



Participation of prosecution bodies in ensuring the legality of decisions of local representative and executive bodies

Oybek SHOKIROV¹

Law Enforcement Academy of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received August 2023

Received in revised form

15 September 2023

Accepted 25 September 2023

Available online

15 October 2023

Keywords:

prosecutor's supervision,

prosecutor's office,

examination,

normative legal act,

local authority,

justice authority.

ABSTRACT

In the article, the author examines the types and forms of ensuring the powers of the prosecutor in ensuring the legality of decisions of local representative and executive bodies from the point of view of the doctrine of prosecutorial supervision. In particular, the state in the current legislation of the Republic of Uzbekistan of detailed regulation of the issues of legal examination of draft laws is considered in detail, the duties and powers of the prosecutor's office in this regard are considered, the author developed and presented the relevant scientific and theoretical conclusions.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss8/S-pp167-173>

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>)

Mahalliy vakillik va ijro organlari qarorlari qonuniyligini ta'minlashda prokuratura organlari ishtiroki

ANNOTATSIYA

Калит сўзлар:

prokuror nazorati,

prokuratura,

ekspertiza,

normativ-huquqiy hujjat,

mahalliy hokimiyat organi,

adliya organi.

Maqolada muallif tomonidan mahalliy vakillik va ijro organlari qarorlari qonuniyligini ta'minlashda prokuror vakolatlari turlari va shakllari prokuror nazorati doktrinasi nuqtai nazaridan ko'rib chiqiladi. Xususan, O'zbekiston Respublikasining amaldagi qonun hujjatlarida qonunchilikloyihalarini huquqiy ekspertizadan o'tkazish masalalarini batafsil tartibga solish holati atroflicha ko'rib chiqilib, bu borada prokuratura organlarining vazifalari va vakolatlari muhokama qilinadi. Muallif tomonidan tegishli ilmiy-nazariy xulosalar ishlab chiqilgan va taqdim etilgan.

¹ Doctoral student, Law Enforcement Academy of the Republic of Uzbekistan.

Участие органов прокуратуры в обеспечении законности решений местных представительных и исполнительных органов

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

прокурорский надзор,
прокуратура,
экспертиза,
нормативно-правовой акт,
орган местной власти,
орган юстиции.

В статье автор рассматривает виды и формы обеспечения полномочий прокурора в обеспечении законности решений местных представительных и исполнительных органов с точки зрения доктрины прокурорского надзора. В частности, подробно рассмотрено состояние в действующем законодательстве Республики Узбекистан детальной регламентации вопросов правовой экспертизы законопроектов, рассмотрены обязанности и полномочия органов прокуратуры в этой связи, автором разработаны и представлены соответствующие научно-теоретические выводы.

Қонун устуворлигини таъминлаш ҳамда давлат ва ҳўжалик бошқаруви, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятида қонунийликни таъминлашнинг асосий йўлларида бири, биринчи навбатда улар томонидан чиқариладиган қонун ҳужжатлари лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишдир. Зеро, жамиятда қонун устуворлиги ва юзага келувчи ҳар қандай турдаги ижтимоий-иқтисодий ва ҳуқуқий муносабатлар тегишли норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар асосида тартибга солинади.

Маълумки, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси ўз навбатида норма ижодкорлиги фаолиятининг асосий институтларидан бири ҳисобланади.

“Экспертиза” ва “ҳуқуқий экспертиза” тушунчаларининг луғавий ва ҳуқуқий тавсифига алоҳида тўхталадиган бўлсак, уни қуйидагича ифодалаш мумкин.

“Экспертиза” тушунчасининг мазмун-моҳиятига тўхталадиган бўлсак, мазкур тушунча тўғрисида ўзбек тилининг изоҳли луғатида “экспертиза – (фр. expertise, лот. expertus – тажрибали; синалган) қийин ёки чигал масалани ечиш ва ҳал қилиш учун мутахассислар иштирокида уюштирилган текшириш эканлиги қайд этилган .

Бу ҳақда А.А. Разуваев: “Экспертиза — махсус билимларни қўллаб, маълумотли (эксперт) шахслар томонидан амалга ошириладиган ўрганиш бўлиб, белгиланган тартибда мазкур ўрганиш натижаси юзасидан тўғри ва асосланган қарорлар қабул қилиш ва хулоса бериш” деб таъкидлаган .

Ҳуқуқшунос олим М.К.Нажимов ҳуқуқий экспертиза тушунчасига – юридик ва жисмоний шахсларнинг қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжат ёки унинг лойиҳаси бўйича унинг Конституция ва қонун ҳужжатларига, шунингдек, белгилаб қўйилган юридик техника қоидаларига мувофиқлиги нуқтаи назаридан хулоса бериш борасидаги фаолият сифатида таъриф берган .

Е.В. Скурконинг фикрича, қонун лойиҳасининг ҳуқуқий экспертизаси қонун лойиҳасини Конституцияга мувофиқлиги ва амалдаги қонунчилик ҳамда халқаро шартномалар тизимидаги ўрнини баҳолаш, қонунчилик техникаси қоидалари нуқтаи назаридан унинг сифати ва натижавийлигини белгилашдир .

Шунингдек, Ўзбекистон Республикасининг 2012 йил 24 декабрдаги “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги янги таҳрирдаги Қонунининг 22-моддасига мувофиқ, ҳуқуқий экспертиза давомида норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасининг Ўзбекистон Республикаси Конституцияси ва қонунларига, бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга, қонунчилик техникаси қоидаларига мувофиқлиги, шунингдек ҳавола қилувчи нормалар қўлланилишининг асослиги ҳамда мақсадга мувофиқлиги текширилади.

Бундан ташқари, ҳуқуқшунос олим Х.Ҳайитов қонун лойиҳалари экспертизаси тушунчасига махсус билим ва малакага эга эксперт ёки экспертлар гуруҳининг қонун лойиҳалари юзасидан натижаси хулоса тарзида расмийлаштирилдиган, уларда йўл қўйилган турли камчиликларни аниқлаш, бартараф этиш, қонун лойиҳаларининг қонунчилик тизими, халқаро ҳуқуқ нормалари, қонунчилик техникаси, мамлакатимизда олиб борилаётган ислохотларга қанчалик мувофиқлигини баҳолаш асосида асосланган тавсиялар ишлаб чиқишга қаратилган фаолият сифатида таъриф бериб ўтган.

Ҳуқуқий экспертизани бир томондан қонунчилик натижавийлигини баҳолаш воситаларидан бири сифатида, бошқа томондан эса тадқиқотнинг алоҳида предмети ва белгиланган услбулар тўплами, уни ўтказиш ваколатига эга махсус субъектлар, эксперт хулосаси шаклидаги натижа, ҳуқуқий тартибга солиш механизмида белгиланган жой каби махсус хусусиятларига эга бўлган ҳуқуқий институт сифатида ҳисоблаш имкониятларини беради.

Қайд этилганлардан келиб чиқиб, Ўзбекистон Республикасининг 2012 йил 24 декабрдаги “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуни 22-моддасининг биринчи ва иккинчи қисмларини “Ҳуқуқий экспертиза — бу қонун ҳужжати лойиҳалари ишлаб чиқувчисининг ёки ушбу турдаги ҳужжатларни қабул қилиш ваколатга эга органнинг юридик хизмати, шунингдек, прокуратура органлари томонидан норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини унга нисбатан юқори юридик кучга эга бўлган қонун ҳужжатлари ва халқаро шартнома қоидаларига ҳамда норма ижодкорлиги техникаси қоидаларига мувофиқлиги нуқтаи назаридан ҳар томонлама ўрганиш ҳамда натижаси бўйича белгиланган тартибда хулоса беришни қамраб олган фаолият” тарзида таҳрир этилиши таклиф этилади.

А.Н.Миронов ва С.Н.Ушаковларнинг фикрича, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини экспертизадан ўтказилиши — ижро ҳокимияти органлари фаолиятининг муҳим йўналиши бўлиб, қуйидагиларга ёрдам беради:

биринчидан, қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг қонунийлиги, асосланганлиги ва юқори сифатлигини таъминлайди;

иккинчидан, қабул қилинувчи қонун ҳужжатларининг ижтимоий, иқтисодий, ҳуқуқий ва экологияга оид салбий оқибатлари аниқланади;

учинчидан, ўзаро боғлиқ бўлган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг илмий асосланганлиги тизими шакллантирилади.

Шунингдек, давлат бошқаруви тизими ва жамият ҳаётида турли хил ҳуқуқбузарликлар юзага келишининг олдини олиш, шунингдек хўжалик юритувчи субъектлар учун ортиқча чекловларни жорий этадиган қоидалар мавжудлигини аниқлаш мақсадида, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизасини мажбурийлик, қонунийлик, мустақиллик, илмийлик, ошкоралик,

тизимлилик принципларига асосан амалга ошириш мақсадга мувофиқ бўлиб, ушбу принципларни қуйидагича изоҳлаймиз:

— мажбурийлик принципига кўра, Ўзбекистон Республикасининг 2012 йил 24 декабрдаги “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги янги таҳрирдаги Қонунининг 21-моддасига мувофиқ норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси ҳуқуқий экспертизадан ўтказилиши шарт эканлиги билан белгиланади.

— қонунийлик принципи бўйича норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасининг мазмуни юқорироқ юридик кучга эга бўлган қонун ҳужжатларга мувофиқ бўлишида ифодаланади;

— мустақиллик принципи қонунчиликда белгиланган тартибда экспертларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасига баҳо беришда мустақиллиги ва экспертиза ўтказишни топширган органнинг нуқтаи назаридан ҳоли мазкур фаолиятни амалга оширишларида ифодаланади;

— илмийлик принципи олим ва мутахассислар жалб этилган ҳолда ҳуқуқий экспертизани ўтказилиши норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаларини юриспруденция соҳалари кесимида улар томонидан назарий таҳлилини амалга оширилишида ифодаланади;

— ошкоралик принципини “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги янги таҳрирдаги Қонунининг 20-моддасида белгиланганидек, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари жамоатчилик ёки мутахассислар муҳокамасига қўйилишида кўрсатиш мумкин. Жамоатчилик ва мутахассислар муҳокама давомида билдирилган таклифлар ва эътирозлар асосий ижрочи ёки ишчи гуруҳ (комиссия) томонидан кўриб чиқилиши лозим;

— тизимлилик принципи нуқтаи назаридан Ўзбекистон Республикаси адлия вазирининг 2012 йил 9 апрелдаги 83-мх-сон буйруғи (рўйхат рақами 2352, 09.04.2012 йил) билан тасдиқланган Услубий кўрсатмаларга мувофиқ:

— дастлаб қонун ҳужжати лойиҳалари ишлаб чиқувчисининг ёки ушбу турдаги ҳужжатларни қабул қилиш ваколатга эга органнинг юридик хизмати томонидан норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси ҳуқуқий экспертизадан ўтказилади ва манфаатдор органларга уни узил-кесил келишиш (имзолаш) учун юборилади;

— барча манфаатдор органлар билан келишилгандан сўнг, ишлаб чиқувчи томонидан лойиҳани Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасига киритишдан олдин тегишли ҳужжатларни илова қилган ҳолда Адлия вазирлигига ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш учун юборилади;

— лойиҳа Адлия вазирлиги томонидан ҳуқуқий экспертизадан ўтказилганидан сўнг белгиланган тартибда ишлаб чиқувчи томонидан Вазирлар Маҳкамасининг Регламентида белгиланган тартибда, Вазирлар Маҳкамасига киритилади.

Шунингдек, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизасини таснифлашда қонунчиликда ва назарий адабиётларда турли норма ҳамда ёндашувлар мавжуд.

Хусусан, Е.В.Раздъяконова ва Е.Д.Третьяковалар экспертизанинг қуйидаги турларини ажратишган:

— экспертлик фаолиятини амалга оширувчи субъектларга боғлиқ равишда: давлат, жамоатчилик, халқаро;

— мураккаблик босқичи бўйича: а) комплекс (агар норматив-ҳуқуқий ҳужжат ёки лойиҳа бир нечта ҳуқуқий тартибга солиш соҳаларига алоқадорлиги); б) ихтисослаштирилган (агар норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси тартибга солинувчи ижтимоий муносабатларнинг қайсидир соҳасига тааллуқли бўлса) .

Бизнингча, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ҳуқуқий экспертизаси миллий қонунчилик ва илмий манбалар асосида қуйдагича таснифлаш мақсадга мувофиқ:

а) ҳуқуқ соҳалари бўйича: антикоррупцион, гендер-ҳуқуқий, халқаро ҳуқуқий, криминологик;

б) ваколатли субъектлар бўйича: норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари ишлаб чиқувчисининг ёки ушбу турдаги ҳужжатларни қабул қилиш ваколатга эга органнинг юридик хизмати, шунингдек прокуратура органлари томонидан ўтказиладиган ҳуқуқий экспертиза;

в) қонун ҳужжатлари бўйича: қонун ва қонуности ҳужжатлари ҳуқуқий экспертизаси.

Миллий қонунчиликка мувофиқ, қонун ҳужжатларининг ҳуқуқий экспертизаси ўз навбатида субъектлар бўйича лойиҳани ишлаб чиқувчининг юридик хизмати ва адлия органлари томонидан амалга ошириладиган ҳуқуқий экспертизага бўлинади.

Шу билан бирга, норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда прокуратура органларининг норма ижодкорлиги фаолиятидаги асосий йўналишларидан бири ҳисобланиб, норма ижодкорлиги соҳасида давлат ҳуқуқий сиёсатини таъминлаш ва норматив-ҳуқуқий лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда прокуратура органлари республикамиз ва бошқа мамлакатларда ҳам асосий ўринда туради.

Қайд этилганлардан келиб чиқиб, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ҳуқуқий экспертизаси институтини янада такомиллаштириш мақсадида, қуйдаги таклиф ва тавсияларни бериш мақсадга мувофиқ:

биринчидан, бугунги кунда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини гендер-ҳуқуқий экспертизаси Вазирлар Маҳкамасининг 2020 йил 30 мартдаги 192-сон қарори билан тасдиқланган “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини гендер-ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тартиби тўғрисида”ги Низомга мувофиқ амалга оширилади.

Бироқ Низомга кўра, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларининг гендер-ҳуқуқий экспертизаси давлат органлари ва бошқа ташкилотлар томонидан фаолиятнинг тегишли йўналишлари бўйича ўтказилиши белгиланганлиги, шунингдек Вазирлар Маҳкамасидан юқори бўлган инстанцияларнинг мавжудлигини инобатга олиб, бизнингча норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини гендер-ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тартибини қонун даражасида белгилаш мақсадга мувофиқ.

Иккинчидан, мамлакатимизда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизадан ўтказиш бўйича Ўзбекистон Республикасининг 2017 йил 3 январдаги “Коррупцияга қарши курашиш тўғрисида”ги Қонуни ва Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирининг 2015 йил 25 декабрдаги 384-мҳ-сонли буйруғи билан тасдиқланган Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш Услубиёти (рўйхат рақами 2745, 25.12.2015 йил) мавжуд. Мазкур Услубиёт норматив-ҳуқуқий

хужжатлар лойиҳалари ва амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, Ўзбекистон Республикасининг халқаро шартномалари ва уларнинг лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизасини ўтказишнинг тартибини белгилайди. Экспертиза асосан адлия органлари томонидан ўтказилади, шу билан бирга, ишлаб чиқувчи ёки норматив-ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилувчи, шунингдек лойиҳалар келишилиши лозим бўлган органларнинг юридик хизмати томонидан ўтказилиши мумкин.

Ҳуқуқий экспертизанинг мазкур тури МДҲ мамлакатларининг айримларида (Россия Федерацияси, Тожикистон Республикаси) қонун даражасида тартибга солинган бўлса, қолганларида эса қонуности ҳужжатлари билан мустаҳкамланган.

Миллий қонунчиликда белгиланган тартиб-таомилларни юқорида қайд этилган давлатлар тажрибаси билан қиёслаган ҳолда ўтказилган таҳлиллар натижасида мазкур соҳага қуйидаги таклифларни бериш мақсадга мувофиқ:

а) Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизасининг турларини белгилаш (масалан, давлат ва жамоатчилик томонидан ўтказиладиган коррупцияга қарши экспертизаси);

б) “Жавобгарликнинг муқаррарлиги” принципига оғишмай амал қилган ҳолда, амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг коррупцияга қарши экспертизаси натижасида аниқланган коррупциявий омиллар бўйича ҳамда давлат ва жамиятга етказилган зарарнинг даражасидан келиб чиқиб, норматив-ҳуқуқий ҳужжат муаллифи (ишлаб чиқувчиси)нинг жавобгарлик масаласи (масалан, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг қарорлари);

в) Амалдаги қонун ҳужжатлари юзасидан яфкоррумпцияга қарши экспертизасини ўтказишнинг аниқ ҳуқуқий механизмларини ишлаб чиқиш, хусусан қонунчиликда экспертизани ўтказишга ваколатли барча субъектлар (давлат идоралари, жамоатчилик)нинг ҳуқуқ ва мажбуриятлари, қонун ҳужжатларининг ҳар бир тури бўйича ўтказиладиган коррупцияга қарши экспертиза тартиб-таомилларини белгилаш.

Учинчидан, жамиятда ҳуқуқбузарликларнинг барча кўринишларига мурасасиз муносабатни шакллантириш, ҳуқуқбузарликларнинг барвақт профилактикасини таъминлаш ва бунга имкон бераётган шарт-шароитларни ўз вақтида аниқлаш ва бартараф этиш, бу бордаги барча ваколатли давлат органларининг устувор вазифаларидан бири. Амалдаги қонунчилик таҳлили, прокуратура органлари томонидан ўтказиладиган ҳуқуқий экспертиза давомида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларида аниқланган жиддий қонун бузилиши ва бошқа ҳуқуқбузарликлар юзасидан кўриладиган тегишли чоралар ҳақида аниқ механизмнинг мавжуд эмаслигини кўрсатмоқда. Фақатгина, коррупцияга қарши экспертизаси натижалари бўйича прокуратура органлари томонидан бажарилиши мажбурий бўлган тегишли тақдимномалар киритилиши мумкин.

Қайд этилганлардан келиб чиқиб, прокуратура органлари томонидан ўтказиладиган ҳуқуқий экспертиза давомида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларида аниқланган жиддий қонун бузилиши ва бошқа ҳуқуқбузарлик ҳолатлари юзасидан тузиладиган эксперт хулосаси нусхаси қонуний чора кўриш учун тегишлилиги бўйича ваколатли органларга тақдим этилиши мақсадга мувофиқ. Бунда, юридик-техник ва таҳрирлаш, терминлар бўйича ва стилистик ҳамда ишни судда кўриб чиқиш учун асосларга эга бўлмаган характердаги қоида бузилишлари ҳақидаги эксперт хулосалари тақдим этилмайди.

Хулоса ўрнида қайд этиш лозимки, ҳуқуқий экспертиза қонун ҳужжатларини қабул қилишдан олдинги ва лойиҳаларнинг охириги таҳлилий инстанцияси эканлигини инобатга олган ҳолда, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини соҳалараро таҳлилин аналга оширилиши, ўз навбатида қонун ҳужжатлари лойиҳаларини соҳалар нуқтаи назаридан асосли эканлигини ва сифатсиз ишлаб чиқилган қонун ҳужжатлари лойиҳаларини аниқлашга хизмат қилади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Ўзбек тилининг изоҳли луғати: 80000 дан ортиқ сўз ва сўз бирикмаси. /Таҳрир ҳайъати: Т.Мирзаев (раҳбар) ва бошқ.; ЎзР ФА Тил ва адабиёт институти. – Т.: “Ўзбекистон миллий энциклопедияси” Давлат илмий нашриёти, 2006. – Б.27.
2. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса право реализации (вопросы теории и практики): автореф. дис... канд. РИД. наук. Саратов, 2006. – Б.8
3. Нажимов М.К. Норма и жодкорлиги. Дарслик. –Тошкент: ТДЮУ, 2018. – Б.77.
4. Скурко Е.В. Некоторые вопросы интеграции экспертного знания в законодательную деятельность // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2002. № 2-3. – Б.46.
5. Хайитов Х.С. Қонун и жодкорлигида экспертиза ўтказишнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш. Юридик фанлар доктори (DSc) ...дис.автореферати. Т.: 2018. – Б.14
6. Юридическая экспертиза нормативных правовых актов: учебное пособие / сост.: к.ю.н., доцент Д.Ш. Пирбудагова и др. 2-е изд., перераб. и доп. МАХАЧКАЛА: Изд-во ДГУ, 2017. – Б.14.
7. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие / А.Н.Миронов, С.Н.Ушаков. — М.: ИНФРА-М, 2019. – Б.146.
8. Раздьяконова Е.В., Третьякова, Е.Д. Правовая экспертиза нормативно-правовых актов: учебное пособие / авторы Е.В.Раздьяконова, Е.-Д. С.Третьякова; СИУ-филиал РАНХиГС. — Новосибирск: изд-во СибАГС. -2014. – Б.54.