HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

МАҲАЛЛИЙ ИЖРОИЯ ВА ВАКИЛЛИК ОРГАНЛАРИ ВАКОЛАТЛАРИ ТАҚСИМОТИНИНГ ХОРИЖИЙ ТАЖРИБАСИ: ҚИЁСИЙ-ҲУҚУҚИЙ ТАҲЛИЛ

Исоқов Ойбек Қобилжон ўғли
Ҳуқуқни муҳофаза қилиш академияси
магистратура босқичи битирувчиси
e-mail: isoqovoybek0711@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-8098-5340
doi:https://doi.org/10.5281/zenodo.22687383

Аннотация. Мақолада маҳаллий давлат бошқарувида ижроия ва вакиллик органлари ўртасидаги ваколатлар тақсимотининг хорижий давлатлар тажрибаси қиёсий-ҳуқуқий метод асосида таҳлил қилинади. Европа маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш Хартияси асосий тамойиллари, АҚШ, Франсия ва Германиянинг миллий моделлари, шунингдек постсовет давлатлари орасида энг яқин қиёслаш объекти бўлган Қозоғистон тажрибаси кўриб чиқилади. Муаллиф хорижий тажрибани Ўзбекистон шароитига мослаштириш имкониятларини “ҳуқуқий трансплантация” назарияси нуқтаи назаридан баҳолайди ва давлатларни таққослаш учун танлаш мезонларини алоҳида асослайди.
Калит сўзлар: маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш, қиёсий-ҳуқуқий метод, Европа Хартияси, ҳуқуқий трансплантация, эким-маслихат модели, хорижий тажриба, функционал қиёслаш.

Аннотация. В статье на основе сравнительно-правового метода анализируется зарубежный опыт разграничения полномочий между исполнительными и представительными органами местного государственного управления. Рассматриваются основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, национальные модели США, Франции и Германии, а также опыт Казахстана как наиболее близкого объекта сравнения среди постсоветских государств. Автор оценивает возможности адаптации зарубежного опыта к условиям Узбекистана с точки зрения теории «правовых трансплантатов» и отдельно обосновывает критерии выбора государств для сравнения.
Ключевые слова: местное самоуправление, сравнительно-правовой метод, Европейская хартия, правовой трансплантат, модель акима-маслихата, зарубежный опыт, функциональное сравнение.

Annotation. Based on the comparative-legal method, the article analyzes foreign experience in dividing powers between executive and representative bodies of local state governance. The core principles of the European Charter of Local Self-Government, the national models of the USA, France, and Germany, as well as the experience of Kazakhstan are examined. The author assesses adaptation possibilities from the standpoint of “legal transplant” theory and separately substantiates the criteria for selecting comparator states.
Key words: local self-government, comparative-legal method, European Charter, legal transplant, akim-maslikhat model, foreign experience, functional comparison.

Қиёсий-ҳуқуқий тадқиқот методи конституциявий ва маъмурий ҳуқуқ соҳасидаги илмий изланишларнинг ажралмас қисми ҳисобланади. Бироқ хорижий тажрибани ўрганишда фақат

HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

тавсифлаш билан чекланиш илмий жиҳатдан етарли эмас — функционал қиёслаш методидан фойдаланган ҳолда, ҳар бир давлат маҳаллий ҳокимият марказлашуви ва назорат самарадорлиги каби умумий муаммони қандай ҳал қилганини аниқлаш, сўнгра олинган хулосаларни миллий ҳуқуқий тизим хусусиятларига мослаштирган ҳолда тақдим этиш зарур.

Мазкур тадқиқотда қиёслаш учун тўртта давлат — АҚШ, Франсия, Германия ва Қозоғистон — танланган бўлиб, бундай танлов тасодифий эмас: биринчи учтаси маҳаллий бошқарувда ижроия-вакиллик муносабатларининг турли классик моделларини (сепарация, фузия, аралаш) намойиш этса, тўртинчиси — Ўзбекистон билан умумий тарихий-ҳуқуқий негизга эга бўлган ягона давлат сифатида, энг юқори қиёсий қийматга эга.

Мақоланинг мақсади — юқоридаги ёндашув асосида хорижий моделларни тизимли таҳлил қилиб, улардан Ўзбекистон учун фойдали бўлиши мумкin бўлган жиҳатларни аниқлаш ҳамда мослаштириш назарияси нуқтаи назаридан баҳолашдан иборат.

Функционал қиёслаш методининг моҳияти шундан иборатки, турли ҳуқуқий тизимлар ўзларининг норматив шаклидан қатъи назар, кўпинча бир хил амалий муаммоларни ҳал қилади. Шу сабабли қиёсий таҳлилда аввало муаммонинг ўзини (мисол учун, ижроия ҳокимиятининг ортиқча марказлашувини қандай олдини олиш) аниқлаш, сўнгра турли давлатларнинг ушбу муаммога берган турли ҳуқуқий жавобларини таҳлил қилиш лозим.

Давлатларни танлашда икки мезон қўлланилди: биринчиси — моделнинг “классиклиги”, яъни жаҳон конституциявий-ҳуқуқий фанида кенг тан олинган назарий типологияга мослиги (АҚШ — сепарация, Франсия — фузия, Германия — аралаш модел учун намуна сифатида); иккинчиси — тарихий-ҳуқуқий яқинлик, яъни Ўзбекистон билан умумий институционал негизга эгалик (Қозоғистон учун асосий мезон).

Ушбу икки мезоннинг биргаликда қўлланилиши тадқиқотга икки хил, бир-бирини тўлдирувчи хулоса чиқариш имконини беради: классик моделлар таҳлили назарий-типологик хариталаштиришни таъминласа, тарихий-институционал жиҳатдан яқин давлат (Қозоғистон) тажрибаси эса амалий-татбиқий хулосалар учун асос яратади. Айнан шу икки хил хулосанинг уйғунлиги қиёсий-ҳуқуқий тадқиқотнинг илмий қийматини оширади.

1985 йил 15 октябрда Европа Кенгаши томонидан қабул қилинган Европа маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш Хартияси маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш тамойилини миллий қонунчиликда, имкон қадар эса конституциявий даражада мустаҳкамлашни талаб этади. Хартиянинг 3-моддасида маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш тушунчаси белгиланиб, унга кўра маҳаллий ҳокимият яширин овоз бериш йўли билан эркин сайланган аъзолардан иборат кенгаш ёки мажлис шаклида ташкил этилиши, шунингдек унга ҳисобдор бўлган ижро этувчи органларга эга бўлиши мумкинлиги назарда тутилган.

Ўзбекистон Европа Кенгашига аъзо давлат бўлмагани сабабли Хартия норма сифатида мажбурий эмас, бироқ у илмий тадқиқотларда қиёсий андоза (benchmark) сифатида кенг қўлланилади, чунки унда мужассамлашган тамойиллар — вакиллик органининг сайланганлиги ва ижроия органининг унга ҳисобдорлиги — маҳаллий бошқарувнинг умумэътироф этилган демократик стандартларини ифода этади.

АҚШда маҳаллий бошқарувнинг иккита асосий шакли мавжуд: “мер-кенгаш” (mayor-council) ва “кенгаш-менежер” (council-manager) тизимлари. Ҳар иккала ҳолда ҳам мер (ёки ижроия менежери) ва шаҳар кенгаши бир-биридан мустақил равишда шаклланади — биринчи

HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

тизимда мер тўғридан-тўғри аҳоли томонидан, иккинчи тизимда эса ижроия менежери кенгаш томонидан профессионал асосда лавозимга тайинланади, бироқ ҳар иккала ҳолда ҳам кенгаш ижроия раҳбаридан мустақил равишда сайланади. Штат даражасида эса губернатор ва штат қонун чиқарувчи органи ҳамиша бир-биридан мустақил равишда сайланади — бу тўлиқ сепарация моделининг классик намунасидир.

Франсияда, аксинча, коммуна мери кенгаш аъзолари орасидан кенгашнинг ўзи томонидан сайланади ҳамда бир вақтнинг ўзида ҳам кенгаш раҳбари, ҳам давлат вакили вазифасини бажаради — бу классик фузия модели ҳисобланади. 1982–1983 йиллардаги марказсизлаштириш ислоҳотлари (“Дефер қонунлари” номи билан машҳур) маҳаллий ҳокимиятларга кенгроқ мустақиллик берган бўлса-да, мернинг икки томонлама — ҳам маҳаллий, ҳам давлат вакили сифатидаги — мақомини ўзгартирмаган.

Германияда эса бошқарув даражасига қараб модел фарқланади: Ер (Land) даражасида ҳукумат бошлиғи парламент томонидан сайланади (фузия), туман ва шаҳар даражасида эса ижроия раҳбари (Landrat, Bürgermeister) тўғридан-тўғри аҳоли томонидан сайланади (сепарация). Бу уч давлат мисоли шуни кўрсатадики, “ривожланган демократия” тушунчаси ягона универсал моделни тақозо этмайди — ҳар бир давлат ўз тарихий-маъмурий анъаналаридан келиб чиқиб турли ечимларни танлаган.

Германия тажрибасининг айниқса қизиқарли жиҳати шундаки, у бир мамлакат доирасида ҳам турли даражаларда турли моделларнинг баравар мавжуд бўлиши мумкинлигини кўрсатади — бу эса Ўзбекистон учун ҳам, вилоят ва туман/шаҳар даражаларида турли тезликдаги ислоҳот стратегиясини қўллаш назарий жиҳатдан асосли эканини тасдиқлайди. Бошқача айтганда, барча ҳудудий даражаларда бир хил моделни бир вақтда жорий этиш ягона мумкин бўлган йўл эмас.

Қозоғистон Республикаси Ўзбекистон билан бир хил тарихий-ҳуқуқий негиздан — совет меросидан келиб чиқувчи “бирлашган ҳокимият” анъанасидан — бошлангани сабабли, энг қимматли қиёслаш объекти ҳисобланади. Ушбу яқин тарихий негиз қиёсий таҳлилнинг илмий қийматини сезиларли даражада оширади, чунки бунда сўз мутлақо бошқа ҳуқуқий оила тажрибасини механик кўчириш ҳақида эмас, балки бир хил бошланғич шароитдан турли йўналишларда ривожланган икки тизимни солиштириш ҳақида боради.

Қозоғистонда әким (ҳоким) ва маслихат (кенгаш) ўртасидаги раҳбарлик функциялари аллақачон ажратилган бўлиб, 2021 йилдан бошлаб қуйи (қишлоқ) даражадаги әкимларни тўғридан-тўғри сайлаш амалиёти жорий этилган, туман ва вилоят маркази шаҳарларида эса босқичма-босқич пилот лойиҳалар амалга оширилмоқда. Бу — Ўзбекистон учун келгуси ислоҳот босқичлари (ҳокимларни тўғридан-тўғри сайлаш имконияти) бўйича муҳим қиёсий сабоқ беради.

Муҳим жиҳати шундаки, Қозоғистон бу йўлни бир йўла эмас, балки эҳтиётkорона, синаб кўриш асосидаги стратегия орқали босиб ўтмоқда — аввал энг кичик ва сиёсий жиҳатдан энг кам хатарли (қишлоқ) даражада синалган, фақат ижобий натижалар кузатилгандан сўнггина юқорироқ даражаларга кенгайтирилмоқда. Бундай эҳтиётkор, эмпирик далилларга асосланган ислоҳот стратегияси, кескин ва бир йўлдаги ўзгаришлар билан таққослаганда, институционал хатарларни камайтириш нуқтаи назаридан алоҳида илмий қизиқиш уйғотади ва Ўзбекистон учун ҳам методологик намуна бўлиши мумкин.

HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

Шотландиялик компаративист А. Уотсон томонидан асослаган “ҳуқуқий трансплантация” назариясига кўра, бир ҳуқуқий тизимдан бошқасига норма ёки институт кўчирилганда, унинг муваффақияти кўп жиҳатдан қабул қилувчи тизимнинг институционал тайёргарлигига боғлиқ бўлади. Уотсоннинг марказий тезиси шундан иборатки, ҳуқуқий трансплантация тарих давомида кенг тарқалган ҳодиса бўлиб, кўпгина ҳуқуқий тизимлар айнан бошқа тизимлардан қабул қилинган институтлар асосида ривожланган, бироқ бунда трансплантациянинг муваффақияти дастлабки ва қабул қилувчи тизимлар ўртасидаги маданий-ҳуқуқий яқинлик даражасига бевосита боғлиқ бўлади.

Шу нуқтаи назардан, юқорида кўриб чиқилган тўртта модел Ўзбекистон учун турли даражада “трансплантация салоҳияти”га эга: Франсия ва Германия моделлари маъмурий-ҳуқуқий анъаналардаги фарқ сабабли нисбатан узоқ, АҚШ модели эса сиёсий тизимдаги тубдан фарқ сабабли энг узоқ ҳисобланади. Қозоғистон тажрибаси эса тарихий-институционал яқинлиги туфайли энг юқори трансплантация салоҳиятига эга бўлиб, айнан шу сабабли у алоҳида эътиборга лойиқ. Шунга қарамай, бу дегани Франсия ёки Германия тажрибаси умуман фойдасиз, дегани эмас — уларнинг айрим унсурлари (масалан, Германиядаги даража бўйича табақалаштирилган ёндашув) концептуал даражада, тўлиқ институционал кўчириш эмас, балки ғоявий илҳом манбаи сифатида фойдали бўлиши мумкин.

Хорижий тажрибани татбиқ этишда эътиборга олиниши зарур бўлган асосий хатар — “қонунчилик трансплантацияси” билан “амалиёт трансплантацияси” ўртасидаги тафовутдир. Норма матнини кўчириш нисбатан осон, бироқ уни амалда ишлатувчи институционал маданият, кадрлар салоҳияти ва жамоатчилик кутилмалари бир кечада шаклланмайди. Шу сабабли муваффақиятли трансплантация, одатда, босқичма-босқич, пилот ҳудудлардан бошлаб амалга ошириладиган ёндашувни талаб этади — бу айнан Қозоғистон тажрибасида кузатилаётган стратегиядир.

Юқорида кўриб чиқилган тўртта асосий modeldan tashqari, Европанинг яна икки давлати тажрибаси қисқача эслатишга лойиқ. Польшада 2002 йилги ислоҳотдан сўнг войт, бурмистр ёки шаҳар президенти (гмина ижроия раҳбари) аҳоли томонидан тўғридан-тўғри, гмина кенгашидан мустақил равишда сайланади — бу постсоциалистик давлатда тўлиқ сепарация моделига ўтишнинг муваффақиятли намунасидир. Буюк Британияда эса 2000 йилги Маҳаллий бошқарув тўғрисидаги қонундан сўнг айрим маҳаллий ҳокимиятлар тўғридан-тўғри сайланадиган мер моделини жорий этган бўлса, кўпчилиги анъанавий “раҳбар ва кабинет” (leader and cabinet) моделини — яъни ижроия раҳбарини кенгашнинг ўзи ичидан танлаш тартибини — сақлаб қолган. Бу икки мисол шуни тасдиқлайдики, ҳатто Европа минтақасининг ўзида ҳам ягона андоза мавжуд эмас — ҳар бир давлат демократик тамойилларга риоя қилган ҳолда ўзига хос миллий йўлни танлайди.

Ўтказилган қиёсий-ҳуқуқий таҳлил бир қатор муҳим хулосалар чиқаришга имкон беради.

Биринчидан, ягона “тўғри” хорижий модел мавжуд эмас — ҳар бир давлат ўз тарихий-ҳуқуқий ва сиёсий шароитидан келиб чиқиб ўзига хос ечимни танлаган.

Иккинчидан, Ўзбекистоннинг янги модели — марказдан тайинланган ҳокимлик ва мустақил сайланган Кенгаш — классик фузия (Франсия) ёки тўлиқ сепарация (АҚШ) моделларидан фарқли, кўпроқ марказлашган тайинлаш билан маҳаллий мустақил вакиллик органининг қўшма мавжудлигига асосланган оралиқ моделга яқинлашади.

HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

Учинчидан, Қозоғистон тажрибаси, тарихий-институционал яқинлиги сабабли, келгусида ҳокимларни босқичма-босқич тўғридан-тўғри сайлаш йўналишида ривожланиш имкониятини кўрсатувчи энг ишончли қиёсий манба ҳисобланади.

Тўртинчидан, хорижий тажрибани татбиқ этишда “ҳуқуқий трансплантация” назариясига мувофиқ, ҳар қандай модел механик кўчирилмасдан, балки миллий ҳуқуқий тизим ва институционал салоҳиятга мослаштирилган ҳолда жорий этилиши лозим, бунда трансплантация салоҳияти юқори бўлган (яъни тарихий-институционал жиҳатдан яқинроқ) манбаларга устуворлик берилиши мақсадга мувофиқдир.

Бешинчидан, Польша ва Буюк Британия каби қўшимча Европа мисоллари ҳам тасдиқлайдики, демократик тамойилларга риоя қилиш ягона институционал шаклни талаб этмайди — бу хулоса Ўзбекистон учун ҳам, аниқ бир хорижий андозага қатъий эргашиш эмас, балки миллий шароитга мос ўзига хос йўлни излаш стратегиясини илмий жиҳатдан оқлайди.

Олтинчидан, келгуси тадқиқотларда Қозоғистон тажрибасининг амалий натижалари (жумладан, тўғридан-тўғри сайланган әкимлар фаолиятининг дастлабки якунлари) чуқурроқ эмпирик таҳлил қилиниши, бу эса Ўзбекистон учун чиқариладиган тавсияларнинг амалий асосланганлигини янада мустаҳкамлаши мумкин.

Ушбу мақолада ўтказилган қиёсий-ҳуқуқий таҳлил диссертациянинг учинчи (амалий) бобида ишлаб чиқиладиган такомиллаштириш таклифлари учун зарурий эмпирик-назарий негизни яратади. Хусусан, Қозоғистон тажрибасининг тарихий-институционал яқинлиги, унинг айрим унсурларини (масалан, қуйи даражадаги ҳокимларни босқичма-босқич тўғридан-тўғри сайлаш) Ўзбекистон учун узоқ муддатли ислоҳот йўналиши сифатида таклиф қилишга илмий асос беради. Шу билан бирга, Европа Хартиясининг умумназарий тамойиллари эса ушбу таклифларнинг халқаро демократик стандартларга мослигини баҳолаш учун доимий мезон вазифасини ўтайверади.

ФОЙДАЛАНИЛГАН АДАБИЁТЛАР РЎЙХАТИ

1. Европа маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш Хартияси, Страсбург, 1985 йил 15 октябрь.
2. Қозоғистон Республикасининг “Қозоғистон Республикасидаги маҳаллий давлат бошқаруви ва ўзини-ўзи бошқариш тўғрисида”ги Қонуни.
3. Watson A. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. — Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974.
4. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. — Тошкент: Адолат, 2023.
5. “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонуни (2024 йил ЎРҚ-976-сон таҳририда).
6. АҚШ штатлари маҳаллий бошқарув шакллари (mayor-council, council-manager) тўғрисидаги қиёсий-ҳуқуқий адабиётлар.
7. Франсиянинг 1982–1983 йиллардаги марказсизлаштириш тўғрисидаги қонунчилиги (“Дефер қонунлари”).
8. Германия Асосий қонуни (Grundgesetz) ва Ерлар (Länder) маҳаллий бошқаруви тўғрисидаги қонунчилиги.
9. Махмудов А.А. Ўзбекистонда маҳаллий вакиллик органларининг назорат фаолиятини такомиллаштириш: юридик фанлари бўйича фалсафа доктори (PhD) дисс. автореф.

HSR (LONDON),
HOUGHTON STREET REVIEW JOURNAL
ISSN: 2058-5519|Impact factor-15.9
http://houghtonstreetreview.com/index.php/hsr

10. Эрмашев Ж.М. Қорақалпоғистон Республикаси маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг конституциявий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш: PhD дисс. автореф. — Нукус, 2021.