



Legal examination of draft legislative acts: the theoretical and legal basis

Alisher BEKCHANOV¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received April 2023
Received in revised form
15 May 2023
Accepted 25 May 2023
Available online
15 June 2023

Keywords:

expertise,
law,
right,
state,
opinion,
justice

ABSTRACT

Today, a number of research works and scientific research are being carried out in the field of rulemaking. The content of these scientific works will be further improved by adapting legislation and law enforcement practice to the requirements of the time. Based on this, this article analyzes in detail the scientific and legal foundations of the legal examination of draft regulatory legal documents based on the scientific views of scientists who have conducted research in this area and current legal norms. The article also developed the author's definition of "legal expertise of draft regulatory documents". The article covers in more detail the procedures for legal expertise of draft regulatory legal documents based on the classification of legislative documents related to this area.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss4/S-pp1-7>

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>)

Қонунчилик ҳужжатлари лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси: назарий ва ҳуқуқий асослари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

экспертиза,
қонун,
ҳуқуқ,
давлат,
хулоса,
адлия

Бугунги кунда норма ижодкорлиги соҳасига оид қатор тадқиқот ишлари ва илмий изланишлар амалга оширилмоқда. Мазкур илмий ишлар мазмунини соҳага оид қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини замон талабларига мослаштирган ҳолда янада такомиллаштириш ташкил қилади. Шундан келиб чиқиб, мазкур мақолада норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишнинг илмий ва ҳуқуқий асослари соҳада тадқиқотлар ўтказган олимларнинг илмий қарашлари ва амалдаги қонунчилик нормалари асосида

¹ Independent researcher, Tashkent State University of Law. E-mail: a.i.bekchanov@gmail.com

батафсил таҳлил қилинган. Шунингдек, мақолада “норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси” тушунчасига муаллифлик таърифи ишлаб чиқилган. Мақолада, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тартиб-таомиллари соҳага оид қонунчилик ҳужжатлари таснифи асосида кенгроқ ёритилган.

Правовая экспертиза проектов актов законодательства: теоретико-правовая основа

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

экспертиза,
право,
государство,
заключение,
юстиция

Сегодня в области нормотворчества проводится ряд научно-исследовательских работ и научных изысканий. Содержание этих научных работ будет и далее совершенствоваться за счет адаптации законодательства и правоприменительной практики к требованиям времени. Исходя из этого, в данной статье подробно анализируются научно-правовые основы правовой экспертизы проектов нормативных правовых документов на основе научных взглядов ученых, проводивших исследования в данной области, и действующих правовых норм. Также в статье разработано авторское определение понятия «правовая экспертиза проектов нормативно-правовых документов». В статье более подробно освещены процедуры правовой экспертизы проектов нормативных правовых документов на основе классификации законодательных документов, относящихся к данной сфере.

Барча соҳаларда бўлгани каби норма ижодкорлигида ҳам қонунийлик принципи тўла тўқис таъминланади. Буни норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси орқали амалга ошириш мумкин. Яъни ишлаб чиқилган қонунчилик ҳужжати лойиҳаси ва унинг барча қисмларини амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва юридик-техник талабларга мувофиқлиги юзасидан ўтказиладиган таҳлил ва тадқиқот ҳуқуқий экспертизанинг асосий мазмунини ташкил қилади.

Таъкидлаш лозимки, бугунги кунга қадар мамлакатимизда айнан “норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси” мавзусида деярли кам сонли олимлар (Б.Д.Абдуллаев, Х.С.Хайитов ва О.Файзиев) тадқиқотлар ўтказганлиги, ушбу мавзунини янада кенгроқ тадқиқ этишни ҳамда илмий-амалий таҳлил этишни тақозо этади.

Тадқиқотлар шуни кўрсатмоқдаки, “норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси” тушунчаси бўйича олимлар ўртасида ягона тўхтам мавжуд эмас. Масалан, Х.Хайитовнинг фикрича, “ҳуқуқий экспертиза қонуннинг ҳуқуқий мазмунини шакллантиришда муҳим ўрин тутди. У, биринчи навбатда, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг Конституция ва қонунларга, халқаро ҳуқуқ нормаларига қанчалик мослиги, уларда ижро механизмларининг яратилиши ва ижтимоий муносабатларни тартибга

солишдаги таъсирини оширишга жиддий эътибор бериши, унинг ҳуқуқбузарликларни келтириб чиқармаслик омилларини ҳисобга олиши, имкон қадар юзаки нормаларни камайтириш ва такрорланишларнинг олдини олиши, шунингдек, қонунчилик техникаси талабларига тўлиқ риоя этилишига эришиш, қонун лойиҳаларини ишлаб чиқишдан олдин у қабул қилингандан сўнг ижтимоий муносабатларга қандай таъсир қилишини прогнозлашга алоҳида эътибор қаратиш лозим” [1].

О.Файзиевнинг таъкидлашича, ҳуқуқий экспертиза – идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг халқаро шартномалар, Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунларига, унга нисбатан юқори юридик кучга эга бўлган бошқа қонун ҳужжатларига, мамлакатда олиб борилаётган ислохотларнинг мақсад ва вазифаларига, қонунчилик техникаси қоидаларига мувофиқлиги, шунингдек юзаки нормалар қўлланилишининг асослилиги ва мақсадга мувофиқлигини текширишни амалга оширадиган фаолият[2].

Ушбу мавзуда илк тадқиқотларни ўтказган Б.Ж.Абдуллаев томонидан “ҳуқуқий экспертиза” ва “қонун лойиҳасининг ҳуқуқий экспертизаси” тушунчаларига деярли бир-бирига ўхшаш бўлган таърифлар берилган бўлиб, унга кўра юридик ва жисмоний шахсларнинг қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжат ёки унинг лойиҳаси бўйича Конституция ва қонун ҳужжатларига, шунингдек, белгилаб қўйилган юридик техника қоидаларига мувофиқлиги нуқтаи назаридан хулоса бериш борасидаги фаолиятидир. Қонун лойиҳасининг ҳуқуқий экспертизаси эса, қонун лойиҳасининг Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси, амалдаги қонун ҳужжатлари ва халқаро шартномаларига мувофиқлигини баҳолаш ва қонун лойиҳасининг сифатини қўлланилган қонунчилик техникаси қоидалари нуқтаи назаридан аниқлаш учун ўтказиладиган махсус текширувдир[3].

Ушбу ёндашувларнинг аксариятида ҳуқуқий экспертиза мазмунини лойиҳани Конституцияси, амалдаги қонун ҳужжатлари ва халқаро шартномаларига мувофиқлигини баҳолаш ташкил қилишини англаш мумкин.

Хорижий тадқиқотчилар томонидан ҳам ҳуқуқий экспертиза институти борасида қатор илмий изланишлар олиб борилганлигини қуйидагилар орқали кўриш мумкин.

Жумладан, К.Р.Мурсалимовнинг фикрича, “ҳуқуқий экспертизани ўтказиш давлатнинг назорат каби ҳуқуқни муҳофаза қилиш фаолиятига боғлиқ бўлиши керак деган хулосага келиш мумкин. Ҳуқуқий фаолиятнинг ушбу турини амалга ошириш доирасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг самарадорлиги ва норма ижодкорлигидаги хатоларни бартараф этиш муаммоси алоҳида долзарбдир. Бу хатоларни бартараф этиш зарурати ҳуқуқий тартибга солишнинг камчиликларини бартараф этиш учун самарали воситалар мавжудлигини тақозо этади. Бундай воситалардан бири ҳуқуқий экспертизадир” [4].

И.А.Закировнинг фикрича, ҳуқуқий экспертиза – бу мутахассис томонидан ваколатли шахсларнинг топшириғига ёки қарорига биноан ёки уларсиз, лекин, норматив-ҳуқуқий ҳужжатда белгиланган кўрсатмага асосан ўтказиладиган ва махсус билимларни қўллашга асосланган тадқиқотдир[5].

Р.И.Камалнинг таъкидлашича, “ҳуқуқий” экспертизанинг унинг бошқа турларидан фарқи, биринчи навбатда, уларнинг юридик фаолият доирасида қўлланилишида, “юридик” экспертиза тайинлашнинг асоси эса нафақат илмий,

балки юридик экспертизаларга бўлган эҳтиёждир. Бинобарин, ҳуқуқий экспертиза қуйидаги асосий хусусиятларга эга: ҳуқуқ институти сифатида экспертиза конфликтли ҳуқуқий вазиятларни ҳал этишда фақат ҳуқуқий тартибга солиш соҳасида мавжуд; ҳуқуқий экспертизадан мақсад юридик аҳамиятга эга бўлган фактлар ва ҳолатларни аниқлашдан иборат; ҳуқуқий экспертиза процессуал-ҳуқуқий хусусиятга эга; юридик фаолият соҳасида аниқ қарор қабул қилиш учун асос эксперт хулосаси ҳисобланади[6].

Шунингдек, К.Р.Мурсалимов ҳуқуқий экспертиза юзасидан юридик фан томонидан ишлаб чиқилган ва қонун ижодкорлиги органлари амалиётига муваффақиятли жорий этилган қуйидаги тартибларини кўрсатиб ўтган:

Биринчидан, ҳуқуқий экспертиза жараёнида ҳуқуқий тартибга солиш предметини таҳлил қилишга алоҳида эътибор қаратилади, бунда потенциал ёки амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг номини танлаш ва унинг мазмунига мувофиқлигини баҳолашдан бошлаб;

Иккинчидан, ҳуқуқий тартибга солинадиган ижтимоий муносабатлар соҳасининг “компетентлик мансублиги” таҳлили. Ушбу процедура юрисдикция ва ваколатларни чегаралаш тамойилига мувофиқлигини текширишга қаратилган, хусусан, бошқарувнинг турли даражалари - федерал, минтақавий, муниципал ўртасидаги юрисдикция чегаралари; турли ҳокимият органлари - қонун чиқарувчи, ижро этувчи, суд, бошқа органлар ва ташкилотлар ўртасидаги ваколатларни чегаралаш.

Учинчидан, норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг қонун ҳужжатларига мувофиқлигини ҳуқуқий таҳлил қилиш.

Тўртинчидан, норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг расмий тафсилотлари ва мантиқий тузилишига мувофиқлигини ҳуқуқий ва техник таҳлил қилиш[7].

О.Файзиевнинг таъкидлашича, вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ва уларни лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси, бизнингча, қуйидаги талабларга жавоб бериши лозим: экспертиза ўтказилиши ва унинг натижаларидан манфаатдор шахсларнинг хабардорлиги; профессионал, юқори малакали, улкан ҳаётий тажрибага эга бўлган, билимли ва мустақил экспертларни (мутахассислар) танлаб олиш; сифат кўрсаткичлари ва мезонларига риоя этиш, экспертизани ўтказишда расмийликка йўл қўймаслик; экспертизани тизимли ёндашувни ҳисобга олган ҳолда амалга ошириш; экспертлар(мутахассислар) хулосасининг илмий асосланганлиги, қонунийлиги ва унда тегишли соҳа бўйича юридик ва жисмоний шахслардан келиб тушган мурожаатларда кўтарилган масала ва муаммоларнинг, хорижий мамлакатларнинг илғор тажрибаси натижалари акс эттирилганлиги; экспертлик хулосаси учун экспертлар (мутахассислар)нинг шахсий жавобгарлиги[8].

Бизнингча, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси – бу норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини қонунчилик ва юридик-техника қоидаларига мувофиқлигини ўрганишга қаратилган фаолият.

Норматив тусдаги ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизасини амалга ошириш механизмини тармоқ қонунчилиги асосида қуйидагича кўриб чиқамиз.

Маълумки, Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуни 26-моддасига кўра, ҳуқуқий экспертиза жараёнида лойиҳа ишлаб чиқувчининг ёки норматив тусдаги ҳужжат қабул қилувчи органнинг юридик хизмати, шунингдек адлия органлари томонидан Конституция ва қонунларга, унга нисбатан юқорида юридик кучга эга бўлган бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга, юридик-техник расмийлаштириш қоидаларига мувофиқлиги, шунингдек лойиҳада ҳавола қилувчи нормалар қўлланилишининг асослилиги ва мақсадга мувофиқлиги текширилади[9].

Манфаатдор идоралар билан келишилганидан ва бошқа турдаги экспертизалар амалга оширилганидан сўнг, адлия органлари томонидан лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси қуйидагиларга аниқлик киритиш нуқтаи назаридан ўтказилади:

– коррупция кўринишларини, бошқа ҳуқуқбузарликларни содир этиш учун шарт-шароитларни юзага келтирадиган, шунингдек жисмоний ва юридик шахслар учун ортиқча маъмурий ва бошқа чекловларни жорий этадиган қоидалар ва нормалар бор-йўқлигини аниқлаш;

– зарур бўлган нормаларни битта норматив-ҳуқуқий ҳужжатда акс эттирган ҳамда тегишли муносабатларни тартибга солувчи бошқа нормаларни бекор қилган ҳолда, қонунчиликни кодификация қилиш имконияти мавжудлиги.

Шунингдек, идоравий норматив тусдаги ҳужжатлар (вазирлик, давлат қўмитаси ва идораларнинг буйруқ ва қарорлари) ҳам Адлия вазирлигидан ҳуқуқий экспертизадан ўтказилади.

Айни вақтда, идоравий норматив тусдаги ҳужжатларни ишлаб чиқиш, келишиш, қабул қилиш ҳамда уларнинг ҳуқуқий экспертизаси ягона электрон тизим орқали амалга оширилмоқда.

Таъкидлаш лозимки, ҳуқуқий нормаларни идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат бўлмаган ҳужжатларга (техник жиҳатдан тартибга солиш соҳасидаги норматив ҳужжатлар, хатлар, телефонограммалар, хусусий масалалар бўйича тушунтиришлар, яқка тартибдаги хусусиятга эга ҳужжатлар ва бошқалар) киритилишига йўл қўйилмайди[10].

Адлия вазирлигида қуйидаги идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ҳуқуқий экспертизадан ва давлат рўйхатидан ўтказилади:

а) Ўзбекистон Республикаси фуқаролари, чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларнинг фуқаролик, сиёсий, ижтимоий-иқтисодий ва бошқа ҳуқуқлари, эркинликлари, қонуний манфаатлари ва мажбуриятларига, уларни амалга ошириш кафолатларига, кўрсатилган ҳуқуқ, эркинлик ва мажбуриятларни амалга ошириш механизмларига дахл қилувчи;

б) идоралараро тусдаги (умуммажбурий тусдаги);

в) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилган вазирлик ёки идора (қўшма қабул қилган икки ёки ундан ортиқ идора) тизимига кирмайдиган ташкилотлар учун мажбурий кучга эга бўлган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар. Агар ташкилотлар вазирлик ёки идораларнинг тўлиқ бўйсунувида бўлсалар, мазкур органларнинг тизимига кирувчи ташкилотлар ҳисобланадилар. Бўйсунув тўғридан тўғри (мазкур тизимнинг барча юқори бўғинларига вертикал равишда) ёки бевосита (бевосита юқори турувчи органга) бўлиши мумкин. Ташкилотлар, агар вазирлик ёки идорага қайсидир алоҳида муносабатлар

юзасидан (масалан, ҳисоб юритиш қоидалари, маблағ билан таъминлаш, услубий раҳбарлик масалалари бўйича ва ҳоказо) бўйсунувда бўлсалар, уларнинг назорати остида бўлсалар ёхуд вазирлик ёки идора ташкилотлар фаолиятини мувофиқлаштириш вазифасини бажарса, вазирлик ёки идоралар тизимига кирувчи ҳисобланмайдилар[11].

Шунингдек, маҳаллий вакиллик ва ижроия органларининг норматив тусдаги қарорлари ҳам адлия органларидан “E-qaror” электрон тизими орқали ҳуқуқий экспертизадан ўтказилади. Маҳаллий давлат ҳокимияти органининг юридик хизмати томонидан қарор лойиҳаси адлия органига ҳуқуқий, гендер-ҳуқуқий ва коррупцияга қарши экспертизадан ўтказиш учун киритилади[12].

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ-3666-сон қарорига кўра, ҳуқуқий экспертиза якуни бўйича ҳудудий адлия органларининг ижобий хулосаси мавжудлиги маҳаллий давлат ҳокимияти органлари томонидан норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилишнинг мажбурий шарт ҳисобланади[13].

Қуйидаги мазмундаги маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг қарорлари адлия органларидан ҳуқуқий экспертизадан ўтказилмайди:

а) шахсий тусдаги (лавозимга тайинлаш, бошқа лавозимга ўтказиш ёки лавозимидан озод қилиш, комиссия ва бошқа коллегиял органлар таркибини тасдиқлаш ва бошқа шу кабилар);

б) тезкор-фармойишли тусдаги (бир марталик топшириқлар);

в) муқаддам белгиланган тартибни ижро этишни ташкил этишга йўналтирилган ҳамда янги ҳуқуқий нормаларни ўз ичига олмаган, шу жумладан, бутун мазмуни бошқа органлар ва мансабдор шахсларнинг ҳужжатлари тўғрисида хабардор қилишдан иборат бўлган ҳужжатлар;

г) сессия, йиғилиш, конференцияларни чақириш тўғрисидаги ҳужжатлар;

д) лойиҳаларни кўриб чиқиш ва тасдиқлаш учун киритиш тўғрисидаги ҳужжатлар;

е) тавсия хусусиятига эга бўлган ҳужжатлар;

ё) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга расмий шарҳ бериш тўғрисидаги ҳужжатлар;

ж) умуммажбурий хусусиятга эга бўлмаган бошқа ҳужжатлар[14].

Хулоса ўрнида таъкидлаш лозимки, самарали ва сифатли қонунчиликни яратилиши, уларнинг жамият ва давлат манфаатларига хизмат қилишида ҳуқуқий экспертиза ўрни беқиёс бўлиб, у орқали норма ижодкорлиги ва қонунчилик тизимида қонунийлик ва қонун устуворлиги таъминланади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Х.С.Хайитов, Қонун ижодкорлигида экспертиза ўтказишнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш. Юридик фанлар доктори (DSc) ... дис.автореферати. Т.: 2018. – Б.28.

2. Файзиев О.Р., Вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш. Фалсафа доктори (PhD) ... дис.автореферати. Т.: 2018. – Б.14.

3. Абдуллаев Б.Ж., Ўзбекистон Республикасида қонун ҳужжатлари ҳуқуқий экспертизасини такомиллаштириш муаммолари. ю.ф.н. дис.автореферати. Т.: 2010 йил. – Б.15.

4. Мурсалимов К.Р. Правовая экспертиза как вид юридической деятельности // Вестник Московского университета МВД России № 10, 2011. – С.80.

5. Закиров. И.А. Правовая экспертиза: диссертация ... кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2008. С. 6-7.

6. Камал Р.И. Юридическая природа правовой экспертизы // Вестник экономики, права и социологии, 2012, № 1. –С.196.

7. Мурсалимов К.Р. Правовая экспертиза как вид юридической деятельности // Вестник Московского университета МВД России № 10, 2011. – С.80.

8. Файзиев О.Р., Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш. Фалсафа доктори (PhD) ... дис.автореферати. Т.: 2018. – Б.14.

9. <https://lex.uz/docs/5378966#5381070>

10. <https://lex.uz/docs/2349913>

11. <https://lex.uz/docs/2349913>

12. <https://lex.uz/ru/docs/5735507>

13. <https://lex.uz/docs/3681790>

14. <https://lex.uz/ru/docs/5735507>