



Public control in the process of public administration: institutional development, legal mechanisms and prospects for improvement

Nigorakhon KHALILOVA¹

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 2025
Received in revised form
15 July 2025
Accepted 15 July 2025
Available online
25 August 2025

Keywords:

public control,
public administration,
institutional development,
legal mechanisms,
transparency,
openness,
democratic processes,
civil society,
efficiency,
prospects for improvement.

ABSTRACT

This article examines the processes of institutional development of public control, its legal foundations, and practical mechanisms. Special attention is paid to the issues of increasing the effectiveness of public control in ensuring the openness and transparency of state bodies' activities. Within the framework of scientific analysis, national and international experiences are studied, and practical proposals and recommendations for improving public control are developed.

2181-1415/© 2025 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol6-iss4-pp423-435>

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>)

Давлат бошқаруви жараёнида жамоатчилик назорати: институционал ривожланиш, ҳуқуқий механизмлар ва такомиллаштириш истиқболлари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

жамоатчилик назорати,
давлат бошқаруви,
институционал
ривожланиш,
ҳуқуқий механизмлар,
шаффофлик,
очиқлик,

Ушбу мақолада жамоатчилик назоратининг институционал ривожланиш жараёнлари, унинг ҳуқуқий асослари ҳамда амалий механизмлари кўриб чиқилади. Шунингдек, давлат органлари фаолиятининг очиқлиги ва шаффофлигини таъминлашда жамоатчилик назоратининг самарадорлигини ошириш масалалари ёритилади. Илмий таҳлил жараёнида миллий ва халқаро тажрибалар

¹ Doctoral student, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan.
E-mail: khalilovan498@gmail.com

демократик жараёнлар,
фуқаролик жамияти,
самарадорлик,
такомиллаштириш
истикболлари.

ўрганилиб, жамоатчилик назоратини такомиллаштириш
бўйича амалий таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилади.

Государственное управление и общественный контроль: институциональное развитие, правовые механизмы и перспективы совершенствования

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

общественный контроль,
государственное
управление,
институциональное
развитие,
правовые механизмы,
прозрачность,
открытость,
демократические
процессы,
гражданское общество,
эффективность,
перспективы
совершенствования.

В данной статье рассматриваются процессы институционального развития общественного контроля, его правовые основы, а также практические механизмы. Особое внимание уделено вопросам повышения эффективности общественного контроля в обеспечении открытости и прозрачности деятельности государственных органов. В процессе научного анализа изучаются национальный и международный опыт, вырабатываются практические предложения и рекомендации по совершенствованию общественного контроля.

КИРИШ

Демократик жамиятни шакллантириш ва давлат бошқаруви тизимини кенг кўламда ислоҳ қилиш шароитида жамоатчилик назорати институти алоҳида аҳамият касб этади. Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш. Мирзиёев таъкидлаганидек, “Конституция ва қонун устуворлигига эришиш учун жамоатчилик назоратидан кўра самарали восита йўқ” [1].

Шуни таъкидлаш жоизки, фуқароларнинг давлат органлари фаолиятини назорат қилиш жараёнига жалб этилиши мазкур органларда шаффофлик ва ҳисобдорликни ошириш, коррупция хавфини камайтириш, қабул қилинадиган қарорлар очиқлигини таъминлаш ҳамда давлат тизимига бўлган ишончни мустаҳкамлашда муҳим ўрин тутади.

Бу институт, айниқса, демократизация жараёни ва фуқаролик жамиятини шакллантириш даврида муҳим аҳамият касб этиб, унда фуқароларнинг бевосита иштироки сифатли бошқарув қарорларини қабул қилишда асосий омил бўлади. Таъкидланганидек, “жамиятнинг ҳокимият устидан назорат олиб бориш қобилияти – фуқаролик жамияти белгисидир. Давлат айнан фуқаролик жамияти мавжудлиги орқали ҳуқуқий давлат мақомига эришади” [2].

Ривожланган ҳуқуқий ва институционал механизмлар мавжуд бўлмаган тақдирда, ҳокимият назоратдан чиқиб кетиши мумкин, ҳолбуки шаклланган фуқаролик жамияти доимий назоратни таъминлайди ва давлат амалдорларининг қонун олдидаги жавобгарлигини мустаҳкамлайди. Давлат ва фуқаролар ўртасидаги бундай ҳамкорлик модели демократик институтларни кучайтириш, шунингдек, барқарор ҳуқуқий майдонни шакллантириш учун муҳим омил сифатида эътироф этилади.

Дж. Стиглитснинг таъкидлашича, фуқаролар томонидан танқид ва фикр-мулоҳазалар билдирилмаслиги кўпинча ижтимоий тенгсизликни кучайтиради ва бошқарув самарадорлигини пасайтиради. Шунинг учун замонавий ҳукуматлар фуқаролик жамиятининг фаол иштирокисиз муваффақиятли маъмурий ислохотлар ва барқарор ривожланишга эришишнинг имконсизлигини англаб, давлат ҳокимияти органларининг очиқлиги ва ҳисобдорлигини оширишга интиломоқда.

АДАБИЁТЛАР ТАҲЛИЛИ

Ҳуқуқий тизимни модернизация қилиш доирасида ўтказилган тадқиқотда қайд этилганидек, фуқароларнинг давлат ишларида иштирокини кенгайтириш жамоатчилик назорати механизмларини аниқ ҳуқуқий тартибга солиш заруратини тақозо этмоқда [3]. Шу тариқа, жамоатчилик назоратини кучайтириш бугунги кунда жамият, ҳокимият шаффофлиги ва мансабдор шахсларнинг масъулиятига бўлган талабларининг ошиши билан боғлиқ даврнинг долзарб эҳтиёжи сифатида қаралмоқда.

Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг янги таҳририда фуқароларнинг жамият ва давлат ишларини бошқаришда бевосита ҳамда ўз вакиллари орқали иштирок этиш ҳуқуқи конституциявий тартибда мустаҳкамланди [4]. Ушбу ҳуқуқни амалга ошириш механизми сифатида давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назорати институти жорий этилгани алоҳида қайд этилган.

Шундан келиб чиқиб, мазкур конституциявий меъёрлар асосида шаклланган жамоатчилик назорати институтининг таърифини келтириш ҳамда унинг мазмуни ва моҳиятини илмий жиҳатдан очиқ бериш муҳим аҳамият касб этади.

Жамоатчилик назорати қуйидагича таърифланади: марказий ва маҳаллий давлат ҳокимияти ҳамда бошқаруви органлари, шунингдек, давлат ташкилотлари ва қонунларга мувофиқ айрим ваколатларни амалга оширувчи бошқа органлар фаолиятини кузатув, таҳлил ва баҳолашни жамоатчилик назорати субъектлари томонидан амалга оширишга йўналтирилган ҳуқуқий воситадир.

Жамоатчилик назоратининг концептуал асослари замонавий давлат бошқарувининг учта асосий тамойили: шаффофлик, ҳисобдорлик ва ҳокимиятнинг фуқаролар олдидаги жавобгарлиги билан бевосита боғлиқ. Шаффофлик (transparent governance) фуқароларнинг давлат органлари фаолияти, жумладан, қабул қилинган қарорлар, бюджет маблағларининг сарфланиши ва ҳокимият зиммасига юклатилган мажбуриятларнинг бажарилиши тўғрисидаги маълумотлардан эркин фойдаланишини назарда тутди [5]. Шаффофлик жамоатчиликнинг хабардорлигини таъминлайди ва ҳокимият устидан самарали назоратнинг биринчи шартига айланади. Ҳисобдорлик, ўз навбатида, давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг жамият олдида мунтазам равишда ҳисобот бериш ва қабул қилинган қарорлар учун жавобгар бўлиш мажбуриятини англатади ва бу механизмнинг самарадорлиги фуқароларга ҳокимият органларининг ҳаракатларига таъсир қилиш учун ҳақиқий имконият берадиган мавжуд меъёрий ва институтсионал шароитларга бевосита боғлиқ [6]. Учинчи тамойил – ҳокимиятнинг жавобгарлиги – давлат органларининг қонунийликка риоя этиши, фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини таъминланиши, шунингдек, жамоатчилик сўровлари ва конструктив танқидларга жавоб бериши, ўз фаолиятига тегишли тузатишлар киритиши зарурлигини назарда тутди. Уч тамойил биргаликда жамоатчилик назорати механизмнинг асосини ташкил этади.

Ушбу концептуал қаторга кирувчи яна бир муҳим тушунча сўз эркинлигидир. Сўз эркинлиги фуқароларнинг ўз фикрини эркин билдириш, ҳокимиятни танқид қилиш ва муаммолар ҳақида таъқибдан қўрқмасдан хабар бериш ҳуқуқини таъминлайдиган асосий демократик қадриятлардир. Методологик жиҳатдан сўз эркинлиги жамоатчилик назоратининг зарурий шарти сифатида қаралади: мустақил оммавий ахборот воситаларисиз, ҳокимият қарорларини оммавий муҳокама қилиш ва эътироз билдириш имкониятисиз жамиятнинг давлат устидан назорат механизмининг ўзи ишламайди. Шунинг учун эркин оммавий ахборот воситалари ва очиқ жамоатчилик муҳокамаси расмий назорат институтларини тўлдирувчи ва ошкораликни таъминловчи “тўртинчи ҳокимият” сифатида қаралади. Методологик жиҳатдан сўз эркинлиги кўрсаткичлари (масалан, матбуот эркинлиги индекслари) кўпинча жамоатчилик назоратининг ривожланиш даражаси индикаторлари сифатида қўлланилади.

Тадқиқотнинг назарий-методологик асосини давлат бошқарувининг классик ва замонавий концепциялари ташкил этади. Макс Вебер ўзининг рационал бюрократия моделида идеал бюрократик тизимни тасвирлаб берган бўлиб, унда бошқарув расмий-ҳуқуқий меъёрлар ва иерархияга асосланган, аммо жамиятнинг қарор қабул қилиш жараёнидаги иштироки минимал даражада бўлиши назарда тутилган. Вебернинг бюрократик модели ваколатларнинг қатъий чегараланишини ва амалдорларнинг касбий маҳоратига таянишни назарда тутди, аммо фуқароларга бошқарувнинг фаол иштирокчиларидан кўра кўпроқ пассив қонун ижрочилари ролини беради. [6] Ушбу чекланган ёндашувга қарама-қарши тарзда Т.Гоббс, Дж.Локк, Ж.-Ж.Руссо асарларига бориб тақаладиган жамоат шартнома назарияси давлат ҳокимиятини жамиятнинг розилиги ва унга берилган ҳуқуқлардан келиб чиққан ҳолда асослайди. Жамоат шартномаси тамойилларига кўра, суверенитет халққа тегишли бўлиб, у умумий фаровонликни таъминлаш эвазига ўзининг табиий ҳуқуқларининг бир қисмини ҳокимиятга топширади, шунинг учун ҳокимият ўз табиатига кўра фуқаролар олдида масъулдир. Бу ғоя Руссонинг ҳокимиятнинг шартномавий келиб чиқиши ҳақидаги классик рисоласида тизимли равишда баён этилган: давлат бошқаруви одамлар ўртасидаги келишув натижаси сифатида қаралади ва ҳукумат ўзига билдирилган ишончни оқлаши шарт [7]. Ҳокимиятнинг жамият олдидаги масъулияти тушунчаси ва унга ваколат берган халқ томонидан назорат қилиш зарурати шундан келиб чиқади.

XX аср охири – XXI аср бошида халқ ҳокимиятчилиги ғоясининг ривожланишида давлат ва фуқаролар ўртасидаги ўзаро муносабатларнинг янги стандартини эълон қилувчи “очиқ ҳукумат” концепцияси шаклланди. Очиқ ҳукумат шаффофлик, иштирок ва ҳисобдорлик тамойилларига асосланган бошқарув моделидир: давлат қарорлари ва маълумотлари жамият учун очиқ бўлади, фуқаролар сиёсатни муҳокама қилиш ва ишлаб чиқишда иштирок этади, ҳокимият органлари эса эришилган натижалар учун оммавий жавобгар бўлади. Бундай ёндашувлар халқаро ташаббусларда (масалан, Open Government Partnership дастури) ва ҳокимиятга ишончни оширишга қаратилган миллий ислохотларда институтсионал шаклга эга бўлди. Бир қатор мамлакатлар амалиётида очиқ маълумотларни эълон қилиш, жамоатчилик маслаҳатлашувлари, жамоатчилик эшитувлари, амалдорлар фаолиятини мустақил баҳолаш механизмлари жорий

этилган. Шундай қилиб, очиқ ҳукумат концепцияси жамоатчилик назоратини кучайтириш учун янги технологиялар ва фуқароларнинг бевосита иштирокидан фойдаланган ҳолда ошкоралик ва фуқаролик масъулиятининг классик ғояларини ривожлантиради.

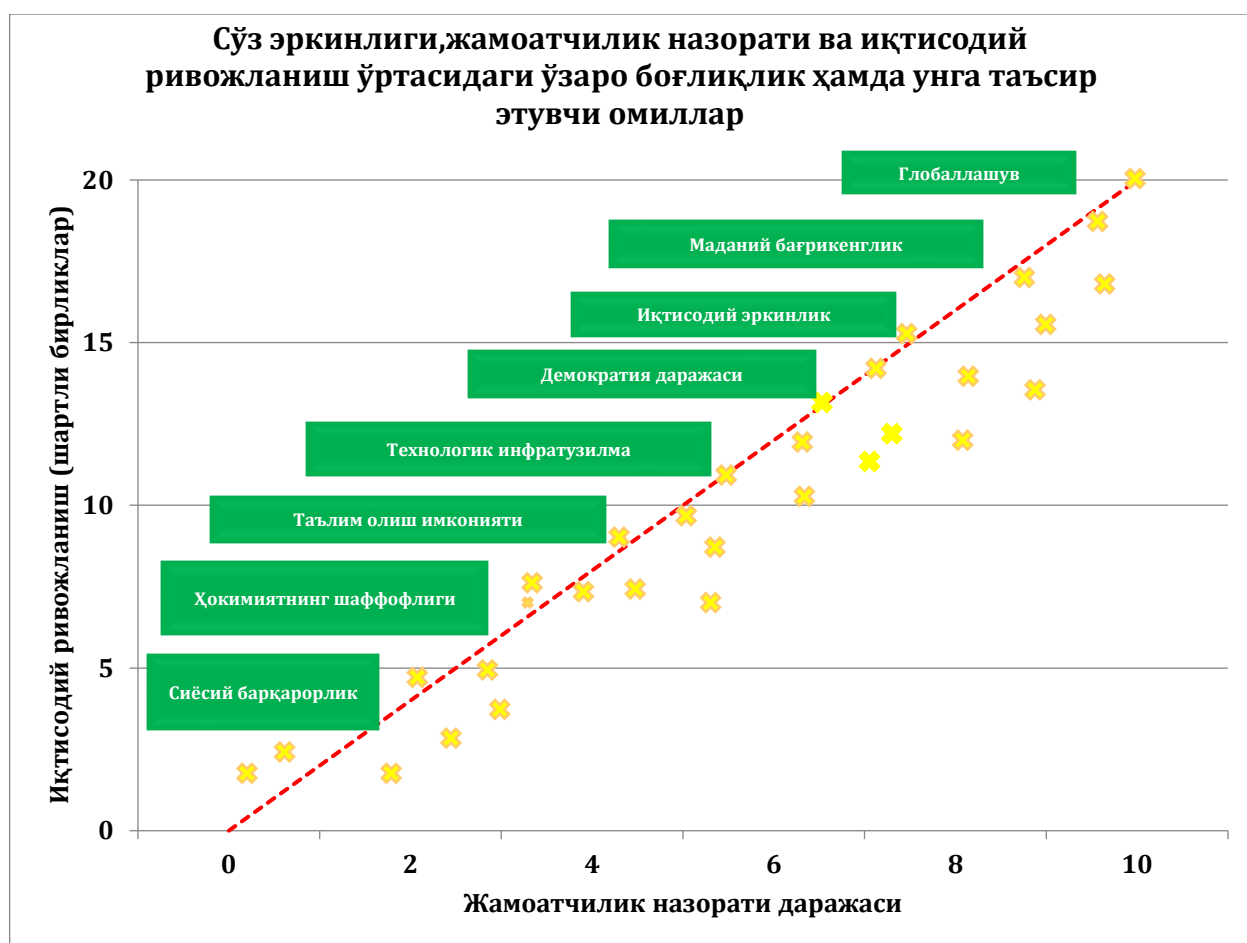
“Янги давлат бошқаруви” (New Public Management) парадигмаси мазкур тушунчаларни бойитиб, давлат бошқарувининг самарадорлиги ва фуқарога йўналтирилганлигига алоҳида эътибор қаратди. Хусусан, янги давлат бошқаруви ғоясининг асосчилари Д. Осборн ва Т. Геблер давлат бошқаруви хусусий сектордан муассасалар фаолиятини яхшилаш ва хизматлар сифатини оширишга хизмат қиладиган усулларни ўзлаштириши мумкинлигини таъкидлаганлар. Бу борада давлат хизматларининг “истеъмолчилари” бўлган фуқаролардан қайта алоқа механизмларини, шунингдек, ҳокимият органлари фаолияти самарадорлигини аниқ кўрсаткичлар бўйича баҳолаш тизимларини жорий этиш алоҳида ўрин тутди. Хизматлар сифатини мунтазам равишда оммавий баҳолаш, идоралар фаолиятининг рейтинглари, фуқароларнинг розилиги бўйича сўровномалар – буларнинг барчаси жамиятнинг доимий назорати орқали бюрократиянинг ҳисобдорлигини кучайтирадиган воситалардир. Шу тариқа, New Public Management фуқаролар давлат аппаратида кутаётган амалий натижаларга эътибор қаратган ҳолда жамоатчилик назорати назариясига ҳисса қўшади [8].

Жамоатчилик назоратининг аҳамияти халқаро тадқиқотлар ва рейтинглар маълумотлари билан тасдиқланган бўлиб [9], улар шаффофлик даражаси ва давлат бошқаруви сифати ўртасида тўғридан-тўғри боғлиқликни кўрсатади. Жамоатчилик назорати институти ривожланган мамлакатлар ҳукумат самарадорлиги, қонун устуворлиги, коррупцияга қарши курашиш ва инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилиш каби мезонлар бўйича юқори натижаларни кўрсатмоқда [10].

Замонавий институтсионал назариялар ҳам давлатнинг муваффақиятли ривожланиши учун жамоатчилик назорати ва сўз эркинлигининг ҳал қилувчи аҳамиятга эга эканлиги ҳақидаги ғояни қўллаб-қувватлайди. Дарон Ажемўгли ва Джеймс Робинсоннинг тадқиқотларида аҳолининг кенг қатламларини сиёсий ва иқтисодий жараёнларда иштирок этишини таъминлайдиган, шунингдек, ҳокимиятнинг сўз эркинлиги ва ҳисобдорлигини кафолатлайдиган институтлар давлатларнинг барқарор ривожланишига бевосита таъсир кўрсатиши таъкидланган [11]. Аксинча, жамоатчилик назоратини истисно қиладиган ва ҳокимиятни тор доирада жамлайдиган экстрактив (ёпик) институтлар бошқарув самарадорлигининг пасайишига олиб келади. Джоэл Мокирнинг тадқиқотлари бу қарашни тўлдиради: узоқ муддатли истиқболда технологик ривожланишни таҳлил қилар экан, Мокир ғоялар ва ташаббусларнинг эркин алмашинувини рағбатлантирувчи жамиятлар инновациялар ва самарадорликнинг ўсиши учун янада қулай шароитлар яратишини таъкидлайди [12]. Муҳокама ва танқид эркинлиги мавжуд бўлган жойда инклюзив муҳит юзага келади, унда қарорлар ва ўзгаришлар тезроқ қабул қилинади ва амалга оширилади. Бу хулоса институтсионалистларнинг сўз эркинлиги ва очиқлик давлат институтларининг мослашувчанлиги ва самарадорлигини оширишнинг муҳим омиллари эканлиги ҳақидаги умумий позициясига мос келади.

Назарий далиллардан ташқари, жамоатчилик назоратининг давлат бошқарувининг муваффақияти билан боғлиқлиги эмпирик жиҳатдан ҳам тасдиқланади. Сўнгги йилларда фуқаролик эркинликлари, хусусан, сўз

эркинлигининг бошқарув сифати ва ижтимоий-иқтисодий ривожланишга ижобий таъсирини кўрсатувчи миқдорий тадқиқотлар пайдо бўлди. Масалан, янги зеландиялик олимлар Д. Там, А. Граймс ва Н. Уотсон бир неча ўн йилликлар давомида 87 мамлакат бўйича маълумотлар асосида сўз эркинлигининг кенгайиши, айниқса, кам таъминланган гуруҳларда, аҳолининг ҳаётдан қониқиши ва субъектив фаровонлигини статистик жиҳатдан сезиларли даражада оширишини кўрсатдилар [13]. Ушбу ҳолат фикрларни эркин ифодалаш маргинал қатламларга “овоз” беради ва жамиятда ресурслар ва назоратнинг янада адолатли тақсимланишига ёрдам беради, деган фаразни тасдиқлайди. Бундан ташқари, мамлакатлараро таҳлиллар матбуот эркинлиги индекслари ва давлат бошқаруви сифати кўрсаткичлари ўртасида аниқ боғлиқлик борлигини кўрсатмоқда: оммавий ахборот воситалари эркинроқ бўлган мамлакатларда коррупция даражаси пастроқ ва бюрократик аппаратнинг самарадорлиги юқорироқ бўлади. Масалан, 1-расмда сўз эркинлиги даражасининг ошиши билан (X ўқи бўйлаб) давлат бошқаруви сифати ёки даромадлар кўрсаткичларининг ўсиши (Y ўқи бўйлаб) қайд этилган.



Жамоатчилик назорати давлат бошқаруви самарадорлигини оширишда асосий омилларидан бири сифатида намоён бўлади. Назарий таҳлил шуни кўрсатадики, давлат бошқаруви жамиятнинг минимал иштирокидаги бюрократик моделдан барча даражаларда шаффофлик, фуқаролик иштироки ва ҳисобдорлик зарурлигини тушунишга қадар ривожланган. Эмпирик маълумотлар шуни кўрсатадики, институтлар назорат ва танқид учун очиқ бўлса, бошқарув самаралироқ ва ривожланиш эҳтиёжларига таъсир доираси юқори бўлади.

Ўзбекистон тарихи халқ ва ҳокимият ўртасида узоқ тарихий даврлардан мерос бўлиб келаётган фикр-мулоҳаза алмашинуви анъаналарининг мавжудлигини кўрсатади. Мазкур анъаналарни замонавий жамоатчилик назорати институтининг дастлабки кўринишлари сифатида кўриб чиқиш мумкин.

Ўрта аср хонликлари давридаёқ жамоаларнинг оқсоқоллар кенгаши ва зодагонлар йиғини орқали бошқарувда бевосита иштирок этиш шакллари мавжуд бўлган. Оқсоқоллар – уруғ ва маҳаллаларда обрў-эътибор қозонган етакчилар сифатида аҳоли билан маҳаллий ҳокимият ўртасида воситачилик вазифасини бажарганлар. Улар жамоанинг фикрлари ва эҳтиёжларини ҳукмдорларга етказиб турганлар. Жойларда адолатни таъминлашда, низоларни ҳал қилишда, яъни халқ назорати элементини амалга оширишда бийлар (туркий жамиятларда қозилар ва воситачилар) ҳам ҳисса қўшганлар [14]. Улар билан бир қаторда диний нуфузга эга бўлган уламолар ҳам алоҳида ўрин тутган: улар одатда, шариат ва ахлоқ нуқтаи назаридан ҳокимиятдаги иллатларни фош этиш орқали дунёвий ҳокимиятнинг ўзбошимчалигига ахлоқий меъёрлар билан чеклов киритишга кўмаклашган [15].

Жамоатчилик назоратининг маданий асоси Турк-форс сиёсий тафаккуридаги адолат тамойилидир. Мовароуннаҳрда ўрта асрлардаёқ идеал ҳукмдор адолатчилиги ва фуқаролар манфаатларини кўзлаб иш тутиши билан қадрланган. Хусусан, Юсуф Хос Ҳожибнинг “Қутадғу билиг” асари ва Низомулмулкнинг “Сиёсатнома” рисоласи шу тушунчаларни шакллантиришда муҳим ўрин тутган.

Ўзбекистонда халқнинг давлат бошқарувидаги иштироки ғояси чуқур тарихий илдизларга эга эканлигининг муҳим далили Амир Темурнинг “Темур тузуклари” асари бўлиб, унда жамоатчилик назоратининг дастлабки шакллари сифатида талқин қилиш мумкин бўлган тамойиллар шакллантирилган.

Амир Темур давлат бошқарувида куч ва мажбурлаш эмас, балки маслаҳат, кенгаш ва мулоҳаза асосий ўрин тутиши лозимлигини алоҳида таъкидлаган:

“Салтанат ишларининг тўққиз улушини машварат, кенгаш ва тадбир асосида ҳал этиш, фақатгина битта улушини қилич ёрдамида амалга ошириш зарурдир” [16].

Бу кўрсатма, замонавий тушунчада, жамоатчилик назорати институтининг илк шакли сифатида талқин қилиниши мумкин. Унга кўра давлат қарорлари ва сиёсий тадбирлар асосан жамоатчилик билан маслаҳатлашув асосида қабул қилиниши керак.

Бундан ташқари, “Темур тузуклари” да сиёсий қарорларнинг жамоатчилик томонидан маъқулланиши ва халқ иродасининг акс этиши муҳим эканлиги ҳам алоҳида таъкидланган. Жумладан, Амир Темурнинг мўғулларга қарши кураш бошлаш қарори айнан халқ иродаси билан қўллаб-қувватланганлиги тарихий мисол сифатида келтирилади:

“Мовароуннаҳрнинг катта-кичик барча аҳолиси мен билан бирлашди. Мамлакатнинг уламолари ва машойихлари мўғулларга қарши кураш олиб бориш ҳақида фатво ёзиб бердилар”.

Бу ҳолат жамият томонидан сиёсий қарорларни маъқуллаш ва қўллаб-қувватлашнинг тарихий намунаси бўлиб, замонавий жамоатчилик назорати ва фуқаролик жамияти институтларининг дастлабки кўринишларидан бири сифатида баҳоланиши мумкин. Халқнинг сиёсий қарорларга нисбатан фикрини эркин ифода қилиши ва жамоатчиликнинг қўллаб-қувватлови давлат қарорлари легитимлигининг муҳим омили бўлиб ҳисобланган.

Хулоса қилиб айтганда, Амир Темур томонидан белгиланган кенгаш ва маслаҳатлашув тамойиллари, шунингдек халқ иродасининг ҳисобга олиниши давлат бошқарувида жамоатчилик назорати ғоясининг тарихий асосларини ташкил қилади ҳамда бугунги Ўзбекистонда очиқлик, шаффофлик ва жамоатчилик иштирокининг институционал ривожланиши учун муҳим тарихий-маданий замин бўлиб хизмат қилади.

Жамоатчилик назорати ғояси нафақат институционал ва ҳуқуқий жиҳатдан, балки чуқур маданий-тарихий асосларга эга. XV асрнинг ўзидаёқ, буюк мутафаккир, давлат арбоби ва шоир Алишер Навоийнинг асарларида жамият давлат бошқарувида фаол ахлоқий рол ўйнаши кераклиги, сўзсиз бўйсунувчи эмас, балки давлат учун ахлоқий мезон ҳамда бошқарув жараёнини акс эттирувчи восита сифатида иштирок этиши лозимлиги таъкидланади.

Бу ғоя Алишер Навоийнинг аллегорик достони – “Лисон ут-тайр” (Қушлар тили) да ифода топган. Унда қушларнинг афсонавий Симурғ сари сафари орқали инсониятнинг ҳақиқат ва камол сари руҳий йўли акс эттирилади. Қушларнинг маънавий етакчиси – худхуд, сафдошларига ҳақиқий подшоҳ учун энг қадрли неъмат бу – ташқаридан кўринувчи таъзим ёки хушомад эмас, балки самимият, ҳақиқат ҳамда халқнинг дардини ва орзу-истакларини етказа олиш эканини тушунтиради.

Шу маънода, “Лисон ут-тайр” нафақат тасаввуфий-фалсафий асар, балки жамоатчилик назорати ғоясининг шеърӣ асосланмаси сифатида ҳам қаралиши мумкин. Худхуд образи – жамиятни адолат ва масъулият сари бошловчи, давлат ҳокимияти билан мулоқот қила оладиган фуқаролик онгининг рамзи сифатида талқин этилади.

Ушбу тарихий-маданий заминлар – оқсоқоллар ва бийлар анъаналари, Амир Темурнинг сиёсий-ҳуқуқий васиятлари, Навоийнинг инсонпарварлик ғоялари – кейинчалик жамоатчилик назоратининг замонавий тушунчаси ривожланадиган ғоявий пойдевор бўлиб хизмат қилди.

Ўрта Осиёда совет ҳокимияти ўрнатилганидан сўнг, ўзини ўзи бошқаришнинг анъанавий шакллари ва халқ ташаббуси кўп жиҳатдан якунланди ёки янги давлат мафкураси йўналишида қайта шакллантирилди. Гарчи улар асосан расмий тусга эга бўлган бўлса ҳам, Совет даврида ҳам жамоатчилик назоратининг айрим унсурлари мавжуд эди. Совет ҳокимиятининг дастлабки ўн йилликларида XX аср бошларидаги ислохотчилари ҳаракати – жади́дчилик маърифий ғояларининг давом этиши кузатилди. Жади́д вакиллари ҳатто Россия империяси мустамлакачилиги даврида газеталар, мактаблар ва жамиятлар ташкил этиб, ислохотлар ва ижтимоий тараққиётга чақирган эдилар.

Уларнинг фаолиятини минтақада жамиятни модернизатсиялашга қаратилган фуқаролик фаоллигининг бошланиши деб қараш мумкин [17]. Бироқ совет тизими тўлиқ ўрнатилгандан сўнг, кўплаб қуйидан келган ташаббуслар Коммунистик партия назоратига бўйсундирилди, мустақил ижтимоий танқид эса амалда ман этилди.

Совет даврида (1991 йилгача) жамоатчилик назорати унсурлари асосан давлат жамоат ташкилотлари доирасида мавжуд бўлган. Хусусан, касаба уюшмалари ва Халқ назорати қўмиталари (1960 йилларда СССРда ташкил этилган) корхоналар ҳамда бюрократик аппарат фаолиятини оммавий назорат қилиш

вазифасини бажарганлар [18]. Бироқ бу тузилмалар партия-давлат бошқаруви тизимига бутунлай сингдирилган бўлиб, КПСС раҳбарлиги остида фаолият юритар эди ва амалда “партия сиёсатининг ижрочилари” сифатида хизмат қилар эди. Уларнинг назорат вазифаси чекланган характерга эга бўлиб, фуқаролик жамиятининг мустақил ташаббусларига эмас, балки давлат манфаатларига бўйсундирилган эди.

Мустақиллик даври (1991–2016 йиллар) фуқаролик жамиятини ривожлантириш учун ҳуқуқий асослар яратилиши билан тавсифланади, бироқ амалда жамоатчилик назорати заиф ҳолатда қолди. 1991 йилда мустақилликка эришилгандан сўнг фуқаролик жамияти институтлари тўғрисидаги қонунчилик фаол равишда шакллана бошлади. 1992 йилда жамоат бирлашмаларининг ҳуқуқларини кафолатловчи Конституция, шунингдек, нодавлат ташкилотлар, оммавий ахборот воситалари ва бошқа бирлашмалар фаолиятини тартибга солувчи 230 дан ортиқ қонунчилик ҳужжатлари қабул қилинди. 1991 йилдаёқ фуқаролар бирлашмаларининг асосий турларини (сиёсий партиялар, касаба уюшмалари, ёшлар, аёллар ташкилотлари ва бошқалар) ва уларнинг ҳуқуқларини белгилаб берган “Жамоат бирлашмалари тўғрисида”ги Қонун кучга кирган эди [19].

Кейинги йилларда касаба уюшмалари тўғрисида (1992), сиёсий партиялар тўғрисида (1996), нодавлат ноtijорат ташкилотлари тўғрисида (1999) ва бошқа қонунлар қабул қилиниб, Ўзбекистонда “учинчи сектор” нинг ўсиши учун ҳуқуқий шарт-шароитлар яратилди. Бу Ўзбекистонда “учинчи сектор” нинг ривожланиши учун ҳуқуқий замин яратди. Нодавлат ноtijорат ташкилотлари сони 1991 йилдаги 95 тадан 2010 йилларнинг ўрталарига келиб 8200 тадан ошиб, мамлакатнинг барча ҳудудлари ва аҳолининг турли тоифаларини қамраб олди [20]. Шунга қарамай, бу даврда сўз эркинлиги ва жамоат институтларининг мустақиллиги сезиларли даражада чекланган эди. Оммавий ахборот воситалари давлатнинг қаттиқ назорати остида бўлиб, танқидга деярли ўрин йўқ эди. Freedom House ташкилотининг баҳолашича, 2000 йиллар ўрталарида Ўзбекистон матбуот эркинлиги даражаси бўйича 195 мамлакат орасида 189-ўринни эгаллаган [21].

2000 йилларнинг бошидан бошлаб расмий мафкурада “кучли фуқаролик жамияти”ни барпо этиш вазифаси тобора таъкидлана бошланди. Ўзбекистон Республикаси биринчи Президенти И.А. Каримов демократик ислохотларнинг шарти сифатида жамоатчилик назоратининг аҳамиятини бир неча бор таъкидлаган эди. 2010 йил ноябрь ойида демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси эълон қилиниб, унда жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонунни ишлаб чиқиш вазифаси қўйилгани муҳим аҳамият касб этди [22].

Таъкидлаш жоизки, “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги қонун лойиҳаси қабул қилинишидан анча олдин уни муҳокама қилиш жараёнлари бошланган эди. Жумладан, 2012 йил сентябрь ойида Тошкент шаҳрида жамоатчилик назорати масалалари бўйича ўтказилган халқаро конференцияда мазкур қонун лойиҳасининг илк варианты – депутатлар ва жамоатчилик ташкилотлари вакилларида иборат ишчи гуруҳ томонидан тайёрланган шакли, шунингдек, мустақил ННТ томонидан ишлаб чиқилган муқобил вариант тақдим этилган эди. Бироқ лойиҳа расман қабул қилиш учун киритилмаган эди. 2015 йилда эса “Ҳуқуқий муаммоларни ўрганиш маркази” номли ННТ жамоатчилик назорати комиссияларини ташкил этиш ғоясини илгари сурди, бироқ ушбу ташаббус ҳам амалга оширилмади.

Ушбу соҳадаги туб ўзгаришлар 2016 йил охирида Президент Ш.М. Мирзиёевнинг ҳокимиятга келиши билан бошланди. 2017–2023 йиллардаги ислохотлар даври давлат сиёсатининг устувор йўналишларидан бири сифатида жамоатчилик назорати институтларини мустаҳкамлаш билан тавсифланади. Ш. Мирзиёев президентлик фаолиятининг дастлабки ойларида “Халқ билан мулоқот” тамойилини илгари сурди ва 2017 йилни “Халқ билан мулоқот ва инсон манфаатлари йили” деб эълон қилди. Мамлакатимизнинг ҳар бир вилояти ва туманида Халқ қабулхоналари ташкил этилди, расмий веб-сайтда эса фуқароларнинг тўғридан-тўғри мурожаатлари учун Президентнинг Виртуал қабулхонаси иш бошлади. Мазкур чоралар давлат идоралари билан аҳоли ўртасида самарали мулоқотни йўлга қўйиш ҳамда жамоатчилик назоратини кучайтиришга хизмат қилди.

Мурожаатлар тизимининг жорий этилиши жойлардаги мутасаддиларнинг шахсий масъулиятини оширди: Президент топшириғига кўра, ҳеч бир мурожаат жавобсиз қолмаслиги кераклиги таъкидланди. Бу билан, аслида, “халқ назорати” ғоясини янги шароитларда, жамоатчилик асосида ва замонавий технологиялардан фойдаланган ҳолда қайта жонлантирди.

Жамоатчилик назоратини институтсионал жиҳатдан мустаҳкамлаш кейинги муҳим қадамга айланди. 2018 йил 12 апрелда Ўзбекистон Республикасининг “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Қонуни қабул қилинди. Мазкур қонун фуқароларнинг давлат органлари фаолиятини назорат қилишда иштирок этиши учун ҳуқуқий механизмни белгилаб берди.

Қонунда жамоатчилик назорати субъектлари – фуқаролар, ўзини ўзи бошқариш органлари (маҳалла кўмиталари), ННТ, ОАВ, шунингдек, янги жамоатчилик тузилмалари (жамоатчилик кенгашлари, комиссиялар ва бошқалар) белгилаб берилди. Назоратнинг асосий шакллари: давлат органларига мурожаатлар ва сўровлар юбориш, фуқароларнинг ҳайъат очик мажлисларида қатнашиши, меъёрий ҳужжатлар лойиҳаларини жамоатчилик муҳокамаси, жамоатчилик тингловлари, ҳокимият органлари фаолиятини кузатиб бориш, мустақил экспертиза ўтказиш, жамоатчилик фикрини ўрганиш, мансабдор шахсларнинг ҳисоботларини эшитиш ҳамда тавсиявий хулосалар тайёрлаш ҳам белгиланди.

Мазкур қонуннинг қабул қилиниши кўп жиҳатдан ҳуқуқий бўшлиқни тўлдирган муҳим босқич бўлди: агар илгари жамоатчилик назорати тизимсиз амалга оширилган бўлса, энди уни ташкил этиш учун аниқ меъёрий асос пайдо бўлди (бироқ экспертлар, қонун матнида “жамоатчилик назорати” тушунчасининг таърифи келтирилмаганлигини таъкидламоқдалар).

Шу билан бирга, фуқароларни давлат бошқарувга жалб қилиш учун янги платформалар ташкил этилди. Президентнинг 2018 йил 4 июлдаги фармони билан давлат органлари ҳузурида идораларнинг фуқаролик жамияти институтлари билан доимий алоқасини таъминлашга қаратилган жамоатчилик кенгашлари ташкил этилди. Унга кўра, вазирлик, идора ва ҳокимликлар ҳузурида жамоатчилик асосида ва ошкора фаолият юритувчи, жамоатчиликнинг обрўли вакилларида иборат маслаҳат жамоатчилик кенгашлари тузилиб, уларнинг қарорлари тавсиявий хусусиятга эга бўлди. Бундай кенгашларнинг пайдо бўлиши ННТ, фаоллар ва экспертларнинг давлат сиёсатини ишлаб чиқиш ва мониторинг

қилишдаги иштирокини институтсионаллаштирди, ҳокимият органлари ишининг шаффофлигини кучайтирди. Бундан ташқари, Президентнинг 2018 йил 4 майдаги фармони билан “Фуқаролик жамиятини ривожлантиришга қўшган ҳиссаси учун” кўкрак нишони жорий этилди, бу эса давлатнинг фуқаролик фаоллари ролига эътибори кучайганини англатади.

Ислохотларнинг муҳим таркибий қисми сўз эркинлиги доирасини кенгайтириш ва мустақил оммавий ахборот воситалари ҳамда блогерларни жамоатчилик назорати жараёнларига жалб этиш бўлди. Илгари Ўзбекистонда матбуот кўпинча фақат расман “тўртинчи ҳокимият” деб аталган бўлса, 2017 йилдан бошлаб очиқлик сиёсати унга қарорлар қабул қилишда ҳақиқий таъсир кучини берди.

Матбуот аҳоли билан ҳокимият ўртасидаги боғловчи бўғинга айланиб, жамоатчилик фикрини шакллантиришда ва амалдорлардан жавоб талаб қилишда муҳим ўрин эгаллади. Жамиятнинг долзарб масалаларни очиқ муҳокама қилишга тайёрилиги кузатилмоқда. Бу ҳолат, айниқса, фуқаролар ўз фикрларини эркин ифода эта оладиган ижтимоий тармоқларда яққол намоён бўлмоқда. Муаммонинг тез ошкор қилиниши кўпинча унинг тез ҳал этилишига олиб келади. Бу, айниқса, аудиториянинг юқори ишончини қозонган блогерларнинг фаолияти туфайли рўй беради. Блогерлар фаолияти биринчи марта расман эътироф этилди: 2019 йил 27 июнда бир қатор таниқли муаллифлар давлат мукофотлари билан тақдирланди. 2020–2021 йилларга келиб, “Янги Ўзбекистон”нинг очиқлик сиёсатида оммавий ахборот воситалари ва блогерлар мустаҳкам ўрин эгаллади, танқидий чиқишлар одатий ҳолга айланди ҳамда мансабдор шахсларнинг ўз вақтида муносабат билдиришини таъминлади. Сўз эркинлиги тузилмавий ислохотларнинг ажралмас қисми сифатида баҳоланмоқда: матбуот ва блогерлар фуқаролар ҳуқуқларининг бузилиши ва коррупция ҳолатларини фош этмоқда, ҳокимият эса жамоатчилик фикри кучини инобатга олишга мажбур. Медиа ҳамжамиятининг бундай тўсиқсиз фаолият юритиши “давлат органлари халққа хизмат қилади” деган тамойилни мустаҳкамламоқда.

Бир вақтнинг ўзида ислохотлар давлат органлари фаолиятининг шаффофлигини ошириш ва фуқароларни қарорларни муҳокама қилишга жалб этишга қаратилган. 2018 йилдан бошлаб Regulation.gov.uz портали фаолият кўрсатмоқда, унда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари жамоатчилик муҳокамаси ва таклифлар киритиш учун онлайн режимда эълон қилиб борилади. Давлат органлари статистик ва бошқа маълумотларни жойлаштирувчи янгиланган Очиқ маълумотлар портали (data.gov.uz) ҳам ишга тушди. Ҳозирда 10 мингдан ортиқ маълумотлар тўплами очиқ фойдаланиш учун мавжуд, ҳолбуки 2019 йил бошида уларнинг сони атиги 4 мингга яқин эди [23].

Ўзбекистон очиқ маълумотларни ривожлантиришда сезиларли ютуқларга эришди, бу Open Data Watch ташкилоти томонидан ишлаб чиқилган Open Data Inventory (ODIN) халқаро рейтинг натижаларида ўз аксини топди. 2020 йилда мамлакат 63 балл тўплаб, бирданига 125 поғонага кўтарилди ва дунёда 44-ўринни эгаллаб, Марказий Осиёда етакчига айланди [24].

Кейинги йилларда яхшиланиш тенденцияси сақланиб қолди: 2022 йилда Ўзбекистон 66 балл тўплаб, 40-ўринни эгаллаган бўлса, 2023 йилда эса мос равишда 70 балл тўплаб, 30-ўринга кўтарилди [25]. Шу тариқа, маълумотларнинг

очиқлиги даражаси бўйича минтақавий етакчи сифатида ўз мавқеини мустаҳкамлади. Бу ютуқлар давлат фаолияти ҳақидаги ахборотнинг шаффофлигини, ҳисобдорлигини ва фойдаланиш имкониятини оширишга қаратилган тизимли рақамли ўзгаришлар натижаси бўлди. Ҳукумат 2021–2025 йилларга мўлжалланган очиқ маълумотлар соҳасини ривожлантириш концепциясини тасдиқлади ва давлат бошқарувининг энг юқори даражадаги шаффофлигини таъминлаш мақсадида Халқаро очиқ маълумотлар хартиясига қўшилди. Бюджетлар, очиқ статистик ҳисоботлар ва тендер маълумотларининг эълон қилиниши фуқаролик жамияти ва оммавий ахборот воситаларига маблағлар сарфланиши ҳамда давлат дастурлари бажарилишини янада самаралироқ назорат қилиш имконини беради. Бу эса давлат ва жамият ўртасида ҳамкорлик муносабатларини ривожлантириш учун зарур шароитларни яратади.

Бу чора-тадбирлар билан бирга, 2021 йилда Президент фармони билан 2021–2025 йилларга мўлжалланган Фуқаролик жамиятини ривожлантириш Концепцияси тасдиқланган [26]. Ушбу стратегик ҳужжатда фуқаролик жамияти институтларининг давлат ва жамият бошқарувидаги фаол иштирокини таъминлаш ҳамда улар фаолиятининг очиқлигини ошириш каби устувор йўналишлар белгилаб берилган.

Ислоҳотлар натижасида аҳолининг давлат органларига бўлган ишончи сезиларли даражада ошгани, социологик сўровлар натижалари ва фуқаролар мурожаатлари сонининг кўпайишида яққол намоён бўлмоқда. Давлат органлари сиёсатни ишлаб чиқишда жамоатчилик фикрини эътиборга олишни йўлга қўйди: жамоатчилик тингловлари, мутахассислар ва фуқаролар билан маслаҳатлашувлар (жамоат кенгашлари ва онлайн платформалар орқали) кундалик амалиётга айланиб бормоқда.

ХУЛОСА

Ички қонунчиликни такомиллаштириш, маъмурий ва бюрократик тўсиқларни бартараф этиш бўйича олиб борилаётган умумий ишлар, жамоатчилик назоратининг муваффақиятли халқаро тажрибаларини миллий хусусиятларни инобатга олган ҳолда мослаштириш билан биргаликда, ушбу соҳадаги мавжуд ёндашувларни бойитиш ва чуқурлаштиришга имкон яратишига эътибор қаратиш лозим. Бу жараёнлар жамоатчилик назорати институтини мустаҳкамлайди ҳамда “Ўзбекистон – 2030” стратегиясининг ушбу соҳадаги қоидаларини тўлиқ амалга оширишга замин яратади.

Шундай қилиб, Ўзбекистонда жамоатчилик назорати тизимини такомиллаштириш ҳам давлат, ҳам фуқаролик жамияти томонидан илгари сурилган ташаббусларни ўз ичига олган кенг қамровли ёндашувни талаб этади. Барча манфаатдор томонларнинг қўшма саъй-ҳаракатлари давлат бошқарувининг самарадорлиги ва шаффофлигини оширишга имкон беради. Бу эса жамият ва давлатнинг барқарор ривожланиши учун ҳал қилувчи омил ҳисобланади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Мирзиёев Ш.М. Конституция ва қонун устуворлигига эришишда жамоатчилик назоратидан кўра самарали восита йўқ // Ўзбекистон Республикаси Президентининг расмий веб-сайти: <https://president.uz/uz/lists/view/3118>

2. Лучин В.О., Боброва Н.А. *Правовое государство и гражданское общество*. – М.: Юрайт, 2016. – С. 45.

3. Околёснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля. – М., 2014, с. 3
4. Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси (янги таҳрир, 30 апрель 2023 йил) // Ўзбекистон Республикасининг миллий қонун ҳужжатлари базаси. URL: <https://lex.uz>.
5. Фукуяма Ф. Строительство государства. – М.: АСТ, 2013. – С. 28
6. Bovens M. Public Accountability. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 56
7. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990, с. 270
8. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. – М.: Юрайт, 2020. – 146 с. – (Антология мысли). – ISBN 978-5-534-06412-4. URL: <https://urait.ru/book/>
9. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Reading (Mass.), 1992, p. 45
10. Worldwide Governance Indicators Всемирного банка, 2022
11. World Bank, 2022: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
12. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. М.: АСТ, 2015, с. 119
13. Мокир Дж. Рычаг богатства. Технологическая креативность и экономический прогресс. М.: Ин-т Гайдара, 2014, с. 32
14. Tam D., Grimes A., Watson N. The Economics of Free Speech: Subjective Wellbeing and Empowerment of Marginalised Citizens. Wellington, 2022, p. 15
15. Темур тузуклари / Перевод с перс. А. Соғуний, Х. Кароматова; примеч. Б. Ахмедова, А. Ахмедова. – Ташкент: Yangi asr avlodi, 2018. – 112 б.
16. Темур тузуклари / Перевод с перс. А. Соғуний, Х. Кароматова; примеч. Б. Ахмедова, А. Ахмедова. – Ташкент: Yangi asr avlodi, 2018. – 112 б.
17. Алимова Д. Жадидчилик феномени. – Ташкент: Фан, 2022. – 234 с.
18. Органы народного контроля СССР: справочник / Под ред. Б. М. Федорова. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 174 с.
19. Ўзбекистон Республикасининг 1991 йил 15 феврал, 223-XII-сон “Жамоат бирлашмалари тўғрисида”ги Қонуни, // URL: <https://lex.uz/docs/111825>.
20. Развитие институтов гражданского общества в Узбекистане. – Ташкент: Центр поддержки ННО, 2022. – С.11. – URL: <https://ngo.uz/ru/library/publication/126>
21. Freedom House. Freedom of the Press Report 2006. – URL: <https://journals.openedition.org>
22. Народный контроль в Узбекистане доверили общественникам и журналистам // ИА «Фергана», 30.03.2018. – URL: <https://fergana.media/articles/9944>
23. Очиқ маълумотлар портали URL: <https://data.gov.uz>
24. Open Data Watch. Open Data Inventory (ODIN) 2020: Uzbekistan: <https://odin.opendatawatch.com>
25. Central Asia Barometer: расмий веб-сайт – 2023. – Режим доступа: <https://ca-barometer.org>
26. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2021 йил 4 мартдаги «2021–2025 йилларда фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепциясини тасдиқлаш тўғрисида»ги ПФ-6181-сон Фармони // Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари миллий базаси. URL: <https://lex.uz/docs/5319756>