

Давлатнинг Сиёсий-Ҳудудий Ташкил Этилишида Марказ Ва Ҳудудлар Манфаатларининг Мутаносиблигига Эришиш Масалалари

Умумдават ва ҳудудлар манфаатларининг мутаносиблигига эришиш сиёсий жараённинг мураккаб жиҳатларини намоён қилади. Ушбу жараённинг мураккаблиги давлатнинг ҳудудий тузилиши, яъни марказ ва ҳудудий бирликлар ҳокимият муносабатларини сиёсий-ҳуқуқий тартибга солиш, ҳудудларни институционаллашга оид турли ёндашувларда кўринади. Маҳаллий ҳокимият минтақа ва қуйи ҳудудий бирликларда амалга оширилади. Унинг мазмунига кўра, маҳаллий ҳокимиятнинг ҳар бир органи ўз ваколатлари доирасидаги масалаларни мустақил равишда амалга оширади. Лекин сиёсатшунослик ва ҳуқуқшуносликда давлат ва унинг ҳудудлари ўртасидаги ҳокимият муносабатларига мураккаб тасниф берилиши мазкур жараёни сиёсий-ҳуқуқий тартибга солишни анча мураккаблаштиради.

В.Е. Чиркин давлатнинг ҳудудий бўлинишини кўпчилик конституцияларда “давлатнинг ташкил этилиши” ва ушбу жараён умумлаштирилиб, “давлат тузилиши” деб номланишини танқид қилади. Унинг “давлат тузилиши” тушунчаси кенг қамровлилиги туфайли, зикр этилган ҳолатга қўллаб бўлмаслиги тўғрисидаги фикрини кўп олимлар маъқуллашади¹. У давлатни маъмурий бирликларга бўлинишини “давлат-ҳудудий тузилиши”² деб, ҳудудий жамоаларни ҳудудий бўлинишнинг қуйи ёки ҳудудий бўғинларда ташкил этилишини таъкидлайди. Демак, давлатнинг маъмурий бирликларга бўлиниши оммавий ҳокимиятни ҳудудий ташкил этилишини назарда тутди.

С.А.Авакян давлатнинг ҳудудий тузилишини статикада (конституциявий-ҳуқуқий белгиланиши сифатида) ва динамикада (давлат қурилишининг амалиёти сифатида) кўриб чиқиш таклифи алоҳида илмий аҳамиятга эга. У ҳудудий бўлинишни динамикада,

* НамДУ университети докторанти.

¹ Мисол учун қаранг: Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. — Новосибирск: Наука, 2007. С. 143; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. академик РАЕН Ю.А. Веденеев. — М.: Юриспруденция, 1999. -С. 82.

² Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление): Учеб. пособие. — М.: Юрист, 2006. -С. 42-43.

яъни турли сиёсий факторларни инобатга олишга тўғри келиши, тузилаётган ҳудудий биликлар эса, конституциявий-ҳуқуқий, яъни сиёсий муносабатларнинг субъектига айланиши туфайли “давлатнинг сиёсий-ҳудудий ташкил этилиши” ёки “давлатнинг ҳудудий-сиёсий ташкил этилиши” тушунчаси маъқулроқ деган фикрни билдиради³.

Баъзи олимлар давлатнинг маъмурий бўлинишини белгилаш учун икки, яъни “ҳудудий-сиёсий уюшма”⁴ ва “сиёсий-ҳудудий бўлиниш”⁵ тушунчаларини ишлатганлар. Булардан ташқари давлат ҳудудий бўлинишини номлашда “миллий-давлат тузилиши”⁶, “маъмурий-ҳудудий бўлиниш” ва бошқа тушунчаларнинг ҳам қўлланиши мазкур институтни ўрганишни қийинлаштиради. Оммавий ҳокимият ва сиёсат мазмунидан келиб чиққан ҳолда, давлатнинг ҳудудий тузилишини С.А. Авакьян таърифига асосан “давлатнинг ҳудудий-сиёсий ташкил этилиши” деб номлаш маъқулроқ кўринади. Бундай ёндашув умумдавлат ва ҳудудий манфаатларни мутаносиблаштиришда сиёсий партиялар ва бошқа жамоат бирлашмаларининг иштирокини, федератив ва унитар давлатлар хусусиятларини ҳисобга олиш ва шу каби айрим эътирозли ҳолатларни аниқлаштириш имконини беради.

Ҳудудий-сиёсий ташкил этилишига қараб, давлатлар, одатда, федератив ва унитар давлатларга ажратилади. Кўпчилик сиёсатшунослар федерацияларга тарихан шаклланган миллий, маданий, диний ва бошқа хусусиятлар асосида ташкил этилган, унитар давлатларга эса, маъмурий ҳудудий бирликлардан иборат давлат сифатида қаралади. Шу туфайли федерацияларда давлат-миллий тузилиши, унитар давлатларда эса, маъмурий-ҳудудий тузилиш тушунчалари қўлланилади⁷. Лекин унитар Англия таркибидаги Шотландия ва Уэльс миллий асосда шаклланган ҳудудий бирликлар бўлиб, ўз парламентларига эга. Испания автономиялари

³ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юрист, 2007. –С. 21-22.

⁴ Каранг: Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е.Петрунина 3-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2007. –С. 12.

⁵ Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е.Петрунина 3-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2007. –С. 354.

⁶ Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. – М.: Издательство Зерцало, 2000. –С. 179.

⁷ Каранг: Венгеров А.Б.Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. –С. 110.

ва бошқа шу каби мисоллар, давлат ва маҳаллий ҳокимиятнинг фарқланиши бундай таснифнинг нисбийлигини кўрсатади.

Испаниянинг ҳудудий сиёсий ташкил этилишини “минтақавий” деб алоҳида ажратиш катта сиёсий аҳамиятга эга бўлсада, мазкур тушунчага берилаётган таърифлар баъзи эътирозларни келтириб чиқармоқда. Минтақавий давлатларда ҳудудлар автономияси кенгайиб, қонунийлашиб бориши уларни федератив давлат шаклига ўтишига, федерацияларни эса унитар давлатдан улар субъектларининг федерация таркибидан ажралиб чиқиш ҳуқуқига эга бўлиши билан фарқлаш⁸ тўғри бўлмайди. Бундай ёндашув мазкур демократик жараёни давлат суверенитети ғоясига қарама қарши қўяди. Ваҳоланки, халқ ҳокимиятчилигини таъминлаш, шунингдек оммавий бошқарувни оптималлаштириш ҳам қарор қабул қилиш жараёнини аҳолига яқинлаштириш, яъни маҳаллий ҳокимият органлари ваколатларини кенгайтириш, ҳокимиятларни вертикал бўлинишини⁹ тақозо қилади. Бундай ҳолат унитар давлатларда номарказлаштириш, автономияларни шакллантириш, ўзини ўзи бошқаришни ривожлантириш, минтақалаштириш ва бошқа жараёнларнинг давом этишига қарамай, мазкур жараёнларга илмий баҳо беришга салбий таъсир қилмоқда.

Маълумки, ҳокимиятнинг роли миллий ва бошқа хусусиятлар асосида ташкил этилган ҳудудлар ва умумдават манфаатларини мутаносиблаштириш жараёнида келиб чиқиши мумкин бўлган низоларни¹⁰ бартараф этишда намоён бўлади. Шу туфайли, ҳар бир давлат ўз ҳудудий бирлигини сақлаб қолиш, барқарор ривожланишини таъминлаш учун марказ ва ҳудудлар ўртасидаги ҳокимият муносабатларини ўз қонунчилигида тартибга солиш баробарида, уларни амалга оширишнинг оптимал шакллари тақозо этади.

Рус олимлари федерация, унитар ва регионал давлатлардаги бошқарув хусусиятларини умумлаштириб, биринчидан, ҳамкорлик (нисбий автономия деб ҳам юритилади¹¹); иккинчидан, агентлик;

⁸ Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е.Петрунина 3-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2007. -С. 354.

⁹ Рузметов Х. Принцип разделения властей в организации деятельности местных органов государственной власти // Хуқуқ, Право, Law. 2004. -№2. -С. 34.

¹⁰ Dahl R. Power as the Control of Behaviour // Power / ed. by Steven Lukes. Oxford: Blackwell, 1986. P. 58; Isaac J. Power // Encyclopedia of Government and Politics / ed. by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. Vol. 1. London: Duckworth, 1992. P. 56.

¹¹ Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. R. Bartly, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 6.

учинчидан, “ўзаро алоқа концепцияси” каби бошқарув моделларига таснифлаши алоҳида қизиқиш уйғотади. Ҳамкорлик моделида марказий ва маҳаллий ҳокимият органлари ўртасида дўстлик, ҳамкорлик муносабатлари ўрнатилади (АҚШ, Швейцария, Голландия). Агентлик моделида маҳаллий ҳокимият органлари марказий ҳокимиятнинг жойлардаги агентлари сифатида қаралиб, давлат улар самарали фаолиятининг кафолати ҳисобланади. “Ўзаро алоқа концепцияси”да маҳаллий бошқарувнинг нисбатан мустақиллиги инобатга олиниб, улар фаолиятининг ўзаро боғлиқ томонлари аниқ ваколатлар доирасида белгилаб олинади¹². Лекин маҳаллий бошқарувнинг ўзини ўзи бошқариш, номарказлашган ва марказлашган шакллари ушбу таснифда ўз ифодасини топмаганлиги сабабли француз сиёсатшунос олими Р.Драгонинг маҳаллий бошқарувга берган таснифи мантикийроқ кўринади¹³.

Р.Драгонинг маҳаллий бошқарув шакллари тўрт гуруҳга: 1) федерация, 2) ўзини ўзи бошқариш, 3) номарказлашган ва 4) марказлашган бошқарувларга ажратиши ҳам федератив, ҳам регионал, ҳам унитар давлатларда маҳаллий бошқарувни ташкил этиш хусусиятларини қамраб олади. Бу тасниф минтақавий давлатлар қаторида Англия, Япония ва бошқа давлатлардаги бошқарув ўзини ўзи бошқариш ёки номарказлаштириш шаклларида амалга оширилишини кўрсатади. Бундай ёндашув давлатнинг ҳудудий сиёсий ташкил этилиши қандай номланмасин марказ ва ҳудудлар ваколатларни аниқ белгилаш, ҳудудларнинг ўз ваколатлари доирасидаги масалаларни мустақил ҳал қила олиши марказ ва ҳудудлар манфаатларини мутаносиблаштиришга хизмат қилиши аён бўлади.

¹² Каранг: Смольяков А.А., Сулаков М.С. Историко-правовые тенденции распределения властных полномочий в области обеспечения законности между органами государственной власти и местным самоуправлением // История государства и права, 2007. -№15. -С. 37.

¹³ Драго Р. Административная наука. – М.: Прогресс, 1982. -С. 125.