

ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ АДЛИЯ ВАЗИРЛИГИ

ТОШКЕНТ ДАВЛАТ ЮРИДИК ИНСТИТУТИ

“КОНСТИТУЦИЯВИЙ ҲУҚУҚ” КАФЕДРАСИ

КУРС ИШИ

МАВЗУ: Хорижий мамлакатларда маҳаллий бошқарувнинг амалга оширилиши

БАЖАРДИ: К.Содиқов

ТЕКШИРДИ: И.Беков

Тошкент – 2010

МУНДАРИЖА

КИРИШ

1. ХОРИЖИЙ МАМЛАКАТЛАРДА МАҲАЛЛИЙ БОШҚАРУВ ВА ЎЗИНИ ЎЗИ БОШҚАРУВ ТУШУНЧАСИ

2. ХОРИЖИЙ МАМЛАКАТЛАРДА МУНИЦИПАЛ ОРГАНЛАРНИНГ ВУЖУДГА КЕЛИШИ ВА РИВОЖЛАНИШИ

3. МАҲАЛЛИЙ БОШҚАРУВ ВА ЎЗИНИ ЎЗИ БОШҚАРУВ ОРГАНЛАРИНИНГ ШАКЛЛАНТИРИШ ТАРТИБИ, ТАРКИБИЙ ТУЗИЛИШИ ВА ФАОЛИЯТИНИ ТАШКИЛ ЭТИЛИШИ

ХУЛОСА

КИРИШ

Маҳаллий бошқариш деганда, маҳаллий ҳудудий бирликдаги марказий ҳокимият ёки юқори ҳудудий даражадаги маъмурият томонидан амалга ошириладиган бошқариш фаолияти тушунилади. Одатда, маҳаллий бошқариш юқори ҳокимият томонидан тайинланадиган маъмурий органлар томонидан амалга оширилади. Демак, «маҳаллий ўзини ўзи бошқариш» ва «маҳаллий бошқарув» атамаси айнан бир нарса эмас. Маҳаллий ўзини ўзи бошқаришга хос энг муҳим хусусият – сайланишдир. Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари – бевосита фуқаролар томонидан сайланадиган органлардир. Маҳаллий бошқарув – марказий ҳоки-мият томонидан тайинланадиган органдир. Ўзини ўзи бошқарув – сайланадиган, бошқарув – тайинланадиган орган бўлиб, бу улар ўртасидаги асосий фарқдир. Лекин тадқиқотчилар бир масалада бир хил фикр билдирадилар: маҳаллий бошқарув ва ўзини ўзи бошқариш бевосита аҳоли ва унинг кундалик ҳаёти билан боғлиқдир.

Шуни қайд этиб ўтиш керакки, 1985 йилнинг 15 октябрида маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг Европа Хартияси қабул қилинган бўлиб, Европа иттифоқига аъзо мамлакатлар учун мажбурий бўлган мазкур хартия ўзида маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг муҳим конституционал, қонунчилик асосларини ўзида мужассам этади. Унда, жумладан, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш принциплари мам-лакат қонунчилигида, Конституциясида ҳам тан олиниши лозимлиги тўғрисида айтилади. Маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг Европа Хартиясининг 3-моддасига кўра, маҳаллий ўзини ўзи бошқарув деганда, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органларининг қонун дои-расида маҳаллий аҳоли манфаатларидан келиб чиққан ҳолда, давлат ишларининг маълум бир қисмини белгилаб олиши, уни бошқариш қобилияти ва ҳуқуқлари тушунилади. Бу ҳуқуқлар эркин, яширин, тенг, тўғридан тўғри ва умумий овоз бериш йўли билан сайланган аъзолардан ташкил топувчи йиғинлар ёки кенгашлар томонидан амалга оширилади. Бундан ташқари,

маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари ўз ваколатларида истисно қилинмаган ва бошқа ҳокимият органи ваколатига ўтказиб берилмаган барча масалалар тўғрисида ўз ташаббусларини амалга ошириш бўйича мавжуд қонун доирасида тўла эркинликка эгадирлар.

ХОРИЖИЙ МАМЛАКАТЛАРДА МАҲАЛЛИЙ БОШҚАРУВ ВА ЎЗИНИ ЎЗИ БОШҚАРУВ ТУШУНЧАСИ

«Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш» ва «маҳаллий бошқариш» тушунчалари орасида муайян фарқ бўлиб, айрим тадқиқотчиларнинг фикрича, мазкур тушунчаларни бир бирига қарама-қарши қўйиш керак эмас, маҳаллий бошқарув тушунчаси жойлардаги давлат маъмуриятини ҳамда фуқаролар томонидан сайланувчи органларни яъни маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органларини ўз ичига олади, чунки маҳаллий ўзини ўзи бошқариш маҳаллий бошқаришнинг таркибий қисми ҳисобланади.

Маҳаллий органлар ваколатлари аксарият хорижий мамлакатларда, одатда, махсус меъёрий ҳужжатларда мустаҳкамланади. Қатор хорижий мамлакатлар Конституцияларида эса маҳаллий ўзини ўзи бошқаришга бағишланган боблар ёки алоҳида моддалар мавжуд. Масалан, ГФР қонунчилиги маҳаллий ўзини ўзи бошқариш ва бошқарув масалаларини етарли даражада, тўлақонли тартибга солади. Давлатнинг асосий қонуни бўлмиш Федерал Конституция мазкур масалаларга бағишланган бир неча моддаларни ўз ичига олади. Жумладан, ерлар, округлар, жамоаларда халқ умумий, эркин, тенг ва яширин овоз билан сайланган ўз вакилларига эга бўлиши керак, - дейилади 28-моддада. Шунингдек, жамоаларга қонун доирасида маҳаллий ҳамжамиятнинг барча ишларини ўз жавобгарлиги остида тартибга солиш ҳуқуқи берилиши кераклиги ҳам қайд этилади.

Япония Конституциясининг 8-боби «Маҳаллий ўзини ўзи бошқарув»га бағишланган бўлиб, жами тўртта моддани (92-95-моддалар) ўз ичига олади. Уларда маҳаллий ўзини ўзи бошқарувга доир асосий принцип ва қоидалар акс эттирилади. Жумладан, бу бобда мамлакатда, шундай органлар борлиги, уларнинг ишлари қонун асосида жорий этилиши, бу оммавий ҳукумат органи раҳбарининг аҳоли томонидан сайланиши, маҳаллий органларнинг ўз воситаларига эгалик қилиш ҳуқуқи мавжудлиги айтилади. Муайян маҳаллий органга нисбатан қўлланиладиган махсус қонун эса парламент томо-нидан

чиқарилган бўлиши мумкин. Шунда ҳам, албатта ушбу марал-лий орган худудида яшовчи кўпчилик сайловчиларнинг розилиги олинishi шарт. Парламент – умумдавлат органи – аниқ бир ҳудудда яшовчи аҳоли манфаатларига тегишли қонун қабул қилмоқчи бўлса, албатта, ушбу ҳудуд аҳолиси фикри билан ҳисоблашиши шарт.

Испания ва Греция Конституциясида, “маҳаллий ўзини ўзи бошқариш” деган ибора ишлатилмайди. У ерда «маҳаллий маъму-рият» категорияси кўлланилади. Испания Конституциясининг «Ма-ҳаллий маъмурият тўғрисида»ги 2-бўлим, 8-қисмида юридик шахс-ларнинг барча ҳуқуқларига эга бўлган муниципалитетлар мухторияти Конституция билан кафолатланиши таъкидланади. Уларнинг бошқа-руви алькальдлар ва маслаҳатчилардан иборат тегишли муниципал кенгашлар зиммасига юкланади. Маслаҳатчилар муниципалитет аҳоли томонидан қонунда белгиланган шартларга кўра, умумий, тенг, эркин, тўғридан-тўғри ва яширин овоз бериш йўли билан сайланади. Алькальдлар маслаҳатчилар ёки аҳоли томонидан сайланади.

«Муниципал» ибораси «маҳаллий» ибораси билан мутлақо бир хил маънони билдиради. Рим империясида *municium* сўзи ўзини ўзи бошқариш ҳуқуқига эга бўлган (аҳоли томонидан мансабдор шахсларни сайлаш) шаҳарнинг номини билдирган. *Municium* сўзи латин тилидан олинган бўлиб, «*munis*» (масъулият), *capio*, *recipio* (бўйнимга оламан) маъносини билдирган. Маҳаллий аҳоли ўз бўйнига муайян махсус ишларни бошқариш масъулиятини олган¹.

«Муниципалитет», «муниципал орган» атамалари кўплаб мамлакатларда, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органи бўлган сайланувчи орган тушунчасига тўғри келади. АҚШ ва Англияда фақат шаҳар органлари, бошқа мамлакатларда эса барча сайланувчи органлар муниципал орган деб аталади.

¹ Р.С.Цейтлин, С.А.Сергеев. История государственного управления и муниципального самоуправления. Учебное пособие. –М.: «Омега-Л», 2003. С.8.

Греция Конституциясида («маъмуриятни ташкил этиш» деб номланган 1-боб, «Маъмурият тўғрисида»ги F бўлим) маҳаллий ишлар бошқаруви маҳаллий ҳокимият органига тегишли эканлиги айтилади. Шундан сўнг, маҳаллий бошқарув органлари ҳақида сўз боради. Бизнинг назаримизда, грек қонунчилигида маҳаллий бошқарув ва маҳаллий ҳокимият тушунчалари ўзаро тенглаштирилади. 102-модданинг 2-бандида шундай ёзилади: «Маҳаллий бошқарув органлари маъмурий мустақилликдан фойдаланади. Уларнинг ҳокимият органлари умумий ва яширин овоз бериш йўли билан сайланади. Бундан эса маҳаллий бошқарув ва маҳаллий ҳокимиятнинг сайланувчи органлар экани, демакки, ўзини ўзи бошқариш органлари экани келиб чиқади». Греция Конституцияси маҳаллий бошқарув устидан давлат назоратини ўрнатиш лозимлигини ҳам (102-модда, 5-банд) назарда тутди.

Шундай қилиб, маълум бўладики, дунёнинг турли мамлакатларида мавжуд бўлган атамалар бир-биридан анчагина фарқланади. Аслида бир хил органлар маъмурият, бошқарув органи, ўзини ўзи бошқариш органи деб аталиши мумкин. Аммо биз назарияда қўлланадиган принципларга асосан уларни фарқлаймиз ҳамда фақат сайланувчи органларнигина ўзини ўзи бошқариш органлари деб атаймиз.

ХОРИЖИЙ МАМЛАКАТЛАРДА МУНИЦИПАЛ ОРГАНЛАРНИНГ ВУЖУДГА КЕЛИШИ ВА РИВОЖЛАНИШИ

«Ўзини ўзи бошқариш» тушунчаси (Selfgovernment) Англия революциясидан кейин XVII асрда вужудга келган бўлиб, энг аввало инглиз халқининг умумий ҳолатини англатган. Шу даврдан эътибо-ран маҳаллий бошқарув ўзини ўзи бошқариш деб аталмайдиган бўлди. Мустақил ва халқ манфаатини кўзламайдиган монарх ҳоки-мияти тугатилди, халқ парламент бошқаруви тизимида олий мансаб-дор шахсга айланди.

Британия сиёсий тизимини тадқиқ қилган хорижий ҳуқуқшу-нослар «Ўзини ўзи бошқариш» (Selfgovernment) атамасини механик равишда, ўзгача сиёсий вазиятга эга бўлган Европа континентига олиб кирдилар. Прус ҳуқуқшуноси Р. Гнест таъбири билан айтганда, инглиз муниципалитети маҳаллий ўзини ўзи бошқариш бўлиб, бу атама беихтиёр равишда Пруссия ерларига ҳамда шаҳар маҳаллий бошқарувига олиб кирилди¹.

Барча Ғарбий Европа давлатлари ўзини ўзи бошқаришнинг маълум бир даражасига эга бўлган, у ёки бу шаклдаги маҳаллий бошқарув тизимига эгадир. Ғарб манбаларида таъкидланишича, маҳаллий ўзини ўзи бошқаришга алоҳида тизим сифатида эмас, балки давлат тизимининг бир қисми сифатида қараш лозим. Маҳаллий автономия сиёсий ва ғоявий йўналишдаги омилдир. Ўзини ўзи бош-қариш демократик тамойиллар асосида қурилган давлат тизимининг асосий элементларидан бири бўлиб, сиёсий партиялар, марказлаш-тириш ҳамда марказлаштиришдан қочиш (децентрализация) тараф-дорлари ўртасидаги курашга сабаб бўлган муаммо бўлиб келган.

Олтмишинчи йиллардан бошлаб, маҳаллий бошқарув тизими ислохотлари нисбатан барқарор конституциявий тизимга эга давлат-ларга (Буюк Британия, Нидерландия, Скандинавия давлатлари, Бель-гия) ҳам, урушдан кейинги йилларда давлат тузумида жиддий ўзга-ришлар рўй берган давлатларга (Франция, ГФР, Италия, Испания) ҳам таъсир кўрсатди.

¹ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. –М.:, 1998. С.93.

Мазкур давлатларда, маҳаллий бошқарувнинг ҳар хил даража-ларига тааллуқли ислоҳотлар турли тарзда амалга оширилди, аммо уларнинг барчаси маҳаллий ва марказий давлат ҳокимияти ва бошқа-руви органлари ўртасидаги муносабатларга, турли даражадаги марал-лий ва минтақавий бошқариш тизими ўртасидаги муносабатларга тааллуқлидир.

Ғарбий Европада маҳаллий органлар тизими маъмурий-ҳудудий бўлинишга мувофиқ амалга оширилади, лекин ҳудудий бирликлар ҳамма вақт ҳам аҳоли томонидан сайланадиган органларга эга бўла-вермайди. Кўп ҳолларда, масалан, Франция кантонларида ва округ-ларида, Германия округларида тўғридан-тўғри давлат бошқаруви амалга оширилади, уларда вакиллик органлари ташкил этилмайди.

Ғарбий Европа мамлакатларида, одатда, шаҳар ва қишлоқ коммуналари маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг бошланғич ячейка-си ҳисобланади, улар турлича номланади, шунингдек, аҳоли сони ва ҳудудий кўлами жиҳатидан бир-биридан кескин фарқланади.

Ғарбий Европада амалга оширилаётган ислоҳотларни, шартли равишда, бир-бирини тўлдирувчи ҳамда ўзаро алоқадор уч турга бўлиш мумкин, яъни тузилмавий, функционал ва ташкилий ислоҳот-лар сифатида тавсифлаш мумкин¹.

1. Тузилмавий ислоҳотлар маҳаллий бошқаришнинг турли босқичлари ўртасидаги ташкилий муносабатларга тааллуқлидир. Маҳаллий бирликларнинг ҳудудий ислоҳоти, бошқаришнинг минта-қавий даражасини тузиш шулар жумласидандир.

Муниципалитетларни мустаҳкамлаш ушбу ислоҳотларга хос хусусиятлардан биридир (Буюк Британия, ГФР, Скандинавия орол-лари). Хорижий адабиётларда таъкидланишича, 2-жаҳон урушидан кейинги даврда ижтимоий вазифалар кўламининг кўпайиши, шунинг-дек, мазкур масалаларнинг маҳаллий даражада ҳал этилишига таъсир кўрсатиш ҳақидаги

¹ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. -М.: 1998. С.95.

омма талаби кўпгина ижтимоий вазифаларнинг марказий даражадан муниципал даражага ўтишига, марказлашган тизимдан марказлашмаган тизимга ўтишига сабаб бўлди. Кундан-кунга ўсиб бораётган ижтимоий масалаларни ҳал қилишнинг шарти муниципалитетларни, биринчи навбатда, қишлоқ шароитида мустақ-камлашдан иборатлиги аён бўлди¹.

2. Функционал ислохотлар маҳаллий, минтақавий ва марказий бошқариш даражалари ўртасидаги функционал муносабатларни қайта тақсимлашга қаратилган. Мазкур ислохотлар тузилмавий ислохотлар билан деярли бир вақтда амалга оширилган ва кўп ҳолларда марказ-лаштириш ва марказлаштирмаслик тушунчалари билан боғлиқ бўл-ган. Айти вақтда, мазкур тушунчалар унитар давлатда ёки федерация субъектида маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари эга бўладиган эркинлик даражасини ўз ичига олади. Функционал ислохотлар нати-жасида ҳуқуқ ва мажбуриятлар, ваколатлар ва масъулият масалалари қайта тақсимланади, ҳамда кўп ҳолларда, қонуний асосда амалга оширилади. Бу ислохотлар даврида ҳамма вақт давлат томонидан марказий бюджет ҳисобидан ва маҳаллий тушумлар ҳисобидан ажратилаётган молиявий ресурслар қайта тақсимланади.

3. Ташкилий ислохотлар жойлардаги ҳокимият ва бошқариш органларининг ички тузилмасига тааллуқли бўлади. Бундай ислохот-лар маҳаллий вакиллик муассасалари ва ижроия органлари ўртаси-даги ўзаро муносабатларга тегишлидир.

Марказлашган давлатлар шаклланиши натижасида ижтимоий ҳаётга доир икки тизим ўртасида – марказлашган ва марказлашмаган тизим ўртасида оммавий ҳокимият «иккига бўлинди», лекин Самоа-ларни ягона марказлашган давлат сифатида «бирлаштириш» жараёни бир хил амалга оширилмаганидек, оммавий ҳокимиятнинг марказ-лашмаган даражаси ҳам турлича шакллантирилган.

¹ Ясюнас В.И. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. -М.: 1998. С. 94.

Буюк Британияда жамоаларнинг умумдавлат бошқарув тизимига киритилиши мазкур жараёнга хос хусусият бўлган, лекин бунда уларнинг маҳаллий бошқариш тузилмаси сақланган. Мазкур тузумда халқ ҳокимияти парламент ва ижроия органлари томонидан амалга оширилади, ижроия органлари парламент (ҳукумат) ҳамда тегишли ҳудудлардаги аҳоли (муниципалитетлар) томонидан тузилади.

Айнан Британия оролларида, муниципал бошқарувнинг англо-саксон модели яратилган. Бу модель маҳаллий ўзини ўзи бошқариш-нинг континентал тизимидан фарқли ўлароқ, бутунлай бошқа ша-роитда шаклланган. Англо-саксон модели маҳаллий жамоалар, қавм-лар, шунингдек, шаҳарлар негизида юзага келди.

Британия оролларида муниципалитетлар ҳеч қачон ҳокимиятни амалга оширишнинг давлат шаклидан ажратилган эмас¹. Олий ҳокимият ҳамма вақт энг аввало қонун чиқарувчи ҳокимият бўлган бўлса, маҳаллий ҳудудий ҳокимият ижроия ҳокимияти бўлган ва ҳозир ҳам айнан шундайдир². Шу сабабли юқорида қайд этиб ўтилганидек, Англия қонунчилигида муниципалитетларга нисбатан “ўзини ўзи бошқариш” атамаси қўлланмайди.

Ўзини ўзи бошқаришнинг инглиз моделига хос хусусият-ларидан бири шундан иборатки, муниципал органлар қонунда белгиланган вазифаларинигина амалга оширадилар.

¹ Баранчиков В.А. Муниципальное право. Закон и право. -М.: 2000. С.18.

² Ясюнас В.И. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. –М.: 1998. С.96.

МАҲАЛЛИЙ БОШҚАРУВ ВА ЎЗИНИ ЎЗИ БОШҚАРУВ ОРГАНЛАРИНИНГ ШАКЛЛАНТИРИШ ТАРТИБИ, ТАРКИБИЙ ТУЗИЛИШИ ВА ФАОЛИЯТИНИ ТАШКИЛ ЭТИЛИШИ

Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш, қоида тариқасида, икки жиҳати билан ажралиб туради: сайланадиган орган (сайланувчи муниципал йиғилиш – кенгаш, ассамблея) ва ижро органи. Ижро органи якка тартибда ва коллегиял тартибда бўлиши мумкин. Якка тартибдаги ижро органига мисол қилиб мэр (Франция) ёки бургомистрни (ГФР) келтиришимиз мумкин. Коллегиял тартибдаги ўзини ўзи бошқарув шаклига ГФР нинг баъзи ерликларидаги магистратларни мисол тариқасида келтириб ўтишимиз мумкин.

Демократик анъаналарга кўп даврлардан буён амал қилиб келадиган давлатларда умумий сайлов ҳуқуқи принциплари ўрнатилган. Аммо бу принциплар сайлов цензлари туфайли (айниқса, яшаш жой цензи) тез-тез бузилиб туради.

Пассив сайлов ҳуқуқидан одатда, 21-25 ёшга тўлган шахслар фойдаланишади. Муниципал кенгашга муниципал хизматчилари, қарздор деб топилган шахслар сайланишига йўл қўйилмайди. Муни-ципал кенгаш таркибида ҳозирги кунда ҳам ишчилар, аёллар, ёшлар-нинг миқдори камдир. Масалан, Буюк Британияда муниципал кенгашдаги малакали ишчилар улуши бутун депутатлар миқдорининг жуда кам фоизини ташкил қилади. Малакали ишчиларнинг улуши сайлаш ҳуқуқига эга бўлган аҳоли қатламидаги ўз улушидан 20 баробар камдир. Кенгаш аъзоларининг 54%ни 55 ёшдан ошган шахслар, 1/8 қисминигина аёллар ташкил қилади. Кенгашга номзо-дини қўйган шахс, шу ҳудудда сайловгача ўн икки ой яшаган ёки шу ерда доимий ишлайдиган, шу ҳудудда жойлашган кўчмас мулкка эга бўлиши лозим.

Сайловларда кенг кўламда сайловчилар абсентизими кузатилади. Англия ва АҚШда кўпинча аҳолининг 25% дан 60% гача муни-ципал сайловларда қатнашади. Номзод қўйиш сайлов округини шакл-лантриш, сайлов натижаларини аниқлаш турли давлатларда, ҳатто АҚШ штатларининг

ичида ҳам турличадир. Кенг тарқалган номзод кўрсатиш усули маълум миқдордаги сайловчилар имзоси қўйилган петицияни сайлов органларига топширишдир. АҚШда номзодларни саралашнинг биринчи босқичи дастлабки, сайловлар (прайммерзлар) ҳисобланади.

Муниципал кенгашга сайловлар бўйича учта сайлов округ тури мавжуддир. Булар: бир мандатли, икки мандатли, кўп мандатли. Нис-батан кўп тарқалган сайлов округи кўп мандатли округ ҳисобланади. Мисол учун, Буюк Британияда графлик кенгашига овозлар бир мандатли сайлов округи бўйича, округда эса бир ёки кўп мандатли сайлов округларида сайланади. Муниципал кенгашга номзодлар ўз номзодларини партия ёки бирор ташкилот, мустақил вакил сифатида қўйишмайди.

АҚШ ва бошқа кўпгина давлатларда, муниципал кенгашга сайловлар нопартиявий асосда ўтказилади. Бунда барча номзодлар "мустақил" шахс сифатида ҳаракат қилишади. Ва муниципал кенгашларда партия фракциялари расман мавжуд эмас. Улар сайлов натижалрини ҳисоблашда, можаритар ва пропорцианал тизимнинг минглаб усулларидадан фойдаланишади. Францияда комунналардаги комунна аҳолиси сонига қараб, 2 та сайлов усулидан фойдаланишади. 3500 тагача аҳолиси бўлган комунналарда сайловлар можаритар усулда икки босқичда амалга оширилади. 3500 та ёки ундан ортиқ аҳолиси бўлган комунналарда ҳам пропорционал, ҳам можаритар усулдан фойдаланишади. Биринчи турда номзодлар рўйхатида мут-лақ, кўпчилик овозни олганлар кенгашнинг ярим ўрнини эгаллашади, қолганлари пропорционал равишда рўйхатда қолганлар ўртасида бўлинади. Агар биринчи турда мутлақ кўпчилик овоз олмаса, сай-ловларнинг иккинчи тури ўтказилади. Икки тур оралиғида номзодлар рўйхатини бирлаштиришга йўл қўйилади. Бундай ҳолатда мутлақ кўпчиликни олган номзодлар рўйхати кенгашдаги ярим ўринни эгал-лашади, қолган ярим ўрин бошқа рўйхатдагилар ўртасида тақсим-ланади. Департамент бош кенгашига можаритар тизим бўйича ўз сайлов ҳудуди - кантон ичида икки тур бўйича

сайланади. Регион-ларга пропорционал тизим бўйича биринчи турда умумий ва тўғридан-тўғри сайланади. Ҳар бир регион Департаменти алоҳида сайлов округи сифатида намоён бўлади. Бу округга ҳар бир партия ўз номзодлар рўйхатини тақдим этади. Агар ҳар бир номзодлар рўйхати региондаги сайловчиларнинг 5% дан кўп овозни олган бўлса, регион кенгашида ўз вакилига эга бўлади. Шунини айтиш лозимки, регионал органларни шакллантиришда, муниципал органларнинг сайланиш принципларидан мустасно ҳолатлар амалга оширилади. АҚШда графлик кенгаши тез-тез қўйи муниципал ҳокимият вакилларида шакллантирилади.

Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари сайланадиган муни-ципал кенгаш ва ижроий аппаратдан иборат. Муниципал кенгашга сайловлар ўтказиш тартиби махсус сайлов тўғрисидаги қонун билан тартибга солинади. Федератив давлатларда сайлов қонунини қабул қилиш Федерация субъектлари қонун чиқарувчи органи компетен-циясига киради.

Маҳаллий ўз-ўзини бошқарув турли ташкилий шаклларда шакллантирилиши мумкин. Бироқ вакиллик органи (жамоат кенгаши, земство, пондрет) ёки сайланувчи мансаб (мэр, бургомистер) бўлиши мажбурийдир.

Хорижий мамлакатларда, муниципал муассасаларни ташкил қилиш ва шакллантиришнинг бир нечта турлари мавжуддир. Уларни англо-саксон муниципал тизими, маҳаллий бошқарув органлари француз модели, Германия маҳаллий ўз-ўзини бошқариш моделига эга бўлиш қоида қилиб олинган.

Англо-саксон муниципал тизими Буюк Британияда ўрнатилган. Шунингдек, АҚШ, Канада, Австралия, Янги Зеландия ҳам қўлланади.

Бу тизимнинг моҳияти шундаки, маҳаллий органларга қонун алоҳида берган ҳуқуқлар доирасида ҳаракат қилувчи автоном тузилма сифатида қаралади. Қўйи органларнинг юқори органларга бевосита бўйсунуши мавжуд эмас. Марказий ҳукуматнинг ваколатли шахси бўлмайди. Вакиллик органи

билан бирга бошқа бир мансабдор шахслар ҳам маъмурий-ҳуқуқий бирлик аҳолиси томонидан сайлаб қўйилади. Маҳаллий органларни назорат қилиш, ҳукумат вазирлик-лари томонидан билвосита назорат қилинади. Маҳаллий органлар-нинг фаолияти ва ташкил қилинишини англантиш учун қонунчиликда маҳаллий бошқарув деб аталади. Маҳаллий бошқарув давлат меҳа-низмининг бир қисмини ташкил этади.

Маҳаллий ўз-ўзини бошқариш органлари ва уларнинг бошқариш Буюк Британияда турли хил актлар билан тартибга солинади. Кўп-гина ҳолларда, маҳаллий бошқарув шу сиёсий-маъмурий бирликда яшовчи аҳоли томонидан сайланган кенгашлар орқали амалга ошири-лади. Англияда графлик, маъмурий округ кенгашлари, Уэльсда граф-лик, шаҳар графлик, жамоа кенгашлари, Шотландияда маҳаллий бошқарувнинг ҳудуди, жамоа кенгашлари фаолият олиб боради. 150 кишидан кам аҳоли яшайдиган жойларда маҳаллий кенгашлар ташкил этилмайди, қарорлар сайловчиларнинг умумий йиғилишида қабул қилинади.

Контенталь (француз) моделидан контенинталь Европанинг кўпгина давлатлари, француз тили тарқалган Африк, Лотин Амери-каси, Яқин Шарқда фойдаланишади. Бу моделда давлат бошқаруви-нинг маҳаллий бўлими - маҳаллий органларни бошқаради. Қуйи органлар юқори турувчи органларга бўйсунушади. Бу модел Фран-цияда шакллантирилган.

Германияда комуннал бошқарувининг 4та тури: Жанубий Гер-мания, Шимолий Германия, магистрал, бургомистр турлари мавжуддир.

Жанубий Германия типиди - корпорация ва маъмурият бошли-ғининг қўшилиб кетганлигидир. Вакиллик корпорацияси (жамоа кенгаши, шаҳар депутатлар мажлиси) аҳоли томонидан сайланади. Бир вақтнинг ўзида маъмурият бошлиғи - бургомистр ҳам сайланиб, у вакиллик корпорацияси бошлиғи ҳам ҳисобланади. Бу тип мажлис конституцияси деб ҳам аталади.

Магистрал типда - аҳоли томонидан сайланган вакиллик органи ўз ижройи органи, бургомистр ва фахрий аъзолардан иборат ма-гистрат ёки сенатни шакллантиради. Бу тип магистрат конституцияси деб аталади.

Бургомистр типи - аҳоли томонидан сайланган вакиллик органи, вакиллик корпорацияси ва маъмуриятни бошқарувчи Бургомистрни сайлайди. У ўзида жамоа ва маъмурият бошлиғи функцияларини бирлаштиради. Бу тип бургомистр конституцияси деб аталади.

Шимолий Германия типи - англо-саксон модели - "Бошқарув кенгаши"ни эслатади. Аҳоли томонидан сайланган вакиллик органи - ижройи кўмитани тузади. Аммо у маҳаллий маъмурият ҳисоблан-майди. Кўмита вакиллик органига қарорлар тайёрлаб беради. Бу директор конституцияси деб аталади.

Уезд ўз-ўзини бошқариш органларида вакиллик органи - уезд съезди ёки уезд кенгаши хизмат кўрсатади. Маъмурий бошлиғи вакиллик органи ёки аҳоли томонида сайланган земский маслаҳатчи ҳисобланади.

Маҳаллий ўз-ўзини бошқариш органлари - юқори органлар билан марказ маҳаллийга қараб фарқланади.

Битта тизимда қўйи органларни юқори органларга тўғридан тўғри бўйсунтириш тамони кўрилган (Италия Франция, ФРГ). Юқори-дагилар каторида очикчасига автоном тизим (бунда вертикал бўйсунтириш юридик жиҳатдан мавжуд эмас, амалиётда қўлланилсада жуда кам миқдорда) ҳам қўлланилади (АҚШ, Буюк Британия).

Иккинчи ҳолатда, маҳаллий ўз-ўзини бошқариш органлари юқори органларга нисбатан мустақилликларга эга. Баъзида маҳаллий ўз-ўзини бошқариш органлари фаолиятини назорат қилиш махсус давлат органи томонидан амалга оширилади. Кўпинча улар Ички ишлар вазирлиги назорати остида, (Буюк Британия) бўлади. Бошқа давлатларда ҳатто ҳукумат қошида махсус бўлималар (маҳаллий ўз-ўзини бошқариш ишлари бўйича вазирлик) тузишади.

Буюк Британия худуди графликларга, графликлар округ (бу округ шаҳар ёки қишлоқ аҳолиси худуди бўлиши мумкин)га бўлина-ди. Англияда энг қўйи бўлинмалар приход, Шотландия ва Уэльсда - жамоалар ҳисобланади.

Кичик приходлардан ташқари барча маъмурий-худудий тузил-маларда маҳаллий вакиллик бошқаруви - кенгаш фаолият юритади. Кичик приходларда маҳаллий бошқарув органлари функциясини шу приход фуқароларининг даврий йиғилишлари бажаради.

ГФРда маъмурий-худудий бўлиниши ерлар конституцияси бўйича ўрнатилади. Ерларнинг конституциясига кўра, ер (ландтяг) лар округларга, округлар районларга, районлар жамоаларга бўлинади. Жамоларда кенгаш ўрнига ўша худуднинг аҳолиси энг муҳим масалаларни ҳал қилиш учун чақирилади. Округларда сайланувчи маҳаллий органлар мавжуд эмас.

1978 йилда қабул қилинган Испания конституциясининг "Ма-ҳаллий маъмурият" тўғрисидаги бўлимида - автоном муниципали-тетнинг юридик шахси барча ҳуқуқларига эга эканлиги кўрсатиб ўтилган. Конституцияга кўра, муниципал бошқарув алькод ва кенгаш аъзоларидан иборат муниципал кенгаш томонидан амалга ошири-лади. Кенгаш аъзолари муниципалитет аҳолиси томонидан белгилан-ган қонунлар асосида яшириш овоз бериш йўли билан, кенг ва эркин тартибда сайланади.

Алькод (кенгаш раиси) кенгаш ёки аҳоли томонидан сайланади. Муниципал бошқарувда ижройий аппарат алоҳида ўринга эга. Улар умум ваколатга эга маъмурий органлар (коллегиал ижройий орган-лари, мэрлар, бошқарувчилар) ва махсус ёки соҳавий ваколатга эга (Департамент, бюро, инспекция) органларидан иборат. Умумвако-латга эга маъмурий органлар бошқа ижройий органларга нисбатан раҳбар вазифасини бажаради. Айниқса, мэрлар маҳаллий органлар фаолиятига катта таъсир кўрсатади. Улар тез-тез якка ҳолда, муниципалитет хизматсиларини ишдан бўшатади, маҳаллий кенгаш чиқарган актларга вето эълон қилади. Кўпгина Франция, ГФР,

Япония каби давлатларда мэрга фақат маҳаллий ҳудуд раҳбарлигини эмас, марказий ҳукумат аппаратининг жойлардаги топшириқларини бажарувчи вакил сифатида ҳам қаралади.

АҚШда муниципал маъмурият тизимининг мураккаблиги штатлар қонунчилиги, маҳаллий органларнинг ижройи органининг шакллантириш билан боғлиқ масалаларни мустақил ҳал қилиши сабаб қилиб кўрсатилади. АҚШда, маҳаллий бошқарув аппаратининг ўзига хос хусусияти ижрои аппаратининг таъсирини оширувчи "тийиб туриш ва текшириш"дир. Масалан, мансабдор шахслар кўпин-ча аҳоли томонидан сайланади ва кенгашга хоҳлаганча раҳбарлик қилиш ҳуқуқини қўлга киритади. Умумий ваколатга эга ижройи органлар шаҳар ва қишлоқ бошқарувида ҳам мавжуддир. АҚШ шаҳарларида 3 та ижро бошқарув органлари фаолият юритади.

Биринчиси - мэр - кенгаш аҳолиси 5 мингдан ортиқ шаҳарлар-нинг 3/5 тасида қабул қилинган. Муниципалитетлар кучли ва заиф мэр билан ажратилади. Заиф мэр муниципал кенгаш томонидан сайланади. У кенгашга раҳбарлик қилади. Муниципал ишлар бўйича низомларни кенгаш алоҳида соҳавий қўмиталар орқали ҳал қилади.

Кучли мэр халқ томонидан сайланади. Уни яқка ўзи муниципалитет амалдорларини тайинлайди. Маҳаллий кенгаш чиқарган актларга вето келтириш ҳуқуқига эга.

Нью-Йорк, Филадельфия каби шаҳарларда мэр билан бирга маъмурият раҳбари, кўп ҳақ оладиган менежер ҳам тайинланади. 25 мингдан ортиқ аҳолига эга шаҳарларнинг 44% да бошқарувнинг кенгаш тизими қўлланилади. Бунда кенгаш томонидан сайланган мэрдан реал ҳокимият бўлмайди. Унинг ваколатлари церимониал ҳаракатларига эга. Ижройи ҳокимият кенгаш томонидан тузилган махсус комиссия тайинлаган бошқарувчи кўлида бўлади. Бошқарувчи одатда профессионал тайёргарликдан маъмуриятини тўлалигича бошқаради. Мансабдор ўтган

шахслар орасидан танлаб олинади. У деярли муниципалитет шахсларни тайинлайди. Кенгашга таклифлар кирита-ди. Кенгаш амалда бошқарувчини назорат қилиш ҳуқуқига эга эмас.

Шаҳар маъмуриятини бошқаришни яна бир усули – коммиссио-нер кенгашдир. Одатда, аҳоли 5 га кишини сайлайди. Бу шахслар муниципалитетнинг алоҳида соҳаларидаги ишларни назорат қилади.

Халқаро амалиётда маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг бир неча моделлари мавжуд. Буюк Британия, Канада, АҚШ, Ҳиндистон, Янги Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия ва бошқа бир қанча мамлакатларда англосаксон тизими амал қилади. Франция, Италия, Голландия, Португалия, Бельгия, Испания ва бошқа Европа давлат-ларида, маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг француз тизими қўлланилади¹.

Ўзини ўзи бошқаришнинг англосаксон ва француз моделлари билан бир қаторда, Германиянинг маҳаллий ўзини ўзи бошқариш тизими (коммунал) ҳам мустақил модель ҳисобланади.

Англосаксон моделига асосланган мамлакатларнинг муниципалитетлари жуда фаол бўлиб, ҳам миллий, ҳам умумдавлат аҳамиятига эга бўлган хилма хил вазифаларни ҳал қилади. Бу мамлакатларда, соғлиқни сақлаш, таълим ва шу каби соҳаларда муниципал кооперация ривожланган.

Француз моделига асосланган мамлакатларнинг муниципалитет-лари айтарли фаол эмас, аммо маҳаллий сиёсий манфаатлар, миллий сиёсатга таъсир кўрсатади. “Жойлардаги давлат бошқарувига давлат-нинг тўғридан-тўғри аралашуви” француз моделига хос.

Коммунал моделига асосланган давлат Германия ҳисобланади. Германия давлат тизимида коммунал моделга хос ўзини ўзи бошқаришга 1808 йил Германияда барон Штейн томонидан ўтказилган ислохотлар асос солган. Германиядаги коммунал модел энг такомил-лашган модел ҳисобланади. Мазкур моделда, бизнинг назаримизда, бугунги кунда

¹ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Уч. пособие. -М.: Ось-89, 1998. С.92.

англосаксон ва француз моделларининг баъзи кўринишлари ўз ифодасини топган.

Францияда, бошқарувнинг беш пағонаси: коммуна, кантон, округ, департамент, минтақа мавжуд.

Францияда, маҳаллий бошқарувнинг асосини коммуналар ташкил қилади. Маъмурий-худудий бирликнинг энг қуйи бўғини ҳам коммуна ҳисобланади. Францияда, уларнинг сони 37 мингга етади. Коммуна фуқаролари муниципал кенгашни сайлайди, мазкур кенгаш давлат ҳокимиятининг энг қуйи ва ўзини ўзи бошқаришнинг бошланғич органидир. Маҳаллий муниципал кенгаш мэрни – ижро тизимининг вакилини сайлайди.

Коммуналар аҳолига кўпинча қуйидаги масалаларда, ёрдам кўрсатади: қарз қафолати; ижарага бериш мақсадида, корхона учун бино сотиб олиш; ссуда ва субсидиялар; фоизли имтиёзлар; касб таълими борасида ёрдам бериш¹.

Коммуналардан кейинги босқичда кантон туради. Кантон – бир неча коммуналарнинг бирлашмаси ҳисобланади. Мазкур тузилмали бирликда ўзини ўзи бошқариш органи йўқ, кантон сайланадиган округ ҳисобланади. Бу ерда бир қатор мансабдор шахслар фаолият кўрсатади, мансабдор шахсларнинг ҳар бир коммунада фаолият кўрсатиши мақсадга мувофиқ эмас. Кантонни тузишдан асосий мақсад бир неча коммуна аҳолиси бирлашиб ўз нотариусига, судья-сига, участка жандармериясига ва ҳ.к.ларга эга бўлишдир.

Кантондан ҳам каттароқ бирлик – округ ҳисобланади, у ўз таркибига 100-150 коммунани олади. Францияда уч юздан ортиқ округ мавжуд. Округга ҳукумат томонидан тайинланадиган шахс раҳ-барлик қилади. Мазкур лавозим эгаси – давлат амалдори – суборе-фект деб аталади.

Тўртинчи пағона департамент деб аталади. Департамент таркибида, 400 коммуна ёки 35 кантон мавжуд бўлиб, у ерда сайланадиган маҳаллий ўзини

¹ Ясюнас В.И. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. М.: 1998. С.102.

ўзи бошқариш органи – *бош кенгаш* фаолият кўрсатади. Мазкур кенгашга ҳар бир кантондан битта аъзо сайланади. Бош кенгаш, ҳукумат томонидан тайинладиган *пре-фект* томонидан бошқарилади.

Регион – Франциядаги энг йирик маъмурий-ҳудудий бирлик. Регион ўзининг минтақавий кенгашига эга бўлади. Регионга энг йирик департаментнинг префекти раҳбарлик қилади. Юқоридагилар-дан кўришиб турибдики, Франциядаги маҳаллий органлар анча мураккаб ва ўзига хос тузилмага эга.

Маҳаллий ҳокимият тузилмасининг тўрт поғонали тизими Африканинг бир қатор давлатларида (Камерун, Сенегал), уч поғонали тизими Европанинг баъзи давлатларида (Италия), икки поғоналик тизим унчалик катта бўлмаган давлатларда (Дания) учрайди.

Дания давлат тизимида округлар (йирик бирликлар) ва муниципалитетлар (қишлоқ бирликлари) билан бир қаторда шаҳарлар ҳам мавжуд бўлиб, округлар муниципалитетларни бирлаштиради ва улар учун иккинчи бўғин вазифасини ўтайди. Шаҳарларда эса умуман иккинчи бўғин йўқ. Улар фақатгина, ўзини ўзи бошқариш принципи асосида фаолият кўрсатади ва фақат қонунга бўйсунди.

Маҳаллий ижро органларини шакллантиришнинг уч асосий механизми мавжуд:

1. Фуқаролар томонидан сайланган вакиллар йиғилиши (муниципал йиғилиш) ижро органининг мансабдор шахсини сайлайди. Масалан, Францияда мэр – ягона ижро органидир. Бундан ташқари коллегиял орган ҳам сайланиши мумкин, масалан, ГФРнинг айрим ерларидаги магистратлар бунга мисол бўла олади. Ижро орган-ларининг фаолият доираси турли мамлакатларда турлича ҳисоблана-ди. Буюк Британияда, шаҳарлар кенгаши мэрни сайлайди, графликлар кенгаши томонидан эса бир йил муддатга раис сайланади.

2. Иккинчи кўринишдаги механизмнинг моҳияти – муниципал йиғилиш ва ижро органини алоҳида- алоҳида сайлашдан иборат. Мазкур механизм Япония давлати учун хос ҳисобланади. Бунда префектура губернаторлари, шаҳар мэрлари ва қишлоқ оқсоқоллари аҳоли томонидан сайланади. Бу ҳолатни АҚШнинг бир қатор штатларида, ГФРнинг айрим ерликларида ҳам учратиш мумкин.

Мазкур ҳолатда, сайланган мэр ёки бургомистрнинг роли коллегиял вакиллик органининг ролига қараганда анча кучли ҳисоб-ланади. Японияда губернатор, мэр ёки оқсоқол ташаббусига кўра, муайян вакиллик органи муддатидан олдин тарқатиб юборилиши мумкин.

3. Учинчи вариант – сайланмайдиган шахсга ижро ҳокимияти функциясини топшириш:

а) ижро органи функциясини марказий ҳокимият вакили бажаради Франциядаги префект ва субпрефектлар ҳолати бунга мисол бўла олади. Франция департаментидаги префект жуда муҳим шахс бўлиб, у амалда маъмурий бирликдаги ижро ҳокимиятини бош-қаради, деярли сайланган органга боғлиқ эмас. Бундай тизим нафақат Францияда, балки Осиё, Африка, Лотин Америкасининг бир қатор мамлакатларида ҳам учрайди;

б) ижро органи функциясини махсус таклиф этилган бошқа-рувчи-менеджер амалга оширади. Бундай тизим АҚШда кенг тарқалган. Айрим ҳолларда, маҳаллий референдумда энг муҳим масала ҳал этилади, мазкур ҳолат маҳаллий аҳолига суянмай туриб қарор қабул қилишга кўрққан вазиятларда юз беради.

ХУЛОСА

Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш ва маҳаллий бошқарув органлари, қоидага кўра, мамлакатнинг маъмурий-худудий бўлиниш-ларига мувофиқ амалга оширилади. Маъмурий-худудий бўлиниш – бу давлатни самарали бошқариш мақсадида унинг худудини муайян қисмларга бўлиниши тушунилади. Маъмурий-худудий бўлиниш турли омилларга боғлиқ, унинг асосида бошқарувни қулайлаштириш ётади. Маъмурий-худудий бирликни ташкил этишга таъсир кўрса-тувчи омиллар қаторига табиий-географик (масалан, бундай брилик-лар йирик шаҳарлар атрофида ташкил этилади), демографик (бирлик аҳоли сонига нисбатан ташкил этилади), аҳолининг этник таркиби, маиший ва диний жиҳатлар ҳисобга олинган ҳолатларни киритиш мумкин. Иқтисодий характердаги омиллар ҳам, сиёсий ҳаёт омиллари ҳам жиддий таъсир кўрсатиши мумкин. Кўпинча, маъмурий бирликлар қадим замонлардан ташкил этилган бўлиб, улар тарихан таркиб топган графлик, князлик, бошқа феодал бирликлар худудларида вужудга келган. Мазкур худудда истиқомат қилувчи аҳоли эса ўзини ушбу худуднинг бир қисми деб ҳисоблашга қилишга ўрганиб қолган. Одатда, маъмурий-худудий бўлинишга мувофиқ тарзда бошқа-рув органлари тизими ҳам ўзгариши, қайта ташкил этилиши мумкин, аксарият ҳолларда, бундай бошқарув тизимида ўзини ўзи бошқариш ёки бошқарув органлари ташкил этилади. Агар бундай органлар ташкил қилинмаса, у ҳолда мазкур бирликни маъмурий-худудий бирлик деб атаб бўлмайди.

Маъмурий-худудий бирликлар йирик ва кичик бўлиши мумкин. Мазкур бирлик кўлами улардаги мавжуд органларга мувофиқ бўлади. Турли мамлакатларда маъмурий-худудий бўлиниш тизими турлича бўлади (ривожланган, яхши ривожланмаган, оддий, мураккаб). Бунда кўп нарса давлатнинг катта-кичиклиги ва аҳолининг сонига боғлиқ бўлади. Маъмурий-худудий бўлинишнинг икки поғонали, уч поғонали ва ҳатто беш поғонали тизимини ҳам учратиш мумкин.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати

1. Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 2000. – 304 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. Ред. Б.А. Страшун. Общая часть. 3-е изд. -М.: БЕК, 1999. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ.ред. члена-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, доктора юридических наук, проф. Ю.И. Лейбо и доктора юридических наук, проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА · М, 1999. – 832 с.
3. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 1999. – 784 с.
4. Мишин А.А., Авакьян С.А., Андреева Г.Н. и др. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2001. 289 ст
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юристь, 1997. –568 с.
6. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2000. – 600 с.
7. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственного управления. – М.: ИГП РАН, 1994.
8. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Мн.: “Харвест”, 1998. – 784 с.
9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2001. 568 ст.