



PUBLIC EXPERTISE OF DRAFT LAWS - AS AN IMPORTANT FORM OF PUBLIC CONTROL

X. XAYITOV^a Tashkent State University of Law, Tashkent, 100047, Uzbekistan

^a Tashkent State University of Law

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТОВ - КАК ВАЖНАЯ ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

X. ХАЙИТОВ^a Ташкентский государственный юридический университет, Ташкент, 100047, Узбекистан

^a Ташкентского государственного юридического университета

ҚОНУН ЛОЙИҲАЛАРИ ЖАМОАТЧИЛИК ЭКСПЕРТИЗАСИ - ЖАМОАТЧИЛИК НАЗОРАТИНИНГ МУҲИМ ШАКЛИ СИФАТИДА

X. ХАЙИТОВ^a Тошкент давлат юридик университети, Тошкент, 100047, Ўзбекистон

^aТошкент давлат юридик университети

Аннотация: мақолада демократик ислохотларнинг ҳуқуқий асосларини мустаҳкамлашда қонун лойиҳаларини жамоатчилик экспертизасидан ўтказишнинг аҳамияти, мақсади ва уни амалга ошириш зарурати ёритилган ҳамда ушбу экспертизани ўтказишнинг ҳуқуқий механизмларини такомиллаштиришга қаратилган таклифлар ишлаб чиқилган.

Калим сўзлар: жамоатчилик экспертизаси, эксперт, қонун ижодкорлиги, қонун, қонун лойиҳаси, қонунчилик техникаси, ҳуқуқий экспертиза, экспертиза ўтказиш механизми.

Аннотация: в статье раскрыто значение проведения общественной экспертизы законопроектов в укреплении правовых основ демократических реформ, цель экспертизы, важность их реализации, а также разработаны предложения по совершенствованию правовых механизмов проведения общественной экспертизы.

Ключевые слова: общественная экспертиза, эксперт, законотворчество, закон, проект закона, законодательная техника, юридическая экспертиза, механизм проведения экспертизы.

Abstract: this article studies the significance of public expertise in drafting laws, which strengthen legal bases of democratic reforms, aim of expertise and its importance. Some suggestions on improvement of the legal mechanism of public expertise are developed.

Keywords: public expertise, expert, lawmaking, law, draft laws, legislative techniques, legal expertise, mechanism of carrying out expertise.

Жамоатчилик назорати ҳақида сўз юритганда, аввало, унинг конституциявий асосларига тўхталиш жоиз. Конституциямизнинг 32-моддасига Ўзбекистон фуқароларининг жамият ва давлат ишларини бошқаришдаги иштироки давлат органларининг фаолияти устидан жамоатчилик назоратини ривожлантириш ва такомиллаштириш йўли билан амалга оширилишини назарда тутувчи норма киритилди. Ушбу норма мамлакатимизда давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишнинг қонунчилик асосларини ривожлантиришга хизмат қилмоқда.

Қайд этиш жоизки, демократик тузумга эга давлатда давлат ва жамият ҳаётини бошқаришда кенг жамоатчиликнинг иштироки талаб этилади. Давлат ўз фаолиятини инсон

ва унинг ҳуқуқларига риоя этишни таъминлашга қаратади. Шундай қилиб, демократик ҳуқуқий давлат сари бораётган ҳар қандай давлатда давлат ва фуқаро ўртасида ўзаро ҳуқуқ ва мажбуриятларга асосланган юридик алоқадорлик мавжуд бўлади. Мазкур алоқалар турли демократик шакл ва усуллар орқали амалга оширилади. Ушбу муносабатлар тизимида жамоатчилик назорати муҳим аҳамият касб этиб, айниқса, сўнгги йилларда унинг аҳамияти тобора ошиб бормоқда. Кези келганда айтиш жоизки, жамоатчилик субъектларининг қонун ижодкорлигидаги иштирокини қониқарли, деб бўлмайди. Бундан ташқари, унинг қонунчилик асослари ҳам талаб даражасида шакллантирилмаганлиги мазкур йўналишдаги мавжуд муаммолардан бири ҳисобланади.

Давлатимиз раҳбари Ш.Мирзиёев Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасида 2017 йил 12 июль куни парламент палаталари, сиёсий партиялар, Ўзбекистон экологик ҳаракати, халқ депутатлари вилоят, туман ва шаҳар Кенгашлари фаолиятининг таҳлили ҳамда истиқболдаги вазифаларига бағишланган видеоселектор йиғилишида қонун ижодкорлигида ижтимоий ҳамкорликнинг муҳим бир масаласига тўхталиб ўтдилар. Яъни “Қонунларни қабул қилишда жамоатчилигимиз, сайловчиларнинг кенг иштироки сезилмаяпти. Қонунлар қабул қилиниши билан халқимизнинг оғири енгил бўлди, унинг ҳаётидаги муаммолар ҳал бўлди, деган саволлар билан, афсуски, ҳеч ким қизиқмаяпти. Шунинг учун ҳам қонунларни қабул қилиш жараёнида янги тизим — аҳоли билан муҳокама қилиш тизимини жорий этиш лозим, деб ҳисоблайман” [1].

Дарҳақиқат, ушбу таклиф рўёби қонунчиликнинг янада такомиллашувига ва ушбу жараёнда жамоатчилик назорати ўрнатилишига хизмат қилиши шубҳасиз. Чунки кенг жамоатчиликнинг қонун ижодкорлигидан хабардор бўлиши ва унда ўз таклифлари билан иштирок этиши қуйидаги муҳим ҳақиқатнинг рўёбига хизмат қилади:

Биринчидан, қонун ижодкорлари қонуннинг амалга оширилиши билан боғлиқ кўплаб маълумотларни тўплашга эришади ва уларни қонунларни ижод қилишда қўллаш имкониятига эга бўлади;

Иккинчидан, фуқаролар қабул қилинаётган қонунлар мазмуни билан яқиндан танишади ва уларга ўз таклифларини билдирадилар. Шу орқали улар қонунлар яратилишига ҳисса қўшадилар.

Учинчидан, давлат органлари ва жамоатчилик тузилмалари ўртасида қонун ижодкорлиги соҳасида ҳамкорликнинг ишончли механизми яратилади.

Юқорида билдирилган ташаббусни жамоатчилик назоратининг қонун ижодкорлигидаги кўриниши деб баҳоласак, тўғри бўлар эди. Албатта, мазкур институт ҳам жамоатчилик назоратининг бир кўриниши бўлиб, ушбу йўналишга оид қонунчилик яратилиши билан бирга ривож топади.

Қайд этиш лозимки, мамлакатимизда бир қатор жамоатчилик назоратига оид қонун ҳужжатлари қабул қилинган. Хусусан, “Жамоат бирлашмалари тўғрисида”ги, “Нодавлат ноижорат ташкилотлари тўғрисида”ги, “Фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари тўғрисида”ги, “Жамоат фондлари тўғрисида”ги, “Нодавлат ноижорат ташкилотлари фаолиятининг кафолатлари тўғрисида”ги ва “Экологик назорат тўғрисида”ги қонунлар муҳим аҳамият касб этмоқда. Бироқ ушбу қонунлар таҳлили шуни кўрсатадики, уларнинг айримларида жамоат назорати ҳақида нормалар мавжуд бўлса-да, ушбу назоратнинг турлари, уни амалга ошириш усул ва шакллари, умуман олганда, назорат қилиш механизмларини назарда тутувчи махсус нормалар мавжуд эмас. Ўз навбатида, Конституциянинг 32-моддасига иккинчи қисм сифатида киритилган норма мамлакатимизда жамоатчилик назорати тушунчаси, турлари ва шакллари, уни амалга ошириш принциплари ҳамда уларни амалга татбиқ қилишнинг ҳуқуқий механизмларини мустаҳкамловчи “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Қонунни қабул қилиш заруриятини янада мустаҳкамлади.

2017 – 2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясининг “Халқ билан мулоқот ва инсон

манфаатлари” йилида амалга оширишга оид Давлат дастурида “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси қонуни лойиҳасини ишлаб чиқиш вазифасининг белгиланиши [2] мазкур йўналишдаги ишларни янги босқичга кўтарди. Унда лойиҳанинг қабул қилиниши давлат органларига юклатилган вазифаларни бажариш самарадорлигининг ошишига, улар томонидан инсон ҳуқуқлари, эркинликлари ва манфаатларига риоя этилишига, фуқароларнинг мурожаатларини, уларда кўтарилган муаммоларни жойида ҳал этишда давлат органлари раҳбарлари томонидан қай даражада муносабат билдирилиши устидан жамоатчилик назоратини ўрнатишга хизмат қилиши белгиланди.

Таъкидлаш ўринлики, жамоатчилик назоратининг сиёсий институт сифатида кенг жорий этилаётгани муносабати билан ушбу мавзу олимлар, мутахассислар ва кенг жамоатчилик вакиллари томонидан қизгин муҳокама этилмоқда. Унинг субъекти, объекти, шакл ва усуллари ҳақида турли фикрлар янграмоқда. Албатта, қонуннинг қабул қилиниши билан жамоатчилик назорати ҳақидаги барча масалалар ўз ечимини топади, деб айтиш қийин, албатта. Қонуннинг қабул қилиниши асосида унинг ижро механизми самарадорлигини ошириш билан боғлиқ вазифалар пайдо бўлади.

Хорижий давлатлар тажрибасидан маълумки, жамоатчилик назорати мамлакатда қонунийликни мустаҳкамлашда ва фуқароларнинг фаол позициясини намойиш этишда муҳим роль ўйнайди. Бироқ уни тушуниш ва амалга оширишнинг механизми ҳақида турли ёндашув ва қарашлар ҳам мавжуд эканлигини таъкидлаш лозим.

Ҳуқуқшунос Р.Ҳакимовнинг фикрича, “Жамоатчилик назорати – кучли фуқаролик жамиятининг ажралмас институтларидан бўлиб, фуқаролик жамияти институтлари, кенг жамоатчилик томонидан давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари, уларнинг мансабдор шахслар фаолиятини қонунга мувофиқлик нуқтаи назаридан мунтазам назорат қилишни англатади” [3]. Бундан ташқари, Ўзбекистон юридик энциклопедиясида, жамоатчилик назорати – бу давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари ҳамда нодавлат ташкилотлар фаолияти устидан фуқаролар, уларнинг бирлашмалари ва ўзини ўзи бошқариш, фуқаролик жамиятининг бошқа тузилмалари (институтлари), шунингдек давлат ва нодавлат органлари таркибида тузилган жамоатчилик органлари томонидан қонун доирасида олиб бориладиган назорат дейилади [4].

Мазкур таърифлардан кўринадики, ушбу назоратнинг объектини тушунишда турлича ёндашувлар мавжуд. Унинг айрим жиҳатлари ҳақида ҳуқуқшунос олим М.Мамасиддиқов қуйидагича фикр билдиради: “Жамоатчилик назорати, биринчидан, фақатгина жамият учун эмас, балки давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари фаолиятини самарали ташкил қилишда ҳам муҳим аҳамиятга эга. Зеро, жамоатчилик назорати қонунларнинг самарали ишлашини таъминлашга, инсон ҳуқуқ ва эркинликларини ҳурмат қилишга ҳамда уни ҳимоя қилишга даъват этади, давлат тузилмаларининг такомиллашувини таъминлайди. Жамоатчилик назорати орқали мансабдор шахсларнинг жавобгарлиги ва масъуллиги ошади.

Иккинчидан, жамоатчилик назорати орқали фуқаролар фикр-мулоҳазаларининг ижтимоий ҳаётдаги таъсирчанлиги ортади. Бу, ўз навбатида, мамлакатда ислохотларнинг янада самарали амалга оширилишини таъминлайди.

Учинчидан, жамоатчиликнинг ишончи ҳамда қўллаб-қувватлаши орқали давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари ўз фаолиятини янада самарали ташкил этиш имконига эга бўлади” [5].

Таъкидлаш ўринлики, қонун ижодкорлигида фуқароларнинг иштироки бир неча кўринишларда амалга ошади. Мутахассис Ш.Шодмоновнинг фикрича, фуқаролар қонун лойиҳалари муҳокамасида эркин иштирок этиш, лойиҳалар юзасидан таклифлар ва мулоҳаза киритиши, тегишли органлар, депутатлар билан ташкил этилган учрашувларда ва

бошқа тадбирларда қатнашиш имкониятларидан самарали фойдаланиши мумкин [6]. Бу ҳақида мутахассис П.Рустамов тўғри таъкидлаганидек, “Қонун лойиҳаларининг жамоат экспертизасини амалга ошириш қонун ижодкорлиги жараёнига фуқаролар ва жамоатчилик томонидан таъсир кўрсатишнинг самарали усулларидан биридир” [7].

Шунингдек, қонунчиликка мувофиқ фуқаролар муҳим сиёсий жараёнларда яқка ёки жамоавий шаклда иштирок этишга ҳақлидирлар. Шу боис фуқаролар қонун ижодкорлигида яқка ўзи ёки бирор жамоанинг вакили сифатида иштирок этишлари мумкин.

Бугунги кунда кенг муҳокамада бўлган “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги қонун лойиҳасида жамоатчилик назоратининг турли шакллари белгиланиши назарда тутилмоқда. Бизнингча, мазкур шакллар орасида қонун лойиҳаларининг жамоатчилик экспертизаси фуқаролар ва нодавлат ташкилотларнинг қонун ижодкорлигида иштирок этишининг ўзига хос самарали шакли сифатида намоён бўлади.

Ушбу лойиҳада жамоатчилик экспертизаси норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва давлат органларининг бошқа қарорлари лойиҳалари фуқароларнинг, юридик шахсларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларига, жамият манфаатларига қанчалик мувофиқлигини аниқлаш мақсадида уларни ўрганиш ва баҳолашдан иборатдир, деб белгиланган. Шунингдек, жамоатчилик экспертизаси нодавлат ноtijорат ташкилотлари, фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари ва оммавий ахборот воситалари қонун ҳужжатларида белгиланган ҳолларда ўтказиши мумкин эканлиги назарда тутилмоқда.

Ушбу лойиҳада акс этган барча қоидаларни ҳам тўлиқ асосга эга, деб бўлмайди. Ўйлаймизки, кенг муҳокамалардан сўнг у янада такомиллаштирилади. Масалан, қонун лойиҳасида жамоатчилик экспертизасининг предмети сифатида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва давлат органларининг бошқа қарорлари лойиҳаларининг белгиланишини ижобий баҳолаш лозим. Аммо ушбу ўринда қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни такомиллаштириш мақсадида таклифлар ишлаб чиқиш нуқтаи назаридан уларни ҳам экспертиза предметиға киритиш, мақсадға мувофиқ бўлар эди.

Яна бир жиҳатға эътибор қаратиш жоиз. Мазкур лойиҳада жамоатчилик экспертизаси қонун ҳужжатларида белгиланган ҳолларда ўтказилиши мумкинлиги назарда тутилган. Афсуски, қонунда жамоатчилик экспертизасини ўтказишнинг барча ҳолатларини белгилаш қийин. Бироқ ушбу экспертизанинг турларини, уни ўтказишға оид талаб ва ўтказиш тартиботини назарда тутиш мумкин. Шу боис ушбу ўринда “жамоатчилик экспертизасининг қонун ҳужжатларида белгиланган тартибда ўтказилиши мумкин”лиги ҳақидаги нормани белгилаш лозим.

Хорижий тажрибаға эътибор қаратадиган бўлсак, ушбу экспертизанинг алоҳида эътиборда эканлигини кўриш мумкин. Россия Федерациясининг “Россия Федерациясида жамоатчилик назоратининг асослари тўғрисида”ги Федерал қонунда ҳам жамоатчилик назоратиға оид муҳим қоидалар белгиланган. Унда ушбу экспертизани ўтказишға оид умумий қоидалардан ташқари, бир қатор махсус нормалар ҳам белгиланган. Хусусан, унда экспертнинг ҳуқуқ ва мажбуриятлари, мазкур экспертизани ўтказишға оид талаблар белгиланган. Шунингдек, экспертизанинг яқуний ҳужжати (хулосаси) объектив, ишончли ва асослантирилган хулосалардан иборат бўлиши лозимлиги белгиланган. Эътиборлиси, агар федерал қонунларда белгиланган ҳолларда жамоатчилик экспертизасининг мажбурий ўтказилиши ҳақидаги норма белгиланган [8].

Таъкидлаш ўринлики, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг жамоатчилик экспертизасини амалга ошириш норма ижодкорлиги жараёниға фуқаролар ва жамоатчилик томонидан таъсир кўрсатиш ёки иштирок этишнинг самарали усулларидан биридир. Шунингдек, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини тайёрлаш жараёнининг шаффофлигини, очик-ошкоралигини

таъминлаш ва қабул қилинаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифатини ошириш мақсадида, норма ижодкорлигининг муайян босқичларида, уларнинг жамоат экспертизасини ўтказиш муҳим аҳамият касб этади.

Бизнингча, ушбу экспертизани ўтказиш тартиби алоҳида норматив-ҳуқуқий ҳужжатда белгиланиши мақсадга мувофиқ. Масалан, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси томонидан тасдиқланадиган “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини жамоатчилик экспертизасидан ўтказиш тартиби тўғрисида”ги Низом ишлаб чиқилиши зарур. Жамоатчилик экспертизаси ушбу низом талаблари асосида ўтказилиши лозим. Шунингдек, низомда экспертиза ўтказувчи субъектлар доираси, экспертиза ўтказиш тартиби, муддатлари, уни расмийлаштириш, ушбу экспертизани ўтказишга оид процессуал талаблар акс этиши лозим. Бундан ташқари, ушбу экспертиза бир нечта принципларга мос бўлиши лозим. Хусусан, ушбу экспертиза қонунийлик, ошқоралик, мустақиллик, илмийлик, холислик, жавобгарлик каби принципларга асосланиб ўтказилиши лозим.

Мазкур экспертизани ўтказишнинг қонунчилик асосларини такомиллаштириш бўйича таклифлар айрим хорижлик олимлар томонидан ҳам илгари сурилганлигини қайд этиш лозим. Хусусан, мазкур йўналишда тадқиқот олиб борган В.И.Захарова норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва давлат органлари қарорларини жамоатчилик экспертизасидан ўтказишнинг яхлит тизимини тартибга солувчи “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва давлат органлари қарорларини жамоатчилик экспертизасидан ўтказиш тўғрисида”ги қонун лойиҳасини ишлаб чиқишни таклиф этиб, унинг қонун ижодкорлигида фуқаролар иштирокида кенг йўл очишини таъкидлайди [9]. Бизнингча, мазкур муносабатлар жамоатчилик назоратига оид қонунлар ижросини таъминлаш механизмига тегишли эканлигини эътиборга олиб, уни қонуности ҳужжатида белгилаш мақсадга мувофиқ, деб ҳисоблаймиз.

Шунингдек, жамоатчилик экспертизасининг ҳулосаси, аввало, махсус билимга эга бўлган, юқори малакали мутахассислар томонидан тайёрланиши, қолаверса, баён этилаётган ёндашувнинг ишончли далилларга асосланиши ва қонун лойиҳаси бўйича аниқ таклиф ва тавсиялардан иборат бўлиши лозим. Бу биринчи навбатда қонун лойиҳасининг муаллифларига мазкур лойиҳага янгича кўз билан қараш, унинг матнини такомиллаштириш имконини беради. Зеро, жамоат экспертизаси натижасида тайёрланган ҳулоса ва унда ифодаланган таклиф-тавсияларнинг вазиятга мослиги, амалга ошириш мумкинлиги – бу экспертиза таъсирчанлигининг муҳим омилidir.

Ҳулоса қилиб айтганда, қонун ижодкорлигини экспертлик таъминлаш қонунлар сифатини оширишнинг муҳим воситаси ҳисобланади. Мазкур йўналишда жамоатчилик экспертизаси жамият турли қатламларини қонунлар мукамаллигини оширишда иштирок этишини таъминлабгина қолмасдан уларда фаол фуқаролик позициясини намоён этишнинг муҳим шакли бўлиб хизмат қилади.

References:

1. Mirziyoyev Sh.M. Parlamentimiz haqiqiy demokratiya maktabiga aylanishi, islohotlarning tashabbuskori va asosiy ijrochisi bo'lishi kerak // Xalq so'zi. – 2017. – 13 iyul. – B.2.
2. O'zbekiston Respublikasi qonun hujjatlari to'plami, 2017 y., 6-son, 70-modda.
3. Hakimov R. Mamlakatni modernizatsiya qilish va kuchli fuqarolik jamiyatini barpo etishda jamoatchilik nazoratini takomillashtirishning dolzarb masalalari // Fuqarolik jamiyati. – 2011. – № 10. – B.5.
4. O'zbekiston yuridik ensiklopediyasi. Mas'ul muharrir N.Toychiyev. – T.: Adolat, 2010. – B.167.
5. M.Mamasiddiqov Jamoatchilik nazorati fuqarolik jamiyatini rivojlantirish omilidir // Huquq va burch. – 2014. – № 5. www.huquqburch.uz.
6. Shodmonov Sh. Qonunlar loyihalarini tayyorlashda fuqarolarning keng ishtirok etishi xususida // – Toshkent: Fuqarolik jamiyati – Grajdanskoye obshchestvo – Civil society. – 2014. – № 3. – B. 8.

7. Rustamov P. Aktualniye voprosi i prinsipi osushyestvleniya obshyestvennoy ekspertizi zakonoprojektov // Qonunchilik hujjatlarini ekspertiza qilish muammolari. Ilmiy-amaliy seminar materiallari. – Toshkent, 2005. – B.186.

8. “Ob osnovax obshyestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii” Federalniy zakon ot 21 iyulya 2014 g. N 212-FZ. //www.ivo.garant.ru.

9. Zaxarova V.I. Obshyestvennaya ekspertiza zakonoprojektov: sotsiologicheskiy analiz. Avtoref. dis. ... sots. nauk. – Moskva, 2005. – С.9.