



Political and conceptual foundations of decentralization of state administration

Maksad ISABAEV¹

Institute for the Study of Youth and Training of Promising Personnel under the Agency for Youth Affairs of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received July 2023
Received in revised form
15 July 2023
Accepted 25 July 2023
Available online
15 August 2023

Keywords:

public administration,
state,
power,
decentralization,
civil society.

ABSTRACT

This article analyzes the scientific interpretations of its management function by examining the state as a political institution. Its importance in the decentralization of management has been studied scientifically. Also, the existing approaches to decentralization, their types and forms, main features, specific content, and dynamics are highlighted.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss6/S-pp1-12>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Davlat boshqaruvni nomarkazlashtirishning siyosiy-konseptual asoslari

ANNOTATSIYA

Kalit so'zlar:

davlat boshqaruvi,
davlat,
hokimiyat,
nomarkazlashtirish,
fuqarolik jamiyati.

Ushbu maqolda davlatni siyosiy institut sifatida tahlil qilish orqali uning boshqaruv funksiyasining ilmiy talqinlari tahlil etilgan. Uning boshqaruvni nomarkazlashtirishdagi ahamiyati ilmiy tadqiq etilgan. Shuningdek, ushbu jarayonga doir yondashuvlar, uning tur va shakllari, asosiy xususiyatlari, o'ziga xos mazmuni va dinamikasiga oid jihatlar yoritilgan.

¹ Doctor of Philosophy (PhD) in Political Science, Independent Applicant, Institute for the Study of Youth and Training of Promising Personnel under the Agency for Youth Affairs of the Republic of Uzbekistan. E-mail: Maksfind_22@mail.ru

Политико-концептуальные основы децентрализации государственного управления

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

государственное управление, государство, власть, децентрализация, гражданское общество.

В данной статье анализируются научные интерпретации управленческой функции государства, рассматривая его как политический институт. Особое внимание уделяется значению децентрализации управления, изученному научно. Также выделяются существующие подходы к децентрализации, ее виды и формы, основные черты, а также конкретное содержание и динамика данного процесса.

Boshqaruvning turli xil talqinlari mavjud bo'lsa ham, boshqaruvni siyosiy jarayon deb ataydigan yondashuv hukumat tuzilmalarida yuzaga kelgan o'zgarishlarni tahlil qilish uchun asos bo'ladi. Boshqarish – bu boshqaruv jarayonlarini tushuntirish uchun keng qo'llanilgan tushunchadir. Boshqarish konsepsiyasidan foydalanish chalg'itishi mumkin bo'lsa-da, ushbu konsepsiyada ikkita asosiy izohni aniqlash mumkin: biri davlatlarning boshidan kechirgan o'zgarishlarga va ularning boshqaruv jarayonlariga uning tashqi muhitiga javob sifatida murojaat qilishi bo'lsa, ikkinchisi davlat va xususiy munosabatlarni muvofiqlashtirishda davlatning roliga ishora qiladi. Boshqarish, siyosiy maydonda, turli iqtisodiy, ijtimoiy va siyosiy manfaatlar va maqsadlarga ega bo'lgan boshqaruv jarayonida ishtirok etayotgan o'yinchilar o'rtasidagi muvofiqlashtirish darajasini aks ettiradi. Shu maqsadda boshqaruv davlat ichida sodir bo'layotgan o'zgarishlarni hamda davlat va boshqa sektorlar o'rtasidagi munosabatlarning shakllanishini anglatadi. Boshqaruv jarayonida ko'plab sub'yektlar ishtirok etadilar va ulardan har biri siyosiy-ijtimoiy natijalarga ta'sir ko'rsatishga qaratilgan harakatlarni amalga oshiradi. Bu jarayon boshqaruv deb nomlanib, u ijtimoiy muammolarni yechishga yoki yangi imkoniyatlar yaratishga qaratilgan davlat siyosatiga ta'sir ko'rsatishga intilayotgan ayrim ishtirokchilar tomonidan amalga oshiriladigan barcha harakatlardan iboratdir. Boshqaruvni hokimiyat, hukumatlar va fuqarolik jamiyati o'rtasidagi munosabatlarning shakllanishi hamda muayyan davlatni tavsiflovchi normativ elementlar to'g'risida muhokama qilishga imkon beradigan “tahliliy tushuncha” sifatida ham qarash mumkin. Boshqaruv barcha sohalarda (iqtisodiyot, jamiyat, siyosat va menejment) sodir bo'ladigan o'zgarishlarni o'z ichiga oladi va davlat tomonidan qabul qilinadigan yangi siyosiy yondashuvlar nuqtai nazaridan tobora muhim ahamiyat kasb etadi. Bu nafaqat jamiyatdagi rolini aniqlash, balki tashqi o'zgarishlarga moslashishdir. Boshqarish konsepsiyasining ushbu elementlari, ya'ni davlatlarning jamiyat bilan munosabatlarini o'rnatish bo'yicha amalga oshiradigan xatti-harakatlar, jamoalar yoki alohida shaxslar hukumatlar tomonidan olib borilayotgan davlat siyosatiga ta'sir ko'rsatadigan harakatlar tahlili uchun asosdir. Boshqa tomondan olib qaraganda, boshqaruv instituti bu nafaqat “jamiyat manfaatlariga tegishli

masalalarni hal qilish jarayonlari va an'analarini o'z ichiga olishi kerak, balki bu qarorlar qanday qabul qilinayotgani hamda unda fuqarolarning ovozi qay darajada ekanligi bilan ham bog'liqdir".

Boshqaruvning bir nechta tushunchalari yoki ta'riflari mavjudligi sababli, boshqaruvga oid turli xil nazariya va yondashuvlar mavjud. Jumladan, o'z-o'zini tashkillashtiradigan tarmoqlar yondashuvi mahalliy hokimiyat idoralari xususiy va davlat sektori tashkilotlarini jamoat ishlari bilan shug'ullanishga jalb qila boshlaganida amalga oshirilgan o'zgarishlarga asoslanadi. "Boshqaruv" markaziy va mahalliy hokimiyat organlariga qiyin vazifa bo'lib qolganligidan davlat sifatida "nazoratning susayishini oldini olishga qaratilgan" moliyaviy nazoratni markazlashtirish bo'lgan. Ammo, ba'zi davlatlar tomonidan amalga oshirilgan o'zgartirishlarga ko'ra, globallashtirish hamda ichki omillar natijasida vaziyat davlat rolining pasayishiga olib kelmasligi ham mumkin. Aksincha, bu boshqaruvning yangi shakllariga moslashishidir. Vaziyatni hukumat va fuqarolik jamiyati munosabatlaridagi "hukumatning rolini kamaytirish" o'rniga "o'zgarib turuvchi rol" sifatida talqin qilinadi. Tadqiqotchi Pierre fikriga ko'ra, boshqaruv bu siyosiy shaxslar, institutlar, korporativ tashkilotlar va fuqarolik jamiyati o'rtasida o'rnatilgan muvofiqlikni aks ettiruvchi jarayondir.

Yuqorida ko'rib chiqilgan boshqaruvning turli xil nazariy jihatlari boshqaruv haqidagi akademik fikrlashning kengligini namoyish etgan bo'lsa-da, haligacha ko'rib chiqilmagan yana bir siyosiy nazariya ham boshqaruv bilan chambarchas bog'liq. Xususan, hukumat va fuqarolik jamiyati o'rtasidagi o'zaro munosabatlar demokratik boshqaruvni belgilashda hal qiluvchi element hisoblanadi. Boshqacha qilib aytganda, *boshqaruv* qonuniylik va samaradorlikni aks ettiruvchi hayotiy siyosiy tizimlarga erishish vositasi sifatida ko'rib chiqilishi kerak. Hozirgi kunda demokratiya tushunchasi dunyo xalqlari tomonidan amalga oshirilayotgan siyosiy o'zgarish jarayonlari tufayli qayta talqin qilinmoqda, chunki ular hokimiyatni mahalliy hukumatlar, jamoat va xususiy institutlar, nodavlat notijorat tashkilotlar, shuningdek, xalqaro tashkilotlar va millatlararo agentliklar orqali amalga oshirmoqdalar.

Boshqaruv jarayoni shu qadar ko'p tavsiflanganki, konsepsiya ko'pchilik tomonidan chalkashtirib yuborilgan. Boshqaruvning barcha nazariyalarini ko'rib chiqishda turli xil konsepsiyalarda boshqaruvning ba'zi umumiy elementlarini aniqlash mumkin. Bu elementlar hokimiyatni amalga oshirish uslubini tartibga soluvchi qoidalar va jarayonlar; davlat idoralari, jamoaviy harakatlarni tartibga soluvchi qoidalar; siyosiy sub'yektlarning kimligini belgilovchi normalar va fuqarolik jamiyati tomonidan amalga oshiriladigan institutsional tuzilmalar hisoblanadi.

Shuning uchun boshqaruvdagi an'anaviy va noan'anaviy yondashuvlarning qaysi biri amalda ekanligiga e'tibor berish muhimdir. *An'anaviy yondashuvda* xalq va saylovlar orqali hukumatga berilgan hokimiyat tomonidan qonuniylashtirilgan davlat va fuqarolik jamiyati o'rtasidagi vertikal hamkorlik nazarda tutiladi. Bu davlatlar tomonidan murakkab ijtimoiy muammolarni hal eta olmaslik davlat

boshqaruviga boshqa ishtirokchilarni jalb qilishini anglatadi. Ikkinchi *noan'anaviy yondashuv* jamiyatni bir butun sifatida ko'rishga harakat qilib, davlat va fuqarolik jamiyati o'rtasida tafovutning yo'qligini bildiradi.

Bizning fikrimizcha, boshqaruvning noan'anaviy yondashuvi orqali ifoda etilishi mamlakatni demokratlashuvda muhim o'rin tutadi. Chunki bu g'oya siyosatda markaziy hokimiyatdan foydalanish va oddiy fuqarolarning boshqaruv jarayonida qatnashishi mumkin bo'lgan vositalarni o'z ichiga oladi. Ushbu yondashuvning muhim jihatlaridan biri fuqarolik jamiyatini jamoat ishlariga jalb qilish uchun to'g'ri institutsional muhitni yaratishga qodir yangi siyosiy institutlarni vujudga keltirishidir. Mazkur jarayonlarning kuchayib borishi nomarkazlashtirish va unda fuqarolik jamiyati ishtirokining oshishiga imkon beradi.

Nomarkazlashtirish butun dunyo bo'ylab (Sharqiy Yevropa, Osiyo va Lotin Amerikasida) keng tarqalgan hodisalardan hisoblanadi. Nomarkazlashtirish de-yure markaziy hukumat funksiyalarining me'yorida bo'lishi va hukumatning quyi darajalarida ishtirok etish imkoniyatini yaxshilash samaradorlikni oshiradi. Tadqiqotchi Rondinelli nomarkazlashtirish tushunchasini vakolat va mas'uliyatlarni markazdan quyi tashkilotlarga yoxud xususiy sektorga o'tkazish sifatida izohlaydi. Mumtoz nazariyaga ko'ra, vakolat, resurs va mas'uliyatlarni markaziy hukumatdan mahalliy hukumatlarga o'tkazilishini anglatuvchi tushunchasidir.

Nomarkazlashtirish bu davlat islohotlari bilan bog'liq bo'lgan jarayon majmuidir. Bu resurslar, mas'uliyat va vakolatlarni davlat hokimiyatining yuqori bo'g'inlaridan quyi bo'g'inlariga o'tkazishga qaratilgan siyosiy islohotlardir. Nomarkazlashtirish islohotlari avtoritar va demokratik siyosiy rejimlarda amalga oshirilishi mumkin. Chunki nomarkazlashuv bilan demokratlashuv tushunchalari bir xil ma'noga ega emas. Hatto avtoritar deb ta'riflangan siyosiy tizimlar ham nomarkazlashtirish doirasida vakolat va funksiyalarini qayta taqsimlashi mumkin.

Nomarkazlashtirishning asosiy xususiyatlaridan biri shundaki, agar muvaffaqiyatli amalga oshirilsa, u mahalliy jamoalarga yuqori darajadagi javobgarlik va mas'uliyatni keltirib chiqarishi mumkin. Bu davlat siyosatini amalga oshirish va xizmatlarni taqdim etishda samaradorlikning ortishini anglatadi. Sababi mahalliy hokimiyat fuqarolarga davlatning eng yaqin bo'g'inidir. Shuning uchun mahalliy muammolar va ularni hal qilish uchun zarur bo'lgan ijtimoiy-siyosiy jarayonlar to'g'risida ular ko'proq xabardor bo'lishadi. Nomarkazlashtirish siyosati markaziy idoralarning hokimiyatni taqdim etishi va mahalliy institutlarning boshqaruv jarayonida ishtirok etishini rag'batlantirishni ta'minlaydigan siyosiy vakolatni hududlarga taqsimlashdir.

Siyosatshunos olim N. Dobrinin nomarkazlashtirish tushunchasini "qo'yilgan vazifalarni bajarishda mustaqil tarzda boshqaruvni amalga oshirish, mazkur jarayonga mustaqil boshchilik qilish, axborotlarni mustaqil tasarruf etish maqsadida vakolatlarni yuqoridan quyiga uzatishdir", deya ta'rifladi, boshqa bir rus olimi V. Vaselev nomarkazlashtirish deganda asosan, "qarorlarni nomarkazlashtirish" jarayoni ekanligini aytadi. Uning fikricha, agar so'z demokratik mamlakat to'g'risida ketayotgan bo'lsa, davlat o'z vakolatlarini shu darajada quyiga "tushirishi" lozimki, toki ularni amalga oshirish keng aholi manfaatlariga mos bo'lishi kerak".

Nomarkazlashtirish siyosatining o'ziga xos mazmuni va dinamikasiga doir adabiyotlarda 1. **siyosiy**, 2. **ma'muriy** va 3. **moliyaviy** (fiskal) kabi jihatlar nomarkazlashtirishning asosini tashkil etadi deyish mumkin. Mazkur uchta jihatlarni yoritib o'tamiz.

1. *Siyosiy nomarkazlashtirish* to'g'risida kengroq to'xtalib o'tamiz. Sababi, mazkur tadqiqot ishimizda aynan siyosiy nomarkazlashtirish nuqtai nazardan muammoga yondashilgan. Mazkur nomarkazlashtirish turi mahalliy (mintaqaviy) hokimiyatlarning to'g'ridan-to'g'ri saylovlar orqali, u konstitutsiyaviy saylov qonunlariga va mamlakat ishlab chiqqan siyosiy tizimlariga asoslanadi. Bunda yuqori davlat organlariga hisobdorlik holati uchramaydi.

Siyosiy nomarkazlashtirish fuqarolarga va ularning saylangan vakillariga qarorlar qabul qilish hamda davlat boshqaruvida ko'proq vakolatlar berishni anglatadi. Bu konsepsiya odatda vakillik boshqaruvi va plyuralistik demokratiya bilan bog'liq. Siyosiy nomarkazlashtirish fuqarolarga va ularning saylangan vakillariga siyosiy jarayonlarni amalga oshirishga ta'sir o'tkazish uchun ularga ko'proq imkoniyat berish orqali demokratlashtirishga moyil bo'ladi. Bu bilan saylovchilarga o'z siyosiy vakillarini va saylangan mansabdor shaxslarga o'z saylovchilarining talab va istaklarini yaxshiroq bilishlariga imkon beradi. Qachonki, mamlakatda konstitutsiyaviy islohotlarning o'tkazilishi, plyuralistik siyosiy partiyalarning rivojlanishi, vakillik institutlarining kuchayishi va turli jamoaviy manfaat guruhlarining rag'batlantirilishini talab qiladi. Shu bilan bir qatorda, siyosiy nomarkazlashtirish vakolatlarni mahalliy darajada taqsimlash orqali fuqarolar va ularning vakillariga qarorlar qabul qilishda ko'proq imkoniyatlar yaratadi.

Siyosiy nomarkazlashtirish bo'yicha munozaralarning aksariyati, hech bo'lmaganda, bu konsepsiya qanday bayon qilinganligi bilan bog'liq. Jumladan, hokimiyatni turli darajalar o'rtasida taqsimlash, nomarkazlashtirilgan hukumatlar muammolarini yaxshiroq biladigan eng yaxshi vakillar sifatida o'zlarining tarkibiy qismlariga yaqinroq bo'ladi. Fuqarolar o'zlarining kundalik hayotlariga ta'sir qiladigan har qanday boshqaruv jarayonlarida ishtirok etishlari muhimdir. Fuqarolik jamiyatining ishtirokini yaxshilash talablari, demokratik siyosiy tizimlarda vakillikning mavjud emasligi bilan izohlanadi. Shu bilan birga, bu davlat boshqaruvining samarasizligiga qarshi kurashish istagi bilan bog'liqdir.

Siyosiy sohadagi nomarkazlashtirish konsepsiyasi orqali boshqaruv jarayoni hokimiyatning quyi bo'g'inlarga o'tishini ta'minlaydi. Ushbu jarayonning eng asosiy ta'rifi uning qarama-qarshi tomoniga qaratiladi, ya'ni nomarkazlashtirish avvalgi markazlashtirish paradigmasidan yangi tizimga o'tish sifatida tavsiflanadi.

Nomarkazlashtirish o'zining funksiyasi va xususiyatlariga ko'ra, bu funksional yoki hududiy nomarkazlashtirish kabi jarayonlarni amalga oshirishning turli shakllarini o'z ichiga oladi. *Funksional nomarkazlashtirish* deganda, ma'lum bir faoliyatdagi majburiyatlarni turli milliy yoki mahalliy sohalarga qayta tayinlash tushuniladi. Hududiy nomarkazlashtirish boshqaruvning uch xil darajasiga ko'ra: milliy, mintaqaviy va mahalliy nomarkazlashtirish darajalariga bo'linadi. Jumladan,

Milliy nomarkazlashtirish mustaqil qaror qabul qilish vakolati turli darajadagi hukumatlarning qarorlar qabul qilish mumkinligini anglatadi, quyi darajada mahalliy tashkilotlar zimmasiga majburiyatlarni topshirish *mintaqaviy nomarkazlashtirish* hisoblanadi.

2. *Ma'muriy nomarkazlashtirish* davlat xizmatlarini ko'rsatishda turli boshqaruv darajalari o'rtasida mas'uliyat, vakolat va resurslarni qayta taqsimlash hisoblanib, bu markaziy hukumatdan ma'lum davlat funksiyalari: rejalashtirish, moliyalashtirish va boshqarish uchun javobgarlikni hukumatning quyi tuzilmalariga, yarim mintaqaviy avtonom davlat hokimiyati organlari yoki funksional korporatsiyalarga o'tkazishdir. Shuningdek, quyi milliy hukumatlar davlat siyosatini ishlab chiqishi va amalga oshirishi kerak bo'lgan muxtoriyatni anglatadi.

Nomarkazlashtirish mazkur ma'muriy yondashuv nazariyotchilari (M. Shixan, F. Beyley, R. Champan)ning fikriga ko'ra, unitar va federativ tuzilishga ega mamlakatlarda bir siyosiy tizim ichida qarorlar qabul qilish vakolatini oliy organlardan quyi mahalliy organlarga uzatishni bildiradi.

Ma'muriy nomarkazlashtirish shakllari o'rtasidagi yana bir farq jarayonning darajasi yoki xususiyatiga bog'liqligidir. Shunga ko'ra ularni a) **dekonsentratsiya**, b) **delegatsiya** va c) **devolyatsiya** kabi shakllarda uchratamiz:

a) O'tkazish darajasiga ko'ra, *dekonsentratsiya* nomarkazlashtirishning kuchsiz ifodasi hisoblanib, u ma'muriy funksiyalarni mamlakat markazidan tashqarida joylashgan davlat idoralariga yoki bosh idoralarga qayta taqsimlashni o'z ichiga oladi. Bu boshqaruv jarayonidagi har qanday vakolatlarini o'z ichiga olmaydi (Rondinelli, Morris). Ya'ni mahalliy hududlarni boshqarishda mas'uliyat asosan markaziy hokimiyat zimmasida qoladi va boshqaruv ma'muriy iyerarxiya tarzida amalga oshiriladi. Ushbu tizimda markaziy hukumat qarorlar qabul qilish va ijro etish bilan bog'liq vakolatlarining bir qismini o'z iyerarxiyasidagi bo'linmalarning boshlig'i bo'lgan ma'murlarga o'tkazadi. Shu nuqtai nazardan, markaziy hukumatning turli darajalari o'rtasida qaror qabul qilish vakolatlari hamda moliyaviy boshqaruv mas'uliyatini qayta taqsimlash odatda nomarkazlashtirishning eng zaif shakli hisoblanadi va unitar davlatlarda qo'llaniladi (Masalan Fransiya davlati).

b) *delegatsiya* (vakillik) nomarkazlashtirishning yuqori shakli sifatida ko'rib chiqilgani bilan bunda ba'zi bir funksiyalar, masalan, mahalliy hokimiyatning kuchi davlat tomonidan cheklanishi kabi holatlar uchraydi. Yangi majburiyatlarni olgan tashkilotlar aniq vazifalarni bajarish yoki rejalarni amalga oshirish imkoniyatiga ega bo'lsa-da, yakuniy hukm hali ham markaziy idoralarga tegishli bo'ladi (Rondinelli va boshqalar). Mazkur delegatsiya shaklida siyosiy mas'uliyat mahalliy hukumatlar va yarim avtonom tashkilotlarga o'tkaziladi. Ular markaziy hukumat tomonidan nazorat qilinmaydi, biroq unga javobgar bo'ladi. Bunda markaziy hukumat o'z nazoratini mahalliy hokimiyatning javobgarligini ta'minlovchi shartnomaviy munosabatlar orqali amalga oshiradi. Markaziy hokimiyat tomonidan vakolatlarni yuqoridan tayinlanadiganlarga emas, balki saylanuvchi quyi organlarga uzatiladi. Natijada ular davlat oldida mas'ul hisoblanadi. Vakolatlarni quyi bo'g'inga berilganligi bois bu markazlashuv deb hisoblanmaydi (Masalan, Germaniya). Biz aynan mazkur nomarkazlashtirishning vakillik shakli orqali tadqiqotimizning keyingi boblarida uni batafsil yoritishga harakat qildik.

c) Nomarkazlashtirishning eng keng tarqalgan shakli bo'lgan *devolyutsiya* (topshirish), aksincha, mahalliy / mintaqaviy saylangan organ boshqaruvni amalga oshirishda markaziy davlatdan mustaqilligini anglatadi (Devas, Delay). qarorlar qabul qilish, moliyalashtirish va boshqaruv vakolatlarini korporativ maqomga ega bo'lgan mahalliy hokimiyatning kvazi-avtonom bo'linmalariga o'tkaziladi. Bu jarayon hukumat darajalarini aniq farqlashni talab qiladi. Shundan ular mahalliy hokimiyatlarga qonuniy ravishda tan olingan geografik chegaralari belgilangan holda vakolatlar berib, ular doirasida davlat vazifalarini bajaradilar. Devolyutsiyada markaz bilan mahalliy hokimiyat o'rtasidagi munosabatlar iyerarxik tarzda kechmaydi (Masalan, Buyuk Britaniya). Devolyutsiya asosan o'zida nomarkazlashtirishning siyosiy turini ifodalab, u mahalliy hokimiyat organlariga cheklangan sohalarda o'z qarorlarini qabul qilishga imkoniyat yaratadi. Ya'ni o'z meri va kengashlarini saylaydigan, qarorlar qabul qilish uchun mustaqil vakolatga ega bo'lgan munisipalitetlarga o'tkaziladi. Bu shaklda mahalliy hokimiyatlar aniq va qonuniy tan olingan chegaralarga ega bo'lib, tegishli vakolatlarni amalga oshirgan holatda davlatning funksiyalarini bajaradilar. Mahalliy bo'linmalar faqat markaziy hukumatga hisobot beradilar.

3. *Fiskal nomarkazlashtirish* mahalliy hukumatlarning o'z resurslarini hamda markaziy hukumat tomonidan berilgan mablag'larni boshqarish, soliqqa tortish, budjet va xarajatlar bo'yicha erkinligini o'z ichiga oladi. Biz bu turiga batafsil to'xtalib o'tmoqchi emasmiz.

Nomarkazlashtirishning yuqorida ta'kidlangan shakllarini tahlil qilar ekanmiz, siyosiy nomarkazlashtirish agar etnik bo'linishlar mavjud bo'lgan mintaqalarda amalga oshirilsa, milliy tinchlikka tahdid solib, yangi davlatlarni tashkil etish g'oyasiga olib kelishi mumkin. Biroq, ma'muriy nomarkazlashtirish bunga o'xshash xavf tug'dirmaydi. Rivojlanayotgan mamlakatlar siyosiy, iqtisodiy, ma'muriy va ijtimoiy sabablarga ko'ra markazlashganligi haqiqatdir. Ma'muriy nomarkazlashtirish sifatida ifodalangan bu holat kommunal xizmatlar, ta'lim, ijtimoiy ta'minot, uy-joy, ma'muriyat va ijtimoiy xizmatlarni submilliy hukumatlarga o'tkazadigan siyosat shaklida paydo bo'ladi. Shu sababli ham so'nggi vaqtlarda rivojlangan dunyoda keng tarqalmoqda. Qarorlar qabul qilish va boshqaruv uchun mas'uliyatni mahalliy hokimiyatga uzatib borilmoqda. Xususan, tender o'tkazish, benefitsiarlarni aniqlash, mahalliy loyihalarni tanlash kabi mexanizmlar amalga oshirilmoqda. Bunday harakatlar dastlab 1980-yillarda turli mamlakatlarda, jumladan Armaniston, Albaniya, Bosniya va Gersegovina, Braziliya, Xitoy, Salvador, Gruziya, Hindiston, Meksika, Janubiy Afrika, Uganda va O'zbekistonda amalga oshirilgan. Demak, ma'muriy nomarkazlashtirish ko'p millatli unitar tuzilishga ega davlatlar uchun katta ahamiyat kasb etishini kuzatish mumkin.

Nomarkazlashtirish jarayonlari mantiqiy ahamiyatga ega bo'lib, ular mahalliy jamoalarga yuqori darajadagi mas'ullik va javobgarlikni kiritish, shuningdek, davlat siyosatini amalga oshirish hamda xizmatlarni ko'rsatishda samaradorlikning yuqori bo'lishini anglatadi. Chunki, mahalliy hokimliklar fuqarolarga davlatning eng yaqin darajasida bo'lib, mahalliy muammolar va ularni

hal qilish uchun zarur bo'lgan siyosiy axborotlar haqida ko'proq bilishadi. Mahalliy hokimiyatlar hududiy ehtiyojlarni hisobga olgan holda, ushbu xizmatlarni haqiqatan ham muhim bo'lgan sohalarga xizmat ko'rsatish uchun tanlash va moliyaviy resurslarni sarflashda ustunlikka ega. Shu nuqtai nazardan, biz, ushbu tadqiqotning keyingi rejalarida vakillik institutlari faoliyati va unda fuqarolik jamiyatining ishtirokini qo'llab-quvvatlash masalalarini yoritib o'tamiz.

Bizning fikrimizcha, nomarkazlashtirish siyosati boshqarish darajasi fuqarolarga eng yaqin bo'lganligi sababli mahalliy hokimiyatlarga siyosiy hokimiyatni amalga oshirish imkoniyatini berishi kerak. Bunda hokimiyatni baham ko'rish va boshqaruv jarayonida mahalliy institutlarning ishtirokini rag'batlantirish ahamiyatlidir. Shuningdek, bu mahalliy hokimiyat organlari o'z fuqarolari oldida yanada mas'uliyatli ekanligini anglatadi.

Nomarkazlashtirish siyosatining amalga oshirilishi turli xil tanqidiy mulohazalarni ham keltirib chiqardi. Ayrim olimlar nomarkazlashtirishni qo'llab-quvvatlovchilarning ba'zi fikrlarining noto'g'ri ekanligini ta'kidlaydilar. Jumladan, samarasiz nomarkazlashtirishning birinchi to'sig'i markaziy elita vakolatlarini hududiy hokimiyatlarining tajribasi yo'qligi sababli ularga taqsimlashdan bosh tortishi mumkin. Eng asosiysi nomarkazlashtirishni milliy idoralarning boshqaruv faoliyati kuchiga tahdid sifatida ko'rishadi. Bunga misol Shri-Lanka hukumati tomonidan davlat siyosatini nomarkazlashtirishda olib borilgan sa'y-harakatlar tahlilida ko'rish mumkin. Unda markaziy idoralar va milliy davlat xizmatchilari markazlashtirilmagan muassasalarni qo'llab-quvvatlashdan bosh tortganlar. Chunki ular ushbu tashabbuslarni an'anaviy hokimiyat va boshqaruviga tahdid deb bilishgan.

Nomarkazlashtirish siyosatining amalga oshirilishi, shuningdek kimni boshqarishi masalasida shubha tug'dirishi mumkin. Bu haqiqatdan ham boshqaruv jarayoniga fuqarolarni jalb qilishini anglatadimi yoki hokimiyat bu jarayonni oddiy fuqarolar bilan baham ko'rmaydigan mahalliy elitada to'planib qoladimi? Elita boshqaruvining ushbu modeli Maribtegui tomonidan "sarob" sifatida tavsiflangan, chunki u nomarkazlashtirishning asl maqsadi nima bo'lishi kerakligini aniqlaydi. Ba'zi olimlar mahalliy siyosatni amalga oshirishda markaziy hukumatlarning siyosiy boshqaruviga ishora qiluvchi nomarkazlashtirish illyuziyasi haqida so'z yuritishadi. Bir qator Osiyo mamlakatlarida amalga oshirilgan nomarkazlashtirish dasturlarini tahlil qilishda, Rondinelli markazlashtirmaslik faqat markaziy hukumatning milliy siyosatini mahalliy qo'llab-quvvatlash va nazoratni kengaytirish bilan bog'liq holatlar deya e'tirof etadi. Natijada nomarkazlashtirishni boshqaruv jarayoniga mahalliy jamoalarni jalb qilishdan ko'ra, davlat siyosatini ommaviy qo'llab-quvvatlash yo'li sifatida ko'rib chiqiladi. Hindiston va Malayziyada amalga oshirilgan nomarkazlashtirish dasturlarida ma'lum darajada mahalliy boshqaruv jarayoni orqali mintaqaviy institutlarni yaratgan bo'lsa ham, ular markaziy hukumatlarning qat'iy nazorati ostida ekanligini bildiradi. Bu "boshqariladigan nomarkazlashtirish" deb nomlagan holatni anglatadi. Bunday "yarim yo'l"ni tashkil qilish Osiyoda nomarkazlashtirish siyosatini amalga oshirish uchun eng kam muvaffaqiyatli strategiya hisoblangan. Bunga yana bir misol Hindistonda markaziy hukumat

mahalliy (shtatlar) hukumatlari zimmasiga yuklatiladigan sog'liqni saqlash va ta'lim xizmatlarini taqdim etib, uni moliyalashtirgan. Ushbu siyosat ijtimoiy sharoitlarni yaxshilashga biroz ijobiy ta'sir ko'rsatgan bo'lsa-da, markaziy hukumatning ta'siri mahalliy hokimiyatlarni xarajatlar masalasini hal qilish vakolatlarini cheklab qo'ydi. Mahalliy miqyosda moliyalashtirilgan siyosatni boshqarishning murakkabligi markaziy hokimiyat siyosatchilarning mahalliy boshqaruvni idora etish va unga aralashish istagini kuchaytiradi. Demak, asosiy muammo moliyaviy markazlashtirishdan qochishdir. Shu sababli mahalliy hokimiyat idoralari markaziy qarorlarni mustaqil bajarishda ushbu muammoga duch kelmaslik uchun o'z daromad manbalarini yaratishi kerak bo'ladi.

Nomarkazlashtirishga xalaqit beradigan yana bir jihat, bu hududiy muammolarni hal qilish uchun mahalliy hokimiyat idoralarida ishlaydigan zarur tayyorgarlikka ega bo'lmagan, malakali mutaxassislarning yetishmasligidir. Ushbu turdagi argument markaziy hukumatlarning aralashuvini yoki nazoratini talab qiladi. Tadqiqotchi N. Devas Indoneziya markaziy hukumatining boshqaruv jarayonida mahalliy hokimiyatlarga mas'uliyat va mustaqillik berishga qarshilik ko'rsatilishida aynan ushbu omilga asoslanganligini aniqlaydi. Mahalliy hokimiyat idoralariga siyosiy hokimiyatni taqsimlashda markaziy hukumat irodasining yetishmasligini mazkur misol orqali ko'rishimiz mumkin. Indoneziya hukumati ma'muriy vakolatlarini mahalliy bo'linmalarga topshirsa-da, ammo qarorlar qabul qilish vakolatlarini mahalliy saylangan organlarga bermasdan nomarkazlashtirishning o'ziga xos sxemasini amalga oshiradi.

Nomarkazlashtirish jarayoni ko'plab omillar natijasidir, ular ichida milliy hukumatlarning siyosiy irodasi va nomarkazlashtirishni yetarli darajada qo'llab-quvvatlaydigan qonunchilik bazasi muhimdir. O'z vazifalarini bajarishlari uchun resurslarni markaziy hukumatdan mahalliy hokimiyat bo'linmalarga yetarli darajada o'tkazish (masalan, Hindiston, Xitoy va boshqa joylarda) keng tarqalgan muammodir. Ushbu tajribalar va bu yerda taqdim etilishi mumkin bo'lgan boshqa ko'plab dalillarga qaramay nomarkazlashtirish jarayonlarini ishlab chiqishda "siyosiy, institutsional, moliyaviy va texnik omillar" mavjudligini ta'minlash lozimdir.

Moliyaviy manbalardan foydalanish nafaqat mahalliy kengashlar tomonidan ko'rsatiladigan xizmatlar sifati va miqdoriga ta'sir qiladi, balki mahalliy organlarning ushbu manbalardan eng maqbul foydalanish borasidagi imkoniyatlarini kengaytiradi. Shu bilan birga, moliyaviy resurslarni adolatli taqsimlash samaradorlikka erishishga yordam beradi. Moliyaviy resurslarni adolatli taqsimlash orqali turli mintaqalardagi tengsizliklarni oldini olish lozim.

Aksariyat mamlakatlarda nomarkazlashtirish jarayoni boshlangan va ularning har birida jarayon samarali kechishi uchun turli siyosiy ta'sir mexanizmlarini amalga oshirishga harakat qiladilar. Masalan, Hindistonda kichik fermerlarni rivojlantirish bo'yicha agentlik mahalliy va markaziy hukumatlar tomonidan yaxshi xizmatlar ko'rsatilmaganligi, undagi samarasiz holatlar sababli tuzilgan. Pokistonda ham shunga o'xshash dastur amalga oshirilganda, markaziy idoralarni aholi punktlariga yaqinlashtirishi mahalliy fermerlarga ko'rsatiladigan

xizmatlarning sifatini yaxshilaydi degan maqsad ko'zlangan edi. Indoneziya va Shri-Lankada rivojlanish paradigmasining o'zgarishi davlat miqyosida olib boriladigan siyosatning muhim sababi edi. Indoneziya hukumati rivojlanishni rejalashtirish va amalga oshirishda "xalq ishtirokini" yaxshilashni xohladi, Shri-Lanka hukumati esa qashshoqlikni kamaytirish va xalq ishtirokini yaxshilash uchun milliy rivojlanish siyosatini kuchaytirishga intildi. Shunga o'xshash motivlar rivojlangan mamlakatlarda nomarkazlashtirish jarayonlarining ildamlashiga sabab bo'ldi. Jumladan, Fransiyada nomarkazlashtirishning harakatlantiruvchi kuchi markaziy hukumatning mahalliy kengashlarga ta'sirini kamaytirish, shu bilan birga, o'ta markazlashgan davlat uchun ishlab chiqilgan hukumatlararo amaliyotning samarasizligini yo'qotish edi. Germaniyada nomarkazlashtirish jarayonini amalga oshirishda oldinga siljish sabablarini markaziy siyosatning ijtimoiy noroziligi va 1980-yillardagi iqtisodiy inqirozida ko'rish mumkin.

Siyosiy nomarkazlashtirishning muhim asoslaridan biri – hokimiyatni turli darajalar o'rtasida taqsimlash, markazlashtirilmagan hukumatlar o'zlarining tarkibiy qismlariga yaqinroq bo'lishlari va ularning muammolarini bilishidir. Fuqarolar uchun ularning kundalik hayotiga ta'sir qiladigan mahalliy boshqaruv jarayonlarida ishtirok etish muhim. Mahalliy bo'g'indagi boshqaruv jarayonida ishtirok etishni kuchaytirishga qaratilgan loyihalarni ilgari surish va amalga oshirish turli xil yondashuvlardan kelib chiqadi. Konseptualashtirish muammoli bo'lsa ham u turli xil ssenariylarda ishlatilgan. Ulardan biri rivojlanish nazariyalari doirasida "jamoatchilik ishtiroki" tushunchasini qo'llash usuliga tegishli. Jamiyatning ishtiroki nafaqat ushbu siyosatdan foyda oluvchilar sifatida, balki qarorlarni qabul qilish jarayonida ishtirok etadigan shaxslar sifatida davlat siyosatini shakllantirishning eng muhim omiliga aylanadi.

Yuqorida ta'kidlab o'tilganidek, nomarkazlashtirish nafaqat milliy siyosat samaradorligini oshirish yoki ta'sirini kuchaytirish uchun rivojlanish strategiyasi sifatida muhim rol o'ynaydi, balki u xalq ishtirokini rag'batlantirish va demokratlashtirish jarayonlarini chuqurlashtirish uchun ham ishlab chiqiladi. Bunga fuqarolik jamiyatini rejalashtirish jarayonlariga jalb qilish orqali erishilib, uni takomillashtirish bo'yicha davlat siyosati amalga oshiriladi. Boshqaruv jarayonida mahalliy jamoalarning ishtirok etishi chindan ham mahalliy ehtiyojlarni aks ettirishni ta'minlashning eng yaxshi usuli deb qaraladi.

FOYDALANILGAN ADABIYOTLAR RO'YXATI:

1. Alper O. Notes to the concept of decentralization // European Scientific Journal. April 2014 edition vol.10, No.10. P. 416.
2. Bashaasha Bernard, Mangheni Margaret Najjingo, Nkonya Ephraim. Decentralization and Rural Service Delivery in Uganda, Development Strategy and Governance Division, IFPRI Discussion Paper 1063, International Food Policy Research Institute. No. 1. 2011.
3. Bealey F., Chapman R., Sheehan M. Elements in political science. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999. – P. 265.

4. Bickerstaff K., Walker G. “Participatory Local Governance and Transport Planning”, *Environment and Planning A*, vol. 33, no. 3, 2001, pp. 431-451.
5. Cunill N. “Participaciyn Ciudadana. Dilemas y Perspectivas Para la Democratizaciyn de los Estados Latinoamericanos”, *Centro Latinoamericano de Administracion Para el Desarrollo, Venezuela*. 1991. 262 p.
6. Devas N. “Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?”, *Public Administration & Development*, vol. 17, no. 3, 1997, pp. 351-367.
7. Devas N., Delay S. “Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State: An International Perspective”, *Local Governments Studies*, vol. 35, no. 2, 2006, pp.677-695;
8. Eryilmaz Bilal. *Public Administration-Kamu Yönetimi*, Okutman Publishing-Okutman Yayıncılık, Ankara. 2011. P. 93.
9. Falletti Tulia G. *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective*, Working Paper-314, July 2004. P. 3.
10. Fesler J. “Approaches to the Understanding of Decentralization”, *The Journal of Politics*, vol. 27, no. 4., 1965. p. 555.
11. Hirst P. “Democracy and Governance” in *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ed. Jon Pierre, Oxford University Press, New York. 2000. P. 24.
12. Hughes G., Smith S. “Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance”, *Economic Policy*, vol. 13, no. 2, 1991, p. 449.
13. Kooiman J. “Governing as Governance”, Sage Publication Ltd., London. 2003, P. 4.
14. Maribtegui J.C. “Siete Ensayos de Interpretaciyn de la Realidad Peruana”, *Amauta Editorial, Lima*. 1952. 375 pp.
15. Mawhood P. “Decentralization and the Third World in the 1980s”, *Planning and Administration*, vol. 14, no. 1, 1987, pp. 10-22.
16. Morris A. “Decentralization: The Context” in *Decentralization in Latin America. An Evaluation*, ed. Arthur Morris & Stella Lowder, Praeger, New York, 1992, pp. 1-14.
17. Newman J. “Modernizing Governance. New Labour, Policy and Society”, Sage Publication, London. 2001, P. 11.
18. Pierre J. “Introduction: Understanding Governance” in *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ed. Jon Pierre, Oxford University Press, Oxford, 2000. P. 3-4.
19. Regulska J. “Decentralization or (Re)centralization: Struggle for Political Power in Poland”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, 1997. Pp. 187-207.
20. Rhodes R. “Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”. Open University Press, Buckingham. 1997, P. 15.
21. Robinson M. “Does Decentralization Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?”, *IDS Bulletin*, vol. 38, no. 1, 2007, pp. 7-17.

22. Rondinelli D. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 2, 1981, pp.133-145;
23. Rondinelli D. "Implementing Decentralization Programs in Asia: a Comparative Analysis", *Public Administration and Development*, vol. 3, no. 3, 1983, pp. 185-187.
24. Rondinelli D., McCullough J., Johnson R. "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework", *Development and Change*, vol. 20, 1989, pp. 57-87.
25. Rondinelli Dennis. What Is Decentralization, Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.), *Decentralization Briefing Notes*, In World Bank Institute (WBI) Working Papers, The World Bank, Washington, D.C., 1999. Pp. 2-5.
26. Sahas I. "Building a Learning Network on Governance: The Experience of the Governance Cooperative", *Institute on Governance*, Ottawa, Canada. 1998, P. 1.
27. Schonwalder G. "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments", *Development and Change*, vol. 28, no. 4, 1997. Pp. 753-770.
28. Slater D. "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", *Development and Change*, vol. 20, 1989, pp. 501-531.
29. Topal, A. Kadir. *Intergovernmental Fiscal Relations: A Comparative Analysis on Turkey and EU Countries-İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma*", *Journal of Public Administration-Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 38, No. 2, 2005. Pp.25-50.
30. Walker D. "Decentralization: Recent Trends and Prospects from a Comparative Governmental Perspective", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, 1991, pp. 113-129.
31. Willis E., Garman C., Haggard S. "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 34, no. 1. 1999.
32. Васильев В. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999. – С.9.
33. Добрынин Н. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т.1/ Науч.ред. А.Митин. – Новосибирск: Наука, 2010., –С. 329-407.
34. Jo'rabekova H. O'zbekistonda davlat boshqaruvini nomarkazlashtirish jarayoni (xorijiy va milliy tajribalar qiyosiy tahlili). Siyosiy fanlar bo'yicha fan doktori (PhD) diss. – T., 2019. –B. 19.