentralization, administrative decentralization, political decentralization, financial decentralization, deconcentration, transfer of powers, devolution.

Kirish. Jahon tarixida nomarkazlashtirish g'oyalari dastlab XVI asr oxirlarida shakllangan edi. Bu davrda davlat boshqaruvini yaxshilash sohasida tadqiqotlar olib borish kuchaygan bir davr edi. Ko'pchilik olimlar nomarkazlashtirishga oid dastlabki fikrlarni fransuz huquqshunosi va siyosiy faylasufi Jan Boden (1630-1596 yy.) va Iogann Altuzius (1563-1638 yy.) degan fikrni keltiradi. Jumladan, Jan Boden butun bir Yevropada suveren yaxlit (bir butun) davlat nazariyasini ilgari suradi. Bu suveren yaxlit davlatlar ideal davlat tashkiloti sifatida Yevropada XIX asrning oxirigacha hukm surdi. Masalan, XVII va XVIII asrlarda Prussiya davlat siyosatida Fransiyadagidek suveren yaxlit davlat qurish strategiyasiga amal qilindi [4].

XVII asrning boshida Jan Bodenga nisbatan muholidiy nazariyalarni ilgari surgan olim – bu nemis-fransuz huquqshunosi Iogann Altuzius edi. U "Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata" asarida yaxlit davlat nazariyasiga qarama-qarshi g'oyalar – federal davlat instituti nazariyasini ilgari surdi. Uning nazariyasiga binoan, suveren monarx emas, balki xalq bo'lishi lozim. Mutafakkir mahalliy mintaqaviy siyosiy darajadagi hokimiyat organlarga vakolatlar va o'zini o'zi boshqarish huquqlarini berishni talab qildi. Iogann Altuzius g'oyalari XX asr boshlarigacha unutilib ketdi. Bu g'oyalar faqat Yevropada ahamiyat kasb etdi.

Umuman olganda, XX asrgacha markazlashgan davlat ideal davlat sifatida talqin etildi. XX asr boshlarida nasist va sosialistik davlatlarga qarama-qarshi o'laroq subsidiarlik g'oyalari paydo bo'ldi. Bu g'oyaning manbai - 1891 yilda Papa Lev XIII tomonidan taklif etilib, Rim katolik cherkovining ijtimoiy ta'limotiga aylanishi hodisasi hisoblanadi. Keyinchalik Piy XI sudsidiarlikni diktatura va davlatni iqtisodiyotga aralashmaslik yo'llari o'rtasidagi uchinchi yo'l sifatidagi afzalligini ilgari surdi. Bu g'oya asosan 1931 yilda Ulug' ro'zadorlikka oid Papa ensiklikida e'lon qilingan edi [1].

Tadqiqot metodologiyasi va adabiyotlar tahlili.

Maqolani yozishda jahon tarixida nomarkazlashtirish g'oyalari shakllanishi, nomarkazlashtirish shakllarini tasniflashdagi asosiy yondashuvlar tahlil qilindi, ular bir tizimga solinib umumlashtirildi. Mazkur mavzuga oid tanikli 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. XX asrning 40-yillari ikkinchi yarmida davlatni nomarkazlashgan tarzda tashkil etish, subsidiarlik va mintaqaviylik prinsipi o'zini afzalligini isbotladi. Oldinlari namunaviy model bo'lgan fransuz markazlashgan davlatchiligini Fransiya davlatining o'z voz kechdi. Siyosiy va boshqaruv hokimiyatini intaqaviylashtirish va nomarkazlashtirish yevropa siyosatining yetakchi prinsiplaridan biriga aylandi. Bu davrda Yevropada mintaqaviylashtirishning beshta shaklli paydo bo'ldi:

- 1) federal tuzilmalar vositasidagi mintaqaviylashtirish (Avstriya, Belgiya, Bosniya, Gersegovina, Rossiya, Germaniya, Shveysariya);
- 2) mintaqaviy avtonomiya (Ispaniya, Buyuk Britaniya, Shimoliy Irlandiya);
- 3) mintaqaviy nomarkazlashgan (Fransiya, Vengriya, Niderlandiya, Novegiya, Polsha, Slovakiya, Chexiya, Shveysiya);
- 4) mavjud mahalliy hokimiyat organlari vositasidagi kvazimintaqaviy (Finlyandiya, Fransiya);
- 5) ma'muriy mintaqalashtirilgan (Albaniya, Armaniston, Belarus, Bolgariya, Yunoniston, Gruziya, Daniya, Litva, Portugaliya, Ruminiya, Ukraina, Turkiya va boshq) [9; 31].

Nomarkashlashtirish konsepsiyasiga binoan uning bir necha jihatlarda: tashkil etish prinsipi va boshqaruvning amal

qilishi, boshqaruvning usuli va yana bir jarayon sifatida namoyon bo'ladi. Nomarkazlashtirish tashkil etish prinsipi va boshqaruvning amal qilishi sifatida namoyon bo'lganida huquqiy doirada o'z imperativi (yoki imkoniyatlari) va mantig'iga ega bo'ladi:

1) siyosiy, ma'muriy, fiskal va boshqa kompetensiyalarning taqsimlanishi va o'zaro chegarlanishi va u bilan bog'liq mas'ulliklar – oliy (markaziy, federal, milliy) davlat hokimiyati darajasi, mintaqaviy (submilliy) davlat hokimiyati darajasi va mahalliy davlat hokimiyati organlari darajasi bo'ylab yuqoridan quyiga qarab kompetensiyalar uzatiladi (vertikal nomarkazlashtirish prinsipi asosida), shuningdek, unga qo'shimcha ravishda ular zaruriy resurslar bilan ta'minlanadi;

2) siyosiy, ma'muriy, fiskal va boshqa kompetensiyalarning taqsimlanishi va o'zaro chegarlanishi va u bilan bog'liq bo'lgan o'zar mas'ulliklar "gorizontal bo'yicha" – turli hokimiyat organlari o'rtasida gorizontal nomarkazlashtirish prinsipi asosida amalga oshiriladi;

3) alohida hokimiyat organlari vakolatlari avtonom va avtonomlashishga yaqin davlat organlari, shuningdek davlat-xususiy va xususiy sektor avtonom tashkilotlariga o'tkaziladi.

AQSH olimlari Jon Koen va Stiven Peterson nomarkazlashtirish shakllarini tasniflashda olita asosiy yondashuvlar alohida ajratib ko'rsatib, bu shakllarni murakkab holatlarda bir-biriga ta'sir qilishini ko'rsatib berdi:

tarixiy kelib chiqishga tegishli shakllarni tasniflash (bunda mualliflar to'rtta model – fransuz, ingliz, sovet va an'anaviy kabilarni misol keltirib tahlil etadi va buni kuchsiz, yuzaki va soddaligini qayd etadi);

nomarkazlashtirishning hududiy va funksional shakllari; nomarkazlashtirishning muommali-yo'naltirilgan va qadriyatli-yo'naltirilgan shakllari (vakolatlarni uzatish; funksional nomarkazlashtirish; mahalliy hokimiyat organlari darajasida dekonstratsiyalash, vazirliklar darajasida dekonstratsiyalash, avtonom tashkilotlarga vakolatlarni uzatish: filantropiya; marketing shakli);

ijtimoiy-servis fakllari (boshqaruvning mahalliy tizimi, sherikchilik tizimi, integratsiyalashgan boshqaruv tizimlari);

alohida olingan davlatning o'ziga xos bo'lgan tajribasidan kelib chiqqan shakllar;

maqsadlarga asoslangan shakllar (siyosiy, bozorga oid, ma'muriy va boshq) [13; 16].

Lekin, aksariyat olimlar nomarkazlashtirishning quyidagi shakllarini (jihatlarni) bir-biridan ajratib ko'rsatadi:

- ma'muriy nomarkazlashtirish;
- siyosiy nomarkazlashtirish;
- fiskal nomarkazlashtirish.

Ma'muriy nomarkazlashtirish o'z ichiga hokimiyatning markaziy organlari byurokratik tuzilmalarini dekonstratsiyalash, vakolatlarni uzatish va davlat hududi doirasida markaziy hokimiyat organlarining kvaziavtonom tuzilmalarga nisbatan mas'ulligi kabilarni oladi. Shuningdek, u yana ikki tomonlama shartnomalar tuzish vositasida bir-birlariga o'xshash funksiyalarni amalga oshirayotgan davlat hokimiyati organlarining nomarkazlashtirish asosidagi o'zaro hamkorligini ham nazarda tutadi [11; 7].

Taniqli Italiya olimi Tyuliya Faletti fikricha ma'muriy nomarkazlashtirish avtonomlikka (byurokratik avtonomlikka) va mintaqaviy davlat hokimiyati organlari (submilliy) faoliyati samaradorligiga ijobiy yoki salbiy ta'sir ko'rsatishi mumkin. Albatta bu davlat siyosatini qanday amalga oshirishga bog'liq holda namoyon bo'ladi. Agar ma'muriy nomarkazlashtirish mahalliy va migtaqaviy byurokratiyani faoliyatini samarali kechishiga imkoniyatlar yaratsa, u holda mahalliy va mintaqaviy hokimiyat organlarining tashkiliy salohiyati ko'payadi, bu holat ijobiy natijalarga olib keladi. Agar ma'muriy nomarkazlashtirish quyi organlarga tegishli moliyaviy mablag'larni ajratmasa, u holda mahalliy va mintaqaviy hokimiyat organlarining mustaqillik darajasi kamayadi [14; 37].

Hukumatni nomarkazlashtirish uning uchta jihatida amalga oshiriladi. Bunda nomarkazlashtirish hududiy, ya'ni markaziy shahar hokimiyati boshqa aholi yashash punktlariga berilishi mumkin. Lekin, u albatta funksional nomarkazlashtirishdan iborat bo'lib, oliy ma'murning qaror qabul

qilish vakolati quyi organlar mansabdor shaxsiga berilishi mumkin [10].

Ma'muriy nomarkazlashtirish uchta asosiy shakllarga bo'linadi: 1) dekonstratsiya; 2) vakolatlarni uzatish; 3) devolyusiya.

Muayyan bir yondashuv sifatida devolyusiya nomarkazlashtirish tushunchasiga eng yaqin vakolatlarni uzatish mazmunini anglatib, u o'z ichiga huquqiy va siyosiy mustaqil bo'lgan mintaqaviy va mahalliy hokimiyat organlariga moliyalashtirish va hokimiyatni boshqarish (qarorlar qabul qilish funksiyalari kabi) vakolatlarni uzatishni nazarda tutadi.

Siyosiy nomarkazlashtirish siyosiy hokimiyat vakolatlarni quyi mintaqaviy va mahalliy hokimiyat organlari darajasida devolyusiya vositasida boshqaruv tuzilmasida o'zgarishlarni (ba'zi kompetensiyalarni uzatish) amalga oshirishga aytiladi. Ketlin O'Neyning qayd etishicha, siyosiy nomarkazlashtirish fiskal nomarkazlashtirishsiz holda amalga oshirilganida muholifiy siyoschiy partiyalar uchun boshqaruvning submilliy darajasida imkoniyatlar yaratadi, lekin moliyaviy resurslardan foydalanishga kafolatlar berilmaydi [15; 17].

Fiskal nomarkazlashtirish hokimiyat boshqaruvining barcha darajalarida, dasstavval mintaqaviy va mahalliy hokimiyat boshqaruv organlar daromadlarini ko'paytirish yoki ularning moliyaviy vakolatlarni kuchaytirish, shuningdek fiskal o'zaro ta'sirlarning mexanizmlari, algoritmlari, strategiyalari, siyosiy va boshqaruv sohaları jamlanmasini anglatadi. Ba'zi tadqiqotchilar yana iqtisodiy nomarkazlashtirish tushunchasini ajratib ko'rsatadi. Bunda asosan davlat-xususiy sherikchilikni tuzish va amalga oshirish, davlat korxonalarini xususiy lashtirish, bozorni liberallashtirish kabilarni tushiniladi [11].

Jahon banki ekspertlarining fikricha, siyosiy nomarkazlashtirish milliy hukumatlarning siyosat ishlab chiqishdagi hokimiyatini kamaytirish demakdir. Bu jarayon hukumatning submilliy darajada qarorlar qabul qilish avtonomligini muayyan qismini quyi hokimiyat organiga uzatish maqsadida institutlarni isloh qilishdir, yoki fuqarolarga quyi darajadagi mansabdorlarni (mahalliy va hududiy darajalarda) saylash huquqini berilishidan iboratdir. Buning uchun davlatning qandayligidan kelib chiqib konstitutsiyaga o'zgartishlar kiritiladi yoki islohotlarga oid qonunlar qabul qilinadi (bunda siyosiy partiyalar fraksiyalari takliflari o'rganiladi, qonun chiqaruvchi organ vakolatlari ko'paytiriladi, shuningdek mahalliy siyosiy birlik tashkil etiladi [9].

Siyosiy nomarkazlashtirish hukumatning ma'muriy samaradorligini oshirish va fuqarolarga siyosiy erkinliklar berishdan tashqari qator afzalliklarga egadir. Fuqarolarning siyosiy va boshqaruv qarorlarini qabul qilishdagi ishtirokini o'sishi, ularni byudjetni belgilashga ta'siri davlat institutlarini samarali bo'lishiga kuchli ta'sir qiladi [7; 157]. Shuningdek, siyosiy nomarkazlashtirish jamiyatni marginallashtirish jarayonini to'xtatishga ham kuchli ta'sir qiladi. Shu bilan bir vaqtda, siyosiy nomarkazlashtirish o'zining kamchiliklariga ham egadir. Hukumat vertikal qavatlariga qancha ko'p bo'lsa, submilliy hukumatda mansabdorlar qancha ko'paysa korrupsiyani kuchayishi uchun imkoniyatlar ko'payadi [2].

MDH mamlakatlari davlat hokimiyati boshqaruvi tizimini nomarkazlashtirish jarayonlarini tahlil etgan siyosatshunos ekspertlar uni uchta turdagi modellarga ajratganlar:

1-model – bunda mahalliy o'zini o'zi boshqarish organlari (aksariyat MDH mamlakatlarida tuman va shaharlarda davlat boshqaruvi barham munitsipal (o'zini o'zi boshqarish boshqaruv tizimi joriy etilgan) rasman nomarkazlashtirish tizim joriy etiladi. Bu holat turli mahalliy va hududiy masalalarni hal etish huquqlariga ega bo'lgan, hududiy jamoa avtonomiyasiga asoslangan ma'muriy nomarkazlashtirishdan iborat.

2-model – bunda ham markazlashtirish, ham nomarkazlashtirish tamoyillari bir-birlari bilan uyg'unlashib, vakillik va ijroiya organlari davlat va viloyat organlaridan qisman ma'muriy avtonomiya olishga erishadi, lekin davlat nazoratida faoliyat yuritadi. Lekin, davlatning nazorat qilish funksiyasini mavjudligi e'tiborga olinsa, quyi organlardagi bu holatni o'zini o'zi boshqarishi, deb atash qiyin masalaga aylanadi.

3-model – bu model asosan ma'muriy markazlashtirish tizimini eslatadi. Bunda hokimiyatning mahalliy organlari

“mahalliy darajadagi davlat hokimiyati” funksiyasini vaqtincha bajaruvchi sifatida namoyon bo'ladi. O'z navbatida, bu vaziyat oliy hokimiyat organiga bo'ysunadigan “kompetensiyalarning iyerarxik piramidasi”ni hosil qiladi,

Bu kabi “taribga solish” mahalliy hokimiyat organlari mohiyatini xiralashtirib, ularning boshqaruv ta'sirini susaytiradi. Bu kabi shart-sharoitlarda markaziy oliy hokimiyat tomonidan tayinlangan viloyatlar ma'muriyati rahbarlarini nomarkazlashgan davlat hokimiyati tizimida faoliyat yuritmoqda, deb tasavvur qilib bo'lmaydi. Bu kabi o'zgarishlar natijasida to'g'ridan-to'g'ri o'ziga tegishli xudud aholisi tomonidan saylangan vakillik jamoalari organlariga nisbatan yuqoridan tayinlangan ijroiya hokimiyati tuzilmalari boshqaruv iyerarxiyasida ustunlik qiladi [6].

Nomarkazlashtirish islohotlarining muhim afzalligi – bu uning mahalliy darajalarda qarorlar qabul qilishda fuqarolik jamiyati tashkilotlari va fuqarolarga ko'proq huquqlar va imtiyozlar berib, ularni siyosiy hayotda ishtirok etishlariga shart-sharoitlar yaratadi va bujarayonlarda ularga ko'maklashadi. Mahalliy kengashlar va boshqa nomarkazlashgan organlar fuqarolarga o'z istaklarini bildirishga va davlat resurslarini taqsimlashga ta'sir etishlari uchun imkoniyatlar yaratadi. Shuningdek, nomarkazlashtirish shaffoflik va yuqori davlat

organlarining hisobdorligini oshirishi natijasida mahalliy hokimiyat organlari fuqarolar uchun ochiqlik va qulaylik yaratadi, fuqarola ehtiyojlariga sezgiklik bilan aks-sado beradi.

Nomarkazlashtirish mahalliy hokimiyat organlariga o'z resurslarini o'zlari taqsimlash va ishlatishga sharoit yaratib berishi va bunda mahalliy shart-sharoitlardan kelib chiqish erkinligi uchun imkoniyatlar yaratishi tufayli ham u iqtisodiy o'sish va rivojlanishning muhim omili sifatida namoyon bo'ladi. Shuningdek, nomarkazlashtirish resurslar taqsimotini samarasini oshiradi: chunki mahalliy hokimiyat organlari mahalliy ehtiyojlar va ustivorliklarni yaxshi biladi. Nomarkazlashtirish davlat xizmatlari ko'rsatish sifatini oshiradi, uni fuqarolarga qulay va ular ehtiyojlariga mos ravishda bo'lishini ta'minlab beradi [3].

Xulosa. Tahlillardan ko'rinib turibdiki, davlat hokimiyat boshqaruvi tizimini nomarkazlashtirish islohotlari so'nggi yarim asr ichida rivojlangan va ba'zi rivojlanayotgan davlatlarda huquqi davlat va fuqarolik jamiyatini takomillashtirishda muhim rol o'ynadi. Shu bilan birga, davlat boshqaruvi tizimi va davlat siyosati fuqarolar manfaatlarini hamda ehtiyojlaridan kelib chiqib shakllana boshladi. Bu islohotlar davlat va jamiyat barqarorligini ta'minlash, fuqarolar ijtimoiy-siyosiy faolligini oshirish, ularni siyosiy qarorlar qabul qilishdagi ishtirokinging kengayishi kabi o'zgarishlarning asosiy omili sifatida namoyon bo'ldi.

ADABIYOTLAR

1. Березовой О. 16 мая 1931 г. Папа римский пий xi заявил о несовместимости католицизма с социализмом.// https://nod.best/16-maja-1931-g-papa-rimskij-pij-xi-zajavil-o-nesovmestimosti-katolicizma-s-socializmom/?ysc_lid=lqbyysf1eo479341123.
2. Вентилятор, К. Саймон; Лин, Чен; Трейсман, Дэниел (февраль 2009 г.). «Политическая децентрализация и коррупция: свидетельства со всего мира». Журнал общественной экономики. 93 (1–2): 14–34. Дои:10.1016 / j.jpubeo.2008.09.001. HDL:10722/192328. ISSN 0047-2727.
3. Воздействие децентрализации: механизмы и результаты для стран. 21 февраля 2023 г.// <https://www.cryptopolitan.com/ru/влияние-децентрализации/>.
4. Гоптарева, И. Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. Оренбург: Южный Урал, 2002. С. 38.
5. «Децентрализация: выборка определений», 1999, С.5–8.
6. Современные модели децентрализации государственной власти: опыт государств// <https://justicemaker.ru/view-article.php?art=1949&id=26>.
7. Лион Эйслинг «Политическая децентрализация и укрепление консенсусной и основанной на широком участии местной демократии в Республике Македония». Демократизация. 22: (2015). 157–178.
8. Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления: теоретические модели и страновая специфика // Политика и Общество. 2010. № 3. С.31.
9. Политическая децентрализация В архиве 2013-04-09 в Wayback Machine, Проект децентрализации и субнациональной экономики, Всемирный банк интернет сайт, по состоянию на 9 февраля 2013 г.
10. Decentralization in Madagascar / A World Bank country study. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004. 97 p. P. 8.// <https://openknowledge.worldbank.org/serv er/api/core/bitstreams/ffcba097-ad71-50dc-a30a-f780f9743bfb/content>.
11. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. P. 1 - 20. P. 7.
12. Conyers, D. Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration» in Public Administration and Development, Vol. 3, 1983. P.82.
13. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Boulder (CO, USA): Kumarian Press, 1999. P. 16 - 20.
14. O'Neill K. Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 217.