



About some reasons in law enforcement practice that can lead to corruption

Ulug`bek ALOYEV¹

Academy of the Prosecutor General's Office of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received February 2021
Received in revised form
28 March 2022
Accepted 20 April 2022
Available online
15 May 2022

Keywords:

corruption,
corruption risks,
corruption factors,
assessment of the impact of
legislation on corruption,
anti-corruption expertise of
legal acts,
public discussion,
specially authorized body,
non-governmental non-
profit organization,
etc.

ABSTRACT

This article analyzes some of the factors in the acts of legislation and law enforcement practice that can lead to corruption. For each corruption factor, proposals have been developed based on the recommendations of international organizations to prevent corruption.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss4/S-pp479-490>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Ҳуқуқни қўллаш амалиётида коррупцияга олиб келиши мумкин бўлган айрим омиллар хусусида

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

коррупция,
коррупциявий хавф-
хатарлар,
коррупция омиллари,
қонун ҳужжатларининг
коррупцияга қарши
таъсирини баҳолаш,
норматив-ҳуқуқий
ҳужжатларнинг

Мазкур мақолада қонунчилик ҳужжатлари ва ҳуқуқни қўллаш амалиётида учраётган коррупцияни келтириб чиқариши мумкин бўлган айрим омиллар таҳлилқилинган. Халқаро ташкилотларнинг асослантирилган тавсиялари асосида мақолада келтирилган ҳар бир омилни бартараф этишга қаратилган таклифлар илгари сурилган.

¹ Independent researcher at Academy of the Prosecutor General's Office of the Republic of Uzbekistan

коррупцияга қарши
экспертизаси,
норматив-ҳуқуқий
ҳужжатлар,
жамоатчилик муҳокамаси,
махсус ваколатли давлат
органи,
нодавлат-нотижорат
ташкилотлар ва б.

О некоторых причинах в правоприменительной практике, которые могут привести к коррупции

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

коррупция,
коррупционные риски,
коррупционные факторы,
оценка влияния
законодательства на
коррупцию,
антикоррупционная
экспертиза нормативно-
правовых актов,
общественное
обсуждение,
специально
уполномоченный
государственный орган,
негосударственная
некоммерческая
организация и др.

В данной статье проанализированы некоторые факторы, имеющийся в актах законодательства и правоприменительной практики, которые могут привести к коррупции. Для предотвращения коррупции на основе обоснованных рекомендаций международных организаций разработаны предложения по каждому коррупционным факторам.

Ҳар қандай ҳуқуқий демократик давлатда коррупциянинг олдини олиш ва унга қарши курашишда пухта ишлаб чиқилган ўзига хос темир интизомни таъминловчи сифатли қонунларнинг мавжуд бўлиши ва унга энг қуйи бўғиндаги давлат хизматчисидан тортиб Давлат раҳбаригача қатъий амал қилиши муҳим аҳамиятга эга ҳисобланади.

Тўғри, ҳар қандай ривожланган давлатларга хос бўлган шиддатли ислохотлар ва ўтиш даврида қонун ижодкорлиги жараёнини тўлақонли қолипга солиш, унга ҳеч қандай истисноларсиз риоя этишга нисбатан темир интизомни жорий этишнинг имкони бўлмас.

Лекин коррупциядан холи бўлган шаффоф ҳуқуқ ижодкорлиги механизми яратилмас экан, ҳар қандай давлатда ҳам коррупцияга қарши курашиш, шу жумладан, амалдаги қонунчилик ҳужжатлари ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши таъсирини баҳолаш тизимни жорий этиш ҳам кутилган натижани бермаслигини хорижий давлатлар тажрибаси исботлаб келмоқда.

Жумладан, хорижий мамлакатларнинг коррупцияга қарши курашиш сиёсатини тадқиқ этган бир гуруҳ олимларнинг хулосасига кўра, ҳар қандай давлатда коррупциядан холи бўлган самарали тизимнинг назарий ва концептуал модели қуйидаги 6 шароитнинг яратилганлигига боғлиқ бўлиб ҳисобланади:

1. Коррупцияга қарши курашишни фаол қўллаб-қувватлайдиган жамоат ташкилотларининг мавжудлиги.

2. Коррупцияга қарши курашиш соҳасида янги сиёсатни ишлаб чиқиш ва амалга оширилишига таъсир кўрсатувчи давлат хизматидаги инқироз, халқаро ташкилотлар босими каби омиллар.

3. Коррупция жиноятларини содир этишда айбдор шахсларни аниқлаш, ва тергов қилиш учун барча зарур ваколат ҳамда ресурсларга эга бўлган мустақил назорат органларининг фаолият юритиши.

4. Коррупция жиноятлари ҳақидаги маълумотларни олиш имкониятига эга бўлган мустақил ва эркин оммавий ахборот воситалари ва фуқаролар гуруҳларининг фаолият юритиши.

5. Коррупцияга қарши аёвсиз курашишни қўллаб-қувватлайдиган кучли сиёсий ироданинг мавжудлиги.

6. Сиёсат ва ҳуқуқни қўллаш амалиётининг ўзаро мослигини ўлчаш имконини берувчи тизимнинг йўлга қўйилганлиги. Бунда қонун ҳужжатларида белгиланган ҳуқуқий сиёсат амалиётда қанчалик даражада тўғри қўлланилиши, суиистеъмолчиликларга йўл қўйилишини ўлчаш тизими мавжудлиги назарда тутилади.

Албатта, юқорида қайд этилган омиллар орқали сўнгги шароит ҳақида сўз кетганда коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш воситаларини назарда тутилмоқда. Бундай воситалар давлат секторидаги муайян ташкилот ва / ёки давлат хизматчиларида коррупцияни ва / ёки коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш ҳамда унга қарши курашишга йўналтирилган.

Ўзбекистон Республикасида ҳам норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши таъсирини баҳолаш тизимини жорий этиш бевосита амалдаги қонунчилик ҳужжатларидаги бир қатор коррупция омилларини бартараф этиш билан чамбарчас боғлиқдир.

Бугунги кунда амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда бир қатор коррупция омиллари мавжуд бўлиб, уларни бартараф этмасдан, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга қарши таъсирини баҳолаш тизимини тўлақонли жорий этиб бўлмайди.

Тадқиқот иши давомида мамлакатимиздаги амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ёки улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши таъсирини баҳолаш имконини бермайдиган қуйидаги омиллар аниқланди:

– норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга қарши экспертизасини ташкил этиш ва ўтказишдаги камчиликларни коррупцияга таъсирни баҳолашга салбий таъсир кўрсатувчи муҳим омиллардан бири сифатида қайд этиш жоиз.

Маълумки, коррупцияга қарши экспертиза деганда, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларида коррупциявий омилларни аниқлаш, аниқланган коррупциявий омилларни бартараф этишга қаратилган тавсияларни ишлаб чиқиш ва чоралар кўришга йўналтирилган чора-тадбирлар мажмуи тушунилади.

Қонун ҳужжатлари ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш тегишли давлат органи томонидан ишлаб чиқилган ҳужжатдаги коррупция омилларини бартараф этишда муҳим аҳамиятга эга ҳисобланади.

Шу сабабли норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизасини ўтказувчи ташкилотнинг мустақил ва бетараф бўлиши алоҳида аҳамият касб этади.

Чунончи, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш тартиби тўғрисидаги низомга мувофиқ айнан мустақиллик ҳамда холислик принциплари коррупцияга қарши экспертиза ўтказишнинг асосий тамойиллари ҳисобланади.

Амалдаги қонунчиликка мувофиқ Ўзбекистонда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизаси адлия органлари томонидан ўтказилади.

Бунда эътиборлиси, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш жараёнида аниқланаётган камчиликлар ҳақида жамоатчиликни хабардор қилиш амалиёти ҳам йўлга қўйилмаган.

Бундай амалиётнинг йўлга қўйилиши бир тарафдан ишлаб чиқиладиган лойиҳаларда қандай камчиликларга йўл қўйиладиганлиги ҳақида давлат органлари ходимлари учун ўзига хос тажриба мактаби вазифасини ўтаса, иккинчи томондан аҳоли ҳуқуқий маданиятининг янада юксалишига, уларнинг давлат органлари томонидан ишлаб чиқиладиган лойиҳалардан хабардорлиги ошишига хизмат қилади.

Шу билан бирга, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 13.04.2018 йилдаги ПҚ–3666-сонли Қарори билан тасдиқланган Адлия вазирлигининг низомига биноан ушбу вазирликка Президент, Вазирлар Маҳкамасининг топшириқлари бўйича ва ўз ташаббусига кўра норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ишлаб чиқиш ва уларни кўриб чиқиш учун белгиланган тартибда киритиш вазифаси ҳам юклатилган.

Демак, юқорида санаб ўтилган субъектлар топшириқлари асосида Адлия вазирлиги томонидан норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ишлаб чиқилганда, вазирлик ходимлари ушбу ҳужжатларни коррупцияга қарши экспертизадан ўтказишда тўлақонли мустақил ва холис бўла олмайдилар.

Адабиётларда норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга қарши экспертизасининг мустақиллиги борасида сўз кетганда, унинг икки ёқлама хусусиятга эгаллиги таъкидланади. Бу бир тарафдан экспертнинг буюртмачига бевосита буйсунмаслигида намоён бўлиб, норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини ишлаб чиққан орган ёки мансабдор шахс уни экспертизадан ўтказишда иштирок эта олмайди.

Бошқа тарафдан коррупцияга қарши экспертиза ўтказишда буюртмачига бўйсуниш жиҳатидан ҳеч қандай алоқаси бўлмаган бошқа давлат органлари ёки нодавлат ташкилотларнинг экспертларини жалб қилишда мустақиллик принципи муҳим аҳамият касб этади.

Шундай экан, ўзи ишлаб чиққан норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни коррупцияга қарши экспертизадан ўтказиладиган Адлия вазирлиги ходими мустақил бўла олмаслигининг асосий сабаби тегишли лойиҳада муайян даражада идоравий манфаат (лойиҳани тегишли субъектга киритиш муддатининг қисқалиги, нотариат, ФХДЁ каби Адлия вазирлиги тартибга солувчи соҳаларга тегишли бўлиши ва б.) мавжуд бўлишида намоён бўлса, холис бўла олмаслиги эса субъектив омиллар билан боғлиқ ҳисобланади.

Хорижий давлатларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизасини ўтказишга оид тажрибаси ўрганилганда, уларда экспертизанинг мазкур тури лойиҳаларни ишлаб чиқувчи давлат органларидан бири эмас, балки бундай ҳужжатларни ишлаб чиқишда бевосита иштирок этмайдиган алоҳида ташкилотлар томонидан ўтказилиши аниқланди.

Масалан, халқаро Transparency International ташкилотининг “Коррупцияни қабул қилиш” индексида 2021 йилда 34-ўринни эгаллаган Литвада норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизадан ўтказиш 2002 йил ноябрда тузилган Махсус тергов хизмати томонидан амалга оширилади.

Халқаро Transparency International ташкилотининг “Коррупцияни қабул қилиш” индексида 2020 йилда 32-ўринни эгаллаган Корея Республикасида қонун ҳужжатларининг коррупцияга қарши экспертизаси Мустақил комиссия томонидан ўтказилади.

Бундай мисолларни бошқа хорижий давлатларда ҳам келтириш мумкин. Гувоҳ бўлганимиздек, коррупцияга қарши экспертизани ўтказувчи органнинг мустақил ва холислиги муҳим аҳамият касб этади.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга қарши экспертиза ўтказишни Адлия вазирлигининг вазифаларидан чиқариб ташлаш ва бошқа ҳокимият тармоқларидан мустақил бўлган Коррупцияга қарши курашиш агентлиги зиммасига юклаш мақсадга мувофиқ.

– давлат органларига ҳаддан ташқари кўп ваколатларнинг берилганлиги норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга таъсирини баҳолашга салбий таъсир кўрсатувчи яна бир омил ҳисобланади.

Мамлакатимизда сўнгги йилларда давлат органларининг фаолият самарадорлигини оширишга қаратилган кўплаб ислохотлар амалга оширилганлигини қайд этиш жоиз.

Хусусан, “Маъмурий ислохотлар” концепциясининг қабул қилиниши, маҳаллий давлат ҳокимияти ҳамда давлат бошқаруви органларида энг муҳим самарадорлик кўрсаткичлари (KPI) асосида баҳолашнинг замонавий усуллари жорий этилишини мазкур ислохотларнинг асосий жиҳатлари сифатида санаб ўтиш мумкин.

Шу билан бирга, “Маъмурий ислохотлар” концепцияси доирасида янги давлат органларининг ташкил этилиши ва уларга тегишли соҳани тартибга солиш бўйича чексиз ваколатларнинг берилиши норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга таъсирини баҳолашга салбий таъсир кўрсатмоқда.

Янги ташкил этилган давлат органлари ва ташкилотларига муайян соҳани тартибга солиш мақсадида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш ваколатининг берилишини ана шундай чексиз ваколатлардан бири сифатида қайд этиш мумкин.

Бунда амалдаги қонунчиликда давлат органларига норматив-ҳуқуқий ҳужжати ишлаб чиқиш борасида бирор-бир мезон ёки чеклов белгиланмаган. Жумладан, “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуннинг 6-моддасига мувофиқ вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар турлари ҳисобланади.

Мазкур Қонуннинг 14-моддасида эса вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларга тегишли норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш ёки ижтимоий

муносабатларни ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солиш бўйича ваколатлар берилган бўлса, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиши мумкинлиги белгиланган холос.

Гувоҳ бўлганимиздек, вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларга норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилишнинг ягона ҳуқуқий асоси уларга тегишли ваколатнинг берилганлиги ҳисобланади.

Бунда “идоралар” деганда қайси давлат органи ёки ташкилоти назарда тутилганлигига ҳам аниқлик киритилмаган.

Қолаверса, Қонуннинг 14-моддасида вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлар ва қарорлари норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифатида белгиланган.

Эътиборлиси, индивидуал тарзда якка тартибда қабул қилинган буйруқни норматив-ҳуқуқий ҳужжат сифатида эътироф этиш ҳолати фақатгина вазирлик ва идорада учрайди.

Бундай ўзига хос ваколат ҳатто Президент ва Вазирлар Маҳкамасига ҳам берилмаган.

Қонунда қарорлар давлат қўмиталари ва идоралар номидан қарор қабул қилиш коллегиял органлари томонидан амалга ошириладиган давлат қўмиталари ёки идоралар томонидан қабул қилиниши белгиланган.

Бунда ҳам қайд этилган Қонунда қарор қабул қилувчи субъектлар тоифасига вазирликлар киритилмаган.

Ваҳоланки, амалдаги қонунчиликда белгиланган иерархияга мувофиқ давлат бошқарув органлари тизимида вазирликлар энг юқори ўринни эгаллайди.

Жумладан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 09.12.2003 йилдаги “Республика Давлат бошқаруви органлари тизимини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПФ-3358-сонли Фармонида келтирилган рўйхатга мувофиқ давлат бошқарув органлари тизимига дастлаб вазирликлар, сўнг эса давлат қўмиталари, агентликлар, қўмиталар, марказлар ва инспекциялар киритилган.

Бунда амалдаги қонунчиликда ушбу органларнинг ҳуқуқий мақоми, белгилари, ташкил этиш ва тугатиш тартиби, бир-биридан ўзига хос фарқли жиҳатлари белгиланмаган бўлса-да, уларнинг ваколатларида айрим номутаносибликларни учратиш мумкин. Айнан шундай ҳолатлар бевосита норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга таъсирини баҳолашга салбий таъсир кўрсатади.

Хусусан, қонун ҳужжатлари ўрганилганда юқорида санаб ўтилган барча давлат бошқарув органларига норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш борасидаги ваколат берилганлиги аниқланди.

Қуйида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш ваколатига эга бўлган агентликлар мисолида ушбу ҳолатни батафсил кўриб чиқамиз.

15.07.2021 йилдаги ПҚ-5185-сонли Президент Қарорининг 3-бандида Ўсимликлар карантини ва ҳимояси агентлигига ўз ваколати доирасида қарорлари қабул қилиш, ушбу қарорларнинг вазирликлар, идоралар, жойлардаги давлат ҳокимияти органлари, шунингдек, хўжалик юритувчи субъектлар ва фуқаролар учун мажбурийлиги белгиланган.

Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш ваколати берилган бошқа агентликлар сифатида Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2021 йил 6-

апрелдаги “Туризм, спорт ва маданий мерос соҳаларида давлат бошқаруви тизимини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-6199-сон Фармонига мувофиқ ташкил этилган Туризм ва спорт вазирлиги ҳузуридаги Маданий мерос агентлиги, 2021 йил 25 мартдаги «Кексалар ва ногиронлиги бўлган шахсларни ижтимоий қўллаб-қувватлаш, «Саховат» ва «Мурувват» интернат уйлари тизимини янада ривожлантириш тўғрисида»ги ПФ-6195-сон Фармонга мувофиқ ташкил этилган Ўзбекистон Республикаси Тиббий-ижтимоий хизматларни ривожлантириш агентлиги, 29.06.2020 йилдаги “Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши курашиш тизимини такомиллаштириш бўйича қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги ПФ-6013-сонли Фармонга асосан тузилган Коррупцияга қарши курашиш агентлиги ва бошқаларни ҳам кўрсатиш мумкин.

Ўз навбатида Ўзбекистон шароитида ҳаддан ташқари кўп турдаги давлат органларининг норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилиш ваколатига эгаллиги халқаро экспертларнинг эътирозларига сабаб бўлаётганлигини таъкидлаш жоиз. Бунда халқаро экспертлар томонидан норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш ваколати фақатгина вазирликлар даражаси билан чекланиши лозимлигини таклиф қиладилар.

Халқаро экспертларнинг юқоридаги таклифларига қўшилган ҳолда қўшимча сифатида вазирликлардан ташқари бошқа давлат органларига норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилиш ваколатининг бекор қилиниши тегишли вазирликлардаги юридик хизматлар иш юкламасининг ортисини ҳисобга олиш мақсадга мувофиқ.

Қолаверса, қонунчилик ҳужжатларида вазирликлар норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ишлаб чиқиш учун масъул бўлган соҳалар доирасини ҳам белгилаш талаб этилади.

– норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, айниқса, қонуности ҳужжатлар лойиҳаларини ишлаб чиқиш ва қабул қилишда жамоат ташкилотлари билан муҳокама қилиш борасидаги талабларга етарлича риоя этилмаслиги.

ЕХХТ томонидан 2019 йилда амалга оширилган тадқиқотларга кўра, бугунги кунда норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг 95% қонуности ҳужжатлар шаклида қабул қилинаётган бўлиб, уларнинг фақат 5% бўйича манфаатдор жамоат ташкилотлари билан бевосита маслаҳатлашувлар ўтказилмоқда.

Шу ўринда, сўнгги йилларда мамлакатимизда нодавлат нотижорат ташкилотларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилишдаги ролини оширишга қаратилган ислохотлар амалга оширилаётганлигини алоҳида қайд этиш жоиз. Бундай ислохотларда муайян соҳага мансуб норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини тегишли нодавлат нотижорат ташкилотлар билан мажбурий келишиш ҳақидаги талабнинг белгиланиши муҳим аҳамият касб этади.

Шу билан бирга, қабул қилинаётган Ўзбекистон Республикаси Президентининг Фармон ва Қарорларида ҳам айрим нодавлат ташкилотларнинг ўз аъзоларини ҳимоя қилишдаги роли пасайганлиги эътироф этилган.

Масалан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 12.05.2018 йилдаги “Адвокатура институти самарадорлигини тубдан ошириш ва адвокатларнинг мустақиллигини кенгайтириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-5441-сонли Фармонида адвокатларнинг ҳуқуқларини тўлиқ рўёбга чиқаришга тўсқинлик қилаётган ва улар томонидан сифатли юридик ёрдам кўрсатилишига халал

бераётган омиллардан бири сифатида Адвокатлар палатасининг адвокатура институти ҳимоячиси сифатидаги роли пасайиб кетганлиги қайд этилган.

Табиийки, бундай ролнинг пасайиши Адвокатлар палатасининг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари келишилаётганда ўз аъзолари манфаатларини етарли даражада ҳимоя қилмаганлиги ёки улар манфаатларини кўзлаб тегишли лойиҳалар ишлаб чиқишда ташаббус кўрсатмаганлиги билан ҳам боғлиқдир.

Шу сабабли қайд этилган Фармоннинг 7-бандида адвокатлик фаолияти ва суд ишини юритиш билан боғлиқ норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг лойиҳалари Адвокатлар палатаси билан келишилиши шартлиги белгиланди.

Норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг нодавлат нотижорат ташкилотлар билан келишиш шартлиги ҳақидаги талабни бошқа қонунчилик ҳужжатларида ҳам учратиш мумкин.

Масалан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 30.10.2019 йилдаги “Фуқаролик жамиятини ривожлантириш маркази фаолиятини қўллаб-қувватлаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПҚ–4501-сонли Қарорига асосан нодавлат нотижорат ташкилоти шаклидаги юридик шахс ҳисобланган Фуқаролик жамиятини ривожлантириш маркази ташкил этилган.

Мазкур Қарорнинг 4-бандида фуқаролик жамияти институтлари ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларига дахлдор бўлган барча норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари мажбурий тартибда Марказ билан ҳам келишилиши назарда тутилди.

Ундан ташқари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 10.12.2018 йилдаги “Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикаси Миллий маркази фаолиятини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПҚ–4056-сонли Қарори 5-бандида фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларига риоя қилиш ва уларни чеклаш масалалари бўйича қонун лойиҳалари Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикаси Миллий маркази билан мажбурий равишда келишилиши белгиланди.

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 04.05.2018 йилдаги “Мамлакатни демократик янгилаш жараёнида фуқаролик жамияти институтларининг ролини тубдан ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ–5430-сонли Фармонида нодавлат нотижорат ташкилотларининг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларига дахлдор бўлган барча норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари мажбурий тартибда Ўзбекистон нодавлат нотижорат ташкилотлари миллий ассоциацияси билан келишилиши мустаҳкамланди.

Бироқ ҳуқуқ ижодкорлигида лойиҳаларнинг нодавлат нотижорат ташкилотлар билан келишмаганлик учун қатъий ҳуқуқий оқибатнинг белгиланмаганлиги тегишли давлат органлари томонидан ишлаб чиқиляётган лойиҳалар келишилмаслигининг асосий сабабларидан бири бўлмоқда.

Жумладан, “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонун билан тасдиқланган “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини, шунингдек, уларга илова қилинадиган ахборот-таҳлилий материалларни юридик-техник жиҳатдан расмийлаштириш”нинг Ягона услубиётининг 110-бандида лойиҳанинг Адлия вазирлиги томонидан ишлаб чиқувчига ҳуқуқий экспертиза ва таҳлилдан ўтказилмасдан қайтариш асослари сифатида қуйидагилар белгиланган:

а) лойиҳа барча манфаатдор органлар томонидан уларнинг биринчи раҳбарлари ёки уларнинг биринчи ўринбосарлари даражасида келишилмаган тақдирда;

б) лойиҳага Ягона услубиётнинг 109-бандида қайд этилган ҳужжатлар (таклифларни кўриб чиқиш натижаларига доир жадвал, ҳуқуқий хулоса, таққослаш жадвали ва б.) илова қилинмаган тақдирда.

Юқоридаги биринчи асосда ишлаб чиқувчига фақат манфаатдор давлат органлари билан келишиш мажбурияти юкланмоқда. Бунда ишлаб чиқувчи томонидан лойиҳани манфаатдор нодавлат нотижорат ташкилот билан келишмаганлик ҳуқуқий экспертизадан ўтказмаслик учун асос бўлиб ҳисобланмайди.

Иккинчи асосда қайд этилган Ягона услубиётнинг 109-бандида ишлаб чиқувчи лойиҳани Вазирлар Маҳкамасига киритишдан олдин тақдим этиладиган материаллар (таклифларни кўриб чиқиш жадвали, ҳуқуқий хулоса, таққослаш жадвали, халқаро ҳужжатлар ва хорижий мамлакатлар қонунчилиги бўйича таҳлилий қиёсий жадвал, келишмовчиликлар жадвали ва б.) белгиланган.

Гувоҳ бўлганимиздек, ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда агар лойиҳа манфаатдор органлар томонидан таклиф ва мулоҳазалар билан келишилган (имзоланган) бўлса, ушбу органларнинг таклиф ва эътирозлари ифодаланган хатлар нусхалари тақдим этилиши белгиланган бўлиб, нодавлат нотижорат ташкилотлар томонидан лойиҳа бўйича берилган таклиф ва эътирозларни йўлламаганлик ҳақидаги масала эътибордан четда қолган.

Ваҳоланки, амалдаги тартибга кўра ишлаб чиқувчи лойиҳани норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ишлаб чиқиш ва келишишнинг ягона электрон тизими (project.gov.uz) орқали манфаатдор органлар ва ташкилотларга келишиш учун юбориш амалиёти йўлга қўйилган. Бунда мазкур тизим Адвокатлар палатаси, Савдо-саноат палатаси ва бошқа турли нодавлат-нотижорат ташкилотлар билан ҳам интеграция қилинган.

Бироқ бундай ташкилотлар билан келишиш масаласи лойиҳани ишлаб чиқувчининг ихтиёрига ҳавола этилиб, келишмаганлик учун тегишли ҳуқуқий оқибат белгиланмаган.

Бу эса ишлаб чиқувчига лойиҳани нодавлат ташкилотлар ва улар аъзолари манфаатларини ҳисобга олмаган ҳолда ишлаб чиқиш ҳамда келишмасликнинг асосий сабабларидан бири бўлмоқда.

Юқоридагиларни инобатга олиб, қайд этилган Ягона услубиёт кўрсатмаларнинг 110-бандига лойиҳани барча манфаатдор нодавлат нотижорат ташкилотларнинг биринчи раҳбарлари даражасида келишмаганлик уларни Адлия вазирлиги томонидан ишлаб чиқувчига ҳуқуқий экспертизадан ўтказилмасдан қайтариш учун асос бўлишини назарда тутувчи тегишли қўшимча киритиш мақсадга мувофиқ.

Бундай талабнинг қонунчиликда белгиланиши нодавлат нотижорат ташкилотларнинг ўз аъзолари манфаатлари учун курашувчи ҳақиқий фуқаролик жамияти институти сифатида шаклланишига, улар раҳбарлари ва ходимларининг ҳуқуқий онги ҳамда маданияти янада ошишига хизмат қилади.

– тегишли давлат органлари томонидан муайян масалани амалга ошириш механизмини белгиловчи қонунчилик ҳужжатини ишлаб чиқишни пайсалга солиши ёки ўз вақтида ишлаб чиқилмаслиги ҳам норматив-ҳуқуқий

хужжатларнинг коррупцияга қарши таъсирини баҳолаш имконини бермайдиган омилардан бири бўлмоқда.

Жумладан, ислохотлар жадаллик билан амалга оширилаётган бугунги кунда аксарият ҳолларда қонунчилик ҳужжатлари билан муайян давлат органларига бирор-бир масалани тартибга солишга қаратилган ҳужжатни тегишли муддат мобайнида ишлаб чиқиш вазифаси юклатилмоқда.

Бироқ амалиётда мазкур давлат органлари томонидан махсус қонунчилик ҳужжати кечикиб ишлаб чиқилиши ёки умуман ишлаб чиқилмаслиги оқибатида ҳуқуқ субъектларига тегишли ҳуқуқий доирада ижтимоий муносабатларга киришиш имконини бермасдан келмоқда.

Бу эса соҳани тартибга солувчи умумий қонунчилик ҳужжатининг коррупцияга қарши таъсирини баҳолашга тўсиқ бўлмоқда.

Бундай вазият бўйича кўплаб мисолларни келтириш мумкин. Масалан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2020 йил 13 мартдаги ПФ-5963-сон “Ўзбекистон Республикасининг қурилиш соҳасида ислохотларни чуқурлаштиришга доир қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги Қарорининг 11-банди “а” кичик бандида Қурилиш вазирлиги зиммасига 2020 йил 1 августга қадар халқаро молия институтларини жалб этган ҳолда “fast-track” усули (бир вақтнинг ўзида лойиҳалаштириш, харид қилиш ва қурилиш ишлари) билан “тайёр ҳолда топшириш” шартлари (Engineering Procurement Construction) асосида объектларни қуришга рухсат бериш тартиби ишлаб чиқилишини таъминлаш вазифаси юклатилган.

Бироқ “fast-track” усули (бир вақтнинг ўзида лойиҳалаштириш, харид қилиш ва қурилиш ишлари) билан “тайёр ҳолда топшириш” шартлари (Engineering Procurement Construction) асосида объектларни қуришга рухсат бериш тартиби ҳозирги кунга қадар мавжуд эмас.

Бундай тартибнинг мавжуд бўлмаганлиги натижасида ваколатли орган (мансабдор шахс) ушбу тартибни ўз ихтиёрига кўра белгилашига, бу эса коррупциянинг келиб чиқишига олиб келиши мумкин.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, амалдаги қонунчилик ҳужжатларини хатловдан ўтказиш орқали уларда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ишлаб чиқиш вазифаси юклатилган давлат органлари томонидан бундай лойиҳаларни ўз вақтида ишлаб чиқмаганлик учун маъмурий жавобгарлик белгилаш таклиф этилади.

– ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий ривожлантиришда манзилли дастурларни амалга ошириш билан боғлиқ норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари лойиҳаларини ишлаб чиқишда тадбиркорлик субъектларини танлаб олиш мезонларининг мавжуд эмаслиги ушбу ҳужжатларнинг коррупцияга қарши таъсирини баҳолашга салбий таъсир кўрсатмоқда.

Маълумки, сўнгги йилларда тадбиркорлик фаолиятининг турли соҳаларини, ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий жиҳатдан ривожлантириш мақсадида кўплаб норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари ишлаб чиқилмоқда.

Бундай ҳужжатлар билан турли лойиҳаларни амалга ошириш бўйича манзилли дастурлар, йўл хариталари тасдиқланган. Эътиборлиси, бундай манзилли дастурлар ва бошқаларга киритилган тадбиркорлик субъектларига

муайян афзалликлар (масалан, банк кредитлари, ер майдонлари ва б.) берилиши туфайли уларга киришни истовчи кўплаб талабгорлар топилади.

Бироқ ушбу дастурларга киритиш мезонлари ёки тадбиркорларни танлаб олиш тартиби мавжуд бўлмаганлиги сабабли талабгорлар жойлардаги ҳокимликлар ёки бошқа давлат органи ходимининг ихтиёрига кўра танлаб олинади. Албатта, бундай вазиятда талабгор шунчаки “рахмат” эвазига танланмайди.

Муайян келишув ёки ғирт субъективизмга асоланган мазкур тартиб туфайли тадбиркорлар муайян ҳудуддаги лойиҳаларни амалга ошириш бўйича ҳалол рақобатга кириша олмайдилар.

Жумладан, Вазирлар Маҳкамасининг 2021 йил 20 майдаги 314-сон Қарори билан тасдиқланган “2021 йилда Андижон вилояти Улуғнор туманида амалга оширилиши режалаштирилган қайта ишлаш лойиҳаларининг манзилли рўйхати”да тадбиркорликнинг турли йўналишларида 12 та лойиҳани амалга оширувчи тадбиркорлик субъектларининг рўйхати тасдиқланган.

Бунда Манзилли рўйхатдаги 12 та тадбиркордан 8 тасига кредит маблағлари ажратилиши назарда тутилган бўлиб, улардан 5 тасини (“Улуғнор Юксалиш сари” МЧЖ, “Гулсевар савдо” МЧЖ, Фуқаро Махмудов Жаҳонгир, “Шиддат корн” МЧЖ, “Каримов Ақлжон чорвадор” ф/х) миллий валютадаги, 3 тасини эса (“Бўстон импорт экспорт” МЧЖ, “Лимончилик Агрофирмаси” МЧЖ, “Сахий зироат агро” МЧЖ) хорижий валютадаги кредит маблағлари ташкил этган.

Юқоридаги ҳолатга яна бир мисол сифатида Вазирлар Маҳкамасининг 28.08.2020 йилдаги “Андижон вилоятининг Бўстон туманини 2020–2022 йилларда ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш ва камбағалликни қисқартириш бўйича қўшимча чора-тадбирларни тасдиқлаш тўғрисида”ги 525-сон Қарорини келтириш мумкин.

Мазкур Қарорнинг 2-бандида Андижон вилояти ҳокимлигига лойиҳаларни амалга ошириш жараёнида юзага келадиган муаммоли масалаларни тезкорлик билан ҳал этиш чораларини кўриш вазифаси юклатилган.

Қолаверса, юқорида қайд этилган Қарор билан тасдиқланган “2020–2022 йилларда Андижон вилоятининг Бўстон туманида саноат, хизмат кўрсатиш ва қишлоқ хўжалиги соҳаларини ривожлантириш бўйича инвестиция лойиҳаларининг манзилли рўйхатга 20 та тадбиркорлик субъектлари киритилган бўлса, уларнинг 13 тасига банк кредитлари ажратиш назарда тутилган.

Юқоридаги сингари мисолларни яна кўплаб келтириш мумкин.

Бу ўринда биз камбағалликни қисқартириш, ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий жиҳатдан мутаносиб ривожлантириш долзарб бўлган бугунги кунда юқоридаги сингари рўйхатларнинг шакллантирилишига бўлган заруратни инкор этмоқчи эмасмиз.

Фақат бундай рўйхатларни шакллантиришда шаффофликни таъминлаш, танланадиган тадбиркорлик субъектларига нисбатан қўйиладиган талабларни қатъий белгилаш лозим.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш ва бошқа дастурларга киритиладиган талабгорларни танлаб олиш тартибини белгилаш мақсадга мувофиқ.

ФЙДАЛАНИЛГАН АДАБИЁТЛАР РЎЙХАТИ:

1. Six, F., Lawton, A.: Towards a theory of integrity systems; a configurational approach. *International Review of Administrative Sciences* 79(4)/2013, P. 644–651.
2. Overview of integrity assessment tools, p. 3 (available on: <http://www.u4.no/publications/overview-ofintegrity-assessment-tools/downloadasset/2888>).
3. Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш тартиби тўғрисидаги низом. <https://lex.uz/docs/5306922>.
4. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 13.04.2018 йилдаги “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги ПҚ-3666-сон Қарори. <https://lex.uz/docs/3681790>.
5. Юрковский А.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов / А.В. Юрковский, О.В. Костюнина, В.П. Любушкина. – Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. – С. 16.
6. <https://www.transparency.org/en/countries/lithuania>.
7. <https://www.stt.lt/en/about-stt/historical-background/4967>.
8. <https://www.transparency.org/en/countries/south-korea>.
9. В.И.Захарова Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах. Пробелы в российском законодательстве. № 3, 2012. – С. 289.
10. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 08.09.2017 йилдаги “Ўзбекистон Республикасида Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида”ги ПФ-5185-сон Фармони. <https://lex.uz/docs/3331174>.
11. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 03.04.2021 йилдаги “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг тузилмасини мақбуллаштириш ва штат бирликлари сонини қисқартириш тўғрисида”ги ПҚ-5053-сон қарори. <https://lex.uz/docs/5352348>
12. 15.07.2021 йилдаги Ўзбекистон Республикаси Президентининг ПҚ-5185-сонли “Ўзбекистон Республикаси Ўсимликлар карантини ва ҳимояси агентлигини ташкил этиш тўғрисида”ги қарори. <https://lex.uz/docs/5514212>.
13. Предварительная Оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава, 11 декабря 2019 года. Legis Paper-Nr.: 364/2019. https://www.legislationline.org/download/id/8644/file/364_LEGIS_PAPER_11Dec2019_ru.pdf.
14. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 12.05.2018 йилдаги “Адвокатура институти самарадорлигини тубдан ошириш ва адвокатларнинг мустақиллигини кенгайтириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-5441-сонли Фармони. <https://lex.uz/docs/3731060>.
15. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 30.10.2019 йилдаги “Фуқаролик жамиятини ривожлантириш маркази фаолиятини қўллаб-қувватлаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПҚ-4501-сонли қарори. <https://lex.uz/docs/4572953>.
16. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 10.12.2018 йилдаги “Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикаси Миллий маркази фаолиятини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПҚ-4056-сонли қарори. <https://lex.uz/docs/4098056>.
17. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 04.05.2018 йилдаги “Мамлакатни демократик янгилаш жараёнида фуқаролик жамияти институтларининг ролини тубдан ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-5430-сонли Фармони. <https://lex.uz/docs/3721649>.