

**ФУҚАРОЛИК ЖАМИЯТИ ИНСТИТУТЛАРИНИНГ ДАВЛАТ
ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИ УСТИДАН ЖАМОАТЧИЛИК
НАЗОРАТИНИ АМАЛГА ОШИРИШДАГИ РОЛИ: НАЗАРИЙ
АСОСЛАР ВА АМАЛИЙ МЕХАНИЗМЛАР**

Шавкат Назарович НАЗАРОВ

Доцент

юридик фанлар номзоди

Тошкент давлат юридик университети

Тошкент, Ўзбекистон

e-mail: sh.nazarov@tsul.uz

Аннотация

Ушбу мақолада фуқаролик жамияти институтларининг давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишдаги роли таҳлил қилинган. Жамоатчилик назорати институтининг фуқаролик жамиятини ривожлантиришдаги аҳамияти, унинг назарий асослари ва амалий механизмлари ўрганилган. Шунингдек, миллий қонунчилик ва халқаро тажриба таҳлили асосида жамоатчилик назоратини такомиллаштириш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган. Жамоатчилик назоратининг нафақат давлат органлари фаолияти устидан назорат механизми, балки жамиятни ўз-ўзини тартибга солиш усули сифатида ҳам кўрсатилган. Скандинавия давлатлари ва Буюк Британия тажрибасидан келиб чиқиб, Ўзбекистонда жамоатчилик назорати самарадорлигини оширишнинг аниқ механизмлари таклиф этилган.

Таянч сўзлар: жамоатчилик назорати, фуқаролик жамияти, давлат органлари, демократик бошқарув, ҳуқуқий механизмлар, шаффофлик, ҳисобдорлик, институционал ислохотлар.

**РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ**

Шавкат Назарович НАЗАРОВ

Доцент

Кандидат юридических наук

Ташкентский государственный

юридический университет

Ташкент, Узбекистан

e-mail: sh.nazarov@tsul.uz

Аннотация

В данной статье анализируется роль институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над деятельностью государственных органов. В исследовании изучены значение института общественного контроля в развитии гражданского общества, его теоретические основы и практические механизмы. На основе анализа национального законодательства и международного опыта автором

разработаны предложения по совершенствованию общественного контроля. В статье показано, что общественный контроль является не только механизмом контроля над деятельностью государственных органов, но и способом саморегулирования общества. Исходя из опыта скандинавских стран и Великобритании, предложены конкретные механизмы повышения эффективности общественного контроля в Узбекистане.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, государственные органы, демократическое управление, правовые механизмы, прозрачность, подотчетность, институциональные реформы.

Фуқаролик жамиятини ривожлантириш ва демократик тамойилларни мустаҳкамлаш жараёнида жамоатчилик назорати институти алоҳида аҳамият касб этади. Бу институт фуқароларнинг давлат бошқарувидаги иштирокини таъминлаш, давлат органлари фаолиятининг шаффофлигини ошириш ва ҳокимият тизимлари ўртасидаги мувозанатни сақлашда муҳим роль ўйнайди.

Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.М.Мирзиёев жамоатчилик назоратини фуқаролик жамиятини ривожлантиришнинг асосий механизми сифатида кўриб, қуйидаги фикрни билдиради: “Жамоатчилик назорати нафақат давлат органлари фаолияти устидан назорат, балки жамиятни ўз-ўзини тартибга солиш усули, бошқача айтганда, фуқаролик жамиятини ривожлантиришнинг энг муҳим омилларидан биридир” [1]. Президентимизнинг жамоатчилик назоратини фуқаролик жамиятини ривожлантиришнинг асосий механизми сифатида баҳолаши муҳим аҳамиятга эга. Бу фикр давлат раҳбари томонидан жамоатчилик назоратининг нафақат давлат фаолияти устидан назорат воситаси, балки жамиятнинг ўз-ўзини тартибга солиш механизми сифатида эътироф этилаётганини кўрсатади. Бу эса фуқаролик жамияти институтларининг давлат билан ҳамкорлигини янада ривожлантиришга хизмат қилади.

Қ.П.Шеров жамоатчилик назорати институтининг аҳамиятини таҳлил қилиб, “давлат органлари устидан жамоатчилик назоратининг ўрнатилиши фуқаролик жамиятининг энг муҳим белгиларидан бири ҳисобланиб, барча ривожланган мамлакатлар қонунчилигида мустаҳкамлаб қўйилган” [2;54],

деган хулосага келади. Биз муаллифнинг фикрига қўшилган ҳолда, жамоатчилик назоратини янада кучайтириш учун норматив-ҳуқуқий базани такомиллаштириш лозим, деб ҳисоблаймиз. Жамоатчилик назорати тушунчасига таъриф берар экан Е.В.Паршина “Жамоатчилик назорати – фуқаролик жамияти институтларининг давлат органлари фаолиятини кузатиш, таҳлил қилиш ва баҳолашга қаратилган фаолиятидир” [3], деб таъкидлайди. Жамоатчилик назорати тўғрисидаги ёндашувда муаллиф унинг моҳиятини тўғри очиб берган. Аммо назорат субъектлари ваколатларини кенгайтириш, натижаларни расмий эътироф этиш тартибини белгилаш ва назорат методикасини такомиллаштириш орқали бу механизмни янада кучайтириш мумкин. Бу эса назоратнинг таъсирчанлигини оширишга хизмат қилади.

R.N.Lapidusнинг қайд этишича, “Фуқаролик жамияти институтлари замонавий жамиятнинг “тийиб туриш ва мувозанатлаш” тизимининг энг муҳим элементи ҳисобланади. У давлат институтлари ва бизнеснинг фаолиятини назорат қилиш ва чеклаш, қонун бузилишларининг олдини олиш ва фуқароларнинг шахсий ҳаётига ортиқча аралашувга йўл қўймаслик имконини беради” [4].

“Давлат идоралари фаолиятининг самарадорлиги устидан жамоатчилик назоратини амалга ошириш учун маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг масъулиятини ошириш, фуқаролик жамияти институтлари ва фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари билан яқин ҳамкорлик механизмларини жорий этиш муҳим” [5;51]. “Жамоатчилик назоратини амалга оширишда давлат идоралари фаолиятининг шаффофлиги, ҳисобдорлиги ва самарадорлигини таъминлаш муҳим аҳамиятга эга” [6].

Morawska-Jancelewicz “Фуқаролик жамияти институтлари давлат фаолияти устидан самарали жамоатчилик назоратини амалга оширишда муҳим аҳамият касб этади. Бу эса давлат бошқарувининг очиқлиги ва ҳисобдорлигини таъминлайди” [7], деб кўрсатиб ўтган. Morawska-Jancelewicz томонидан илгари сурилган жамоатчилик назорати механизмларининг

аҳамияти борасидаги фикрлар диққатга сазовор. Бироқ, бу ерда жамоатчилик назоратини амалга оширишнинг аниқ механизмлари етарлича очиб берилмаган. Шу боис, жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш, унинг самарали шакллари жорий этиш масаласи чуқурроқ тадқиқ этилиши лозим.

Юқоридаги тадқиқотлар таҳлили шуни кўрсатадики, олимлар асосан фуқаролик жамияти институтлари ва давлатнинг ҳамкорлик механизмларини турли жиҳатлардан – ҳуқуқий, сиёсий, социологик нуқтаи назардан ўрганганлар. Бироқ, ушбу ҳамкорликнинг самарадорлигини баҳолаш мезонлари, жамоатчилик назорати ва экспертизаси натижаларининг ижро механизмлари каби масалалар янада чуқурроқ тадқиқ этилиши лозим.

Жамоатчилик назоратини таъминлаш бўйича миллий қонунчиликдаги муаммолар ҳақида фикр билдирар экан Давлатимиз раҳбари Ш.М.Мирзиёев Олий Мажлисга Мурожаатномасида тўғри қайд этганидек, “.. бугунги кунга қадар давлат органлари фаолияти устидан самарали жамоатчилик назоратини амалга оширишнинг аниқ ҳуқуқий механизмлари яратилмаган. Бу эса нодавлат нотижорат ташкилотлари томонидан давлат органлари ва мансабдор шахслар фаолиятини ҳолисона баҳолашга ҳалақит бермоқда” [8;36].

Давлатимиз раҳбарининг ушбу фикрлари давлат органлари ва фуқаролик жамияти институтлари ўртасидаги ўзаро ҳамкорликни янги босқичга кўтаришда муҳим аҳамият касб этади. Жамоатчилик назорати механизмларини такомиллаштириш ва самарали амалга ошириш фуқаролик жамиятини ривожлантиришнинг муҳим омили ҳисобланади.

Жамоатчилик назоратининг конституциявий-ҳуқуқий кафолатлари унинг *субъектлари* самарали фаолият юритишини таъминлашга қаратилган нормаларда мустаҳкамланган” [9;27]. Қайд этиш зарурки, жамоатчилик назоратининг конституциявий-ҳуқуқий кафолатлари самарали фаолият юритишни таъминлашга қаратилган бўлса-да, амалиётда бу кафолатлардан

тўлиқ фойдаланилмаслиги долзарб масала сифатида кўтарилган. Бу борада қонунчиликнинг янада такомиллаштирилиши муҳим аҳамият касб этади.

Яна бир масала “жавобгарлик салоҳиятидан тўлиқ фойдаланилмаяпти, бу асосан жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонун ҳужжатлари талабларини бузган мансабдор ва бошқа шахсларнинг юридик жавобгарлигининг аниқ чоралари қонунчиликда белгиланмаганлиги билан боғлиқ” [9;28]. Ҳақиқатда, жавобгарлик механизмларини қонунчиликда аниқ белгилаб бериш давлат ва жамият ўртасидаги ҳамкорликни ривожлантиришнинг ҳуқуқий кафолатларини кучайтирган бўлур эди. Г.А. Багирян ҳам шунга ўхшаш фикрни илгари суради, унинг фикрича “Жавобгарлик салоҳиятидан тўлиқ фойдаланилмаяпти, бу асосан жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонун ҳужжатлари талабларини бузган мансабдор ва бошқа шахсларнинг юридик жавобгарлигининг аниқ чоралари қонунчиликда белгиланмаганлиги билан боғлиқ” [11;187].

Жамоатчилик назорати натижаларини қандай шаклда яқунлаш ҳақида фикр билдирар экан Ҳ.Норқулов ва Ш.Жуманов “Жамоатчилик назорати натижалари бўйича фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари томонидан муҳокамалар, жамоат эшитувлари, мунозаралар ва оммавий ахборот воситаларида чиқишлар ташкил этилиши мумкин” [12;39].

“Оммавий ахборот воситаларига жамоатчилик назорати натижаларини бепул эълон қилиш мажбуриятини юклаш лозим. Бу жамоатчилик назорати институтининг самарадорлигини оширишга хизмат қилади” [13;43].

Муаллифлар томонидан жамоатчилик назорати субъектларининг натижаларни яшириш ёки нотўғри маълумот бериш учун жавобгарлигини қонунчиликда аниқ белгилаб қўйиш таклифи ҳам жамоатчилик назорати институтининг ишончлилигини ошириш ва суиистеъмолликларнинг олдини олишда муҳим аҳамият касб этади. Бу жамоатчилик назорати механизмнинг ўзини ҳам назорат остига олишни, яъни мета-назорат тизимини яратишни тақозо этади. Бундай ёндашув жамоатчилик назорати институтининг ҳуқуқий

асосларини мустаҳкамлаш ва амалий самарадорлигини оширишга хизмат қилади.

Халқаро амалиётда давлат органлари устидан жамоатчилик назоратининг бир қатор самарали механизмлари шаклланган бўлиб, улардан Ўзбекистон шароитида фойдаланиш фуқаролик жамияти институтларининг назорат функцияларини кучайтиришга хизмат қилади. Ривожланган демократик мамлакатларда жамоатчилик назорати институти барқарор фаолият юритмоқда ва давлат бошқаруви самарадорлигини оширишда муҳим роль ўйнамоқда.

Скандинавия давлатлари, хусусан Норвегия тажрибасида жамоатчилик назоратининг “мажбурий жавоб қайтариш” тизими кенг қўлланилади. Бу тизимга кўра, фуқаролик жамияти институтлари томонидан амалга оширилган назорат натижалари бўйича давлат органлари қонунда белгиланган муддатларда асосланган жавобларни тақдим этиш мажбуриятига эга. Ушбу механизм давлат органларининг жамоатчилик олдидаги ҳисобдорлигини таъминлашга қаратилган [14]. Ўзбекистонда бундай механизмни жорий этиш давлат органлари фаолиятининг очиқлигини оширишга ва жамоатчилик назорати натижаларига нисбатан давлат органлари мажбуриятини аниқ белгилашга хизмат қилади.

Буюк Британия тажрибасидан келиб чиқиб, “Community Right to Challenge” (жамоатчиликнинг эътироз билдириш ҳуқуқи) механизмининг [15] Ўзбекистонда жорий этиш мақсадга мувофиқ. Бу тизим фуқаролик жамияти институтларига давлат хизматлари сифати пастлиги ёки давлат органларининг ваколатларидан суиистеъмол қилиш ҳолатлари юзасидан расмий эътироз билдириш ва муқобил ечимлар таклиф этиш имконини беради. Ўзбекистонда бундай механизм жамоатчилик назоратининг таъсирчанлигини оширишга хизмат қилади.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Мамлакатни демократик янгилаш жараёнида фуқаролик жамияти институтларининг ролини тубдан ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги 2018 йил 4 майдаги ПФ-5430-сон

Фармони давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратининг институционал механизмларини такомиллаштиришга қаратилган қатор янгиликларни жорий этди:

Биринчидан, Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузурида Фуқаролик жамиятини ривожлантириш бўйича маслаҳат кенгаши ташкил этилди. Кенгашнинг асосий вазифалари этиб қуйидагилар белгиланди:

давлатнинг ва фуқаролик жамияти институтларининг мамлакатни янада жадал ва ҳар томонлама ривожлантиришга қаратилган савий-ҳаракатларини бирлаштириш;

фуқаролик жамиятини ривожлантиришнинг стратегик йўналишларини аниқлаш;

фуқаролик жамиятини ва кенг жамоатчиликни ташвишлантираётган долзарб масалаларни муҳокама қилиш.

Иккинчидан, Қорақалпоғистон Республикаси Жўқорғи Кенгеси, халқ депутатлари вилоятлар ва Тошкент шаҳар Кенгашларига нодавлат нотижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтлари масалалари бўйича доимий фаолият юритувчи комиссияларни ташкил этиш тавсия этилди.

Учинчидан, манфаатдор вазирлик ва идоралар амалдаги штатлар сони доирасида раҳбар ўринбосарларидан бирини нодавлат нотижорат ташкилотлари билан ҳамкорлик қилиш бўйича масъул этиб белгилаш механизми жорий этилди.

Юқоридаги олимлар қарашлари, миллий қонунчилик ва халқаро самарали амалиёт таҳлили асосида қуйидаги илмий-назарий фикрлар ва қонунчиликка таклифларни илгари суриш мумкин:

1. Замонавий талқинда жамоатчилик назорати нафақат давлат органлари фаолияти устидан назорат механизми, балки жамиятни ўз-ўзини тартибга солиш усули сифатида ҳам намоён бўлади. Бу жиҳат жамоатчилик назоратининг фуқаролик жамиятини ривожлантиришдаги ролини кенгайтиради ва назорат объектини кенгроқ тушунишга имкон беради.

2. Халқаро тажриба таҳлили шуни кўрсатадики, самарали жамоатчилик назорати амалга ошириладиган мамлакатларда коррупция даражаси паст, давлат хизматлари сифати эса юқори бўлади. Бу жамоатчилик назоратининг нафақат демократик қадриятларни, балки мамлакатнинг иқтисодий ва ижтимоий ривожланишини ҳам таъминлаш воситаси эканлигини кўрсатади.

3. Жамоатчилик назоратининг асосий мақсади жазолаш эмас, балки қарорлар қабул қилиш жараёнида жамоатчилик манфаатларини ҳисобга олиш, давлат органлари фаолиятининг самарадорлигини ошириш ва фуқароларнинг ишончини мустаҳкамлашдан иборат. Бу хулоса назоратнинг конструктив характерини белгилайди.

ФОЙДАЛАНИЛГАН АДАБИЁТЛАР:

1. Мирзиёев Ш. Конституция ва қонун устуворлиги – ҳуқуқий демократик давлат ва фуқаролик жамиятининг энг муҳим мезонидир // Ўзбекистон Республикаси Конституцияси қабул қилинганлигининг 27 йиллигига бағишланган маърузаси. 07.12.2019. Lex.uz

2. Шеров Қ.П. Қонун лойиҳаларини умумхалқ муҳокамалари ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш масалалари // 15th-TECH-FEST-2023 International Multidisciplinary Conference. – Манчестер, 2023.

3. Паршина Е.В. Технологии реализации политики социального партнерства: региональный аспект // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки, 2024. – Вып. 3. – С. 51-69

4. Lapidus R.N. Civil Society Institutions as a Legal Category. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2018, No2. - p. 125

5. Ибрагимов Ш.И. Law enforcement industry prevention manager legal provision of improvement increasing the efficiency of the bargain // Proceedings of International Conference on Educational Discoveries and Humanities. 2024. С. 51

6. Avaner, T. & Fedai, R. (2019). Türk kamu yönetiminde ofis sistemi: e-devlet uygulamalarından dijital dönüşüm ofisine, Public Administration Journal, 52 (2), p. 151

7. Morawska-Jancelewicz, J. (2022). The Role of Universities in Social Innovation Within Quadruple/Quintuple Helix Model: Practical Implications from Polish Experience. *Journal of the Knowledge Economy*, 13(4), 2230-2271.

8. Норкулов Х., Жуманов Ш. Ўзбекистонда жамоатчилик назорати ва унинг норматив-ҳуқуқий базаси такомиллашуви масалалари // Ижтимоий тадқиқотлар журнали, 2022. – №1. – Б.36

9. Колосова Н.М. Конституционно-правовые гарантии общественного контроля // *Юридический вестник Самарского университета*, 2023. – Т. 9. – № 2. – С. 27

10. Колосова Н.М. Конституционно-правовые гарантии общественного контроля // *Юридический вестник Самарского университета*, 2023. – Т. 9. – № 2. – С. 28

11. Багирян Г.А. Гражданское общество в конституциях зарубежных стран // *Актуальные проблемы российского права*, 2024. – Т. 19. – № 3. – С. 187.

12. Норкулов Х., Жуманов Ш. Ўзбекистонда жамоатчилик назорати ва унинг норматив-ҳуқуқий базаси такомиллашуви масалалари // Ижтимоий тадқиқотлар журнали, 2022. – №1. – Б.39

13. Гончаров В.В., Борисова А.А. О некоторых аспектах осуществления общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений Федерального Собрания Российской Федерации // *Юридический вестник ДГУ*, 2023. – Т. 45. – № 1 (65). – С. 43

14. Christensen, T., Lægreid, P. Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography // *Public Performance & Management Review*. - 2020. - Vol. 28(4). - P. 487-511.

15. Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. Local Political Participation: The Impact of Rules-in-Use // *Public Administration*. - 2020. - Vol. 84(3). - P. 539-561.