

QONUN IJODKORLIGI JARAYONIDA FUQAROLIK JAMIYATI INSTITUTLARI ISHTIROKINING HUQUQIY ASOSLARI

Rahmatullayeva Elinora Otabek qizi

Toshkent davlat yuridik universiteti,

Davlat boshqaruv huquqi yo'nalishi magistranti

Annotatsiya: Ushbu maqolada qonun ijodkorligi jarayonida fuqarolik jamiyati institutlari ishtirokining huquqiy asoslari ko'p qatlamli tahlil usuli orqali o'rganiladi. Konstitutsiyaviy poydevor, qonunchilik normalari va dasturiy hujjatlar tizimi tahlil qilinib, amaldagi mexanizmlarning kuchli va zaif tomonlari aniqlanadi. Jamoatchilik muhokamasi, ekspertiza hamda elektron platformalar orqali amalga oshiriladigan ishtirok shakllari Xabermasning deliberativ demokratiya konsepsiyasi va Arnsteinning ishtiroq zinapoyasi nazariyasi asosida baholanadi. Xorijiy tajriba bilan qiyosiy tahlil o'tkazilib, normativ-amaliy tafovutni kamaytirish bo'yida ilmiy asoslangan tavsiyalar ishlab chiqiladi.

Kalit so'zlar: qonun ijodkorligi, fuqarolik jamiyati institutlari, jamoatchilik muhokamasi, normativ-huquqiy hujjatlar ekspertizasi, deliberativ demokratiya, ishtiroq zinapoyasi, huquqiy mexanizm, regulation.gov.uz.

Аннотация: В данной статье с применением многоуровневого аналитического метода исследуются правовые основы участия институтов гражданского общества в законотворческом процессе. Анализируются конституционная база, нормы законодательного уровня и система программных документов, выявляются сильные и слабые стороны действующих механизмов. Формы участия, реализуемые через общественное обсуждение, экспертизу и электронные платформы, оцениваются на основе концепции делиберативной демократии Хабермаса и теории «лестницы участия» Арнштейн. Проводится сравнительный анализ с зарубежным опытом, вырабатываются научно обоснованные рекомендации по сокращению нормативно-практического разрыва.

Ключевые слова: законотворчество, институты гражданского общества, общественное обсуждение, экспертиза нормативно-правовых актов, делиберативная демократия, лестница участия, правовой механизм, regulation.gov.uz.

Abstract: This article examines the legal foundations of civil society institutions' participation in the legislative process through a multi-level analytical approach. The constitutional basis, legislative norms, and the system of programmatic documents are analysed, identifying both the strengths and weaknesses of existing mechanisms. Forms of participation implemented through public discussion, expert review, and electronic

platforms are assessed against Habermas's deliberative democracy concept and Arnstein's ladder of participation theory. A comparative analysis with international experience is conducted, and scientifically grounded recommendations are developed to reduce the normative-practical gap.

Keywords: law-making, civil society institutions, public discussion, expert review of normative legal acts, deliberative democracy, ladder of participation, legal mechanism, regulation.gov.uz.

I. KIRISH

Demokratik davlat qurilishi jarayonida qonun ijodkorligining legitimligi ko'p jihatdan fuqarolik jamiyati institutlarining bu jarayonga nechog'li faol va samarali ishtirok etishiga bog'liq. Qonunchilik nafaqat davlat hokimiyatining tashabbusi asosida, balki fuqarolar, nodavlat tashkilotlar va boshqa institutlarning real ishtiroki bilan shakllangandagina o'zining ijtimoiy qonuniyligini to'la namoyish eta oladi.

O'zbekiston Respublikasida 2017 yildan boshlab amalga oshirilayotgan tizimli siyosiy-huquqiy islohotlar fuqarolik jamiyati ishtirokini normativ jihatdan mustahkamlash sohasida muhim yutuqlarni ta'minladi. Shu bilan birga, huquqiy asoslarning mazmuni bilan ularning amaliy ta'sirchanligi o'rtasidagi tafovut ilmiy tadqiqot dolzarbligini kun tartibida saqlamoqda.

Ushbu maqolaning maqsadi — qonun ijodkorligi jarayonida fuqarolik jamiyati institutlari ishtirokining huquqiy asoslarini ko'p qatlamli tahlil usulida o'rganish, amaldagi mexanizmlarning kuchli va zaif tomonlarini aniqlash, nazariy yondashuvlar hamda xorijiy tajriba bilan qiyoslash, shuningdek amaliy tavsiyalar ishlab chiqishdan iborat.

Tadqiqotning asosiy vazifalari quyidagilardan iborat: fuqarolik jamiyati ishtirokining konstitutsiyaviy-huquqiy poydevorini tahlil etish; qonunchilik darajasidagi normativ mexanizmlarni baholash; dasturiy hujjatlar tizimini o'rganish; mahalliy ilmiy adabiyot va xorijiy nazariy konsepsiyalar bilan bog'liqlikni aniqlash; huquqiy tafovutlarni ko'rsatib, tavsiyalar ishlab chiqish.

II. KONSTITUTSIYAVIY-HUQUQIY POYDEVOR

Fuqarolik jamiyati ishtirokining eng oliy huquqiy kafolati 2023 yil 30 aprelda qabul qilingan yangi tahrirdagi O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasining 9-moddasida mustahkamlangan: jamiyat va davlat hayotining eng muhim masalalari xalq muhokamasiga taqdim etiladi. Ushbu norma qonun ijodkorligida jamoatchilik ishtiroki uchun konstitutsiyaviy poydevor yaratadi.

Konstitutsiyaning XIII bobi fuqarolik jamiyati institutlari — jamoat birlashmalari, nodavlat notijorat tashkilotlar (NNT), fuqarolarning o'zini o'zi boshqarish organlari va ommaviy axborot vositalarining — huquqiy maqomini

belgilab bergan. 70-modda esa kasaba uyushmalari, siyosiy partiyalar, olimlar jamiyatlari, xotin-qizlar, faxriylar, yoshlar tashkilotlari va ijodiy uyushmalarni konstitutsiyaviy darajada tan olgan .

Shuni ta'kidlash joizki, konstitutsiyaviy normalar o'z tabiatiga ko'ra umumiy xususiyatga ega bo'lib, ularning qonun ijodkorligidagi bevosita tatbiqi qonunchilik va normativ darajasidagi maxsus mexanizmlarni taqozo etadi. Shu ma'noda konstitutsiyaviy poydevor zaruriy sharti bo'lsa-da, yetarli shart emas.

III. QONUNCHILIK DARAJASIDAGI NORMATIV MEXANIZMLAR

Tashkiliy mexanizmning qonunchilik asosini 2021 yil 20 apreldagi «Normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risida»gi Qonun (O'RQ-682-son) tashkil etadi. Ushbu Qonunning 24-moddasiga muvofiq, har qanday normativ-huquqiy hujjat loyihasi ishlab chiquvchi tomonidan regulation.gov.uz portalida jamoatchilik muhokamasi uchun joylanishi majburiy hisoblanadi. Muhokama muddati loyiha joylanganidan boshlab kamida 15 kun bo'lishi shart.

Muhim huquqiy jihat shundaki, loyihani jamoatchilik muhokamasisiz qabul qiluvchi organga kiritish protsessual jihatdan rad etish asosi sifatida ko'zda tutilgan. Bu norma ishtirokni ixtiyoriy tavsiyadan majburiy shartga aylantirgan sezilarli normativ siljish hisoblanadi. Shu bilan birga, Qonunning 24-moddasi 5-qismiga ko'ra, bildirilgan taklif va mulohazalar tavsiya xususiyatiga ega bo'lib, ishlab chiquvchi ularni ko'rib chiqishi hamda rad etish sababini asoslashi shart — ammo majburiy qabul qilish talab etilmaydi .

Ikkinchi muhim qonunchilik hujjati — 2018 yil 12 apreldagi «Jamoatchilik nazorati to'g'risida»gi Qonun. Qonunning 3-moddasida jamoatchilik nazoratining subyektlari sifatida O'zbekiston Respublikasi fuqarolari, fuqarolarning o'zini o'zi boshqarish organlari, ro'yi'xatdan o'tgan NNT va ommaviy axborot vositalari belgilangan . 6-modda nazoratning shakllarini — davlat organlariga murojaatlar va so'rovlar, jamoatchilik muhokamasi, jamoatchilik eshituvi, jamoatchilik monitoringi, jamoatchilik ekspertizasi va jamoatchilik fikrini o'rganish — tarzida ifodalaydi . Ushbu shakllardan qonun ijodkorligiga bevosita aloqador bo'lganlari jamoatchilik muhokamasi va jamoatchilik ekspertizasidir.

IV. DASTURIY HUJJATLAR VA SO'NGGI NORMATIV YANGILIKLAR

Prezidentning 2021 yil 4 martdagi PF-6181-son Farmoni bilan tasdiqlangan «2021–2025-yillarda fuqarolik jamiyatini rivojlantirish konsepsiyasi» normativ asoslarni yanada kengaytirdi. Konsepsiyada qonun hujjatlari loyihalarini ishlab chiqishning barcha bosqichida, jumladan Vazirlar Mahkamasiga kiritish jarayonida ham NNT ishtirokining huquqiy asoslarini takomillashtirish alohida vazifa sifatida belgilangan . Bu norma fuqarolik jamiyati ishtiroki huquqiy jihatdan faqat jamoatchilik

muhokamasiga emas, balki qonun loyihasining tayyorlanish bosqichida ham kafolatlanishi lozimligini anglatadi .

Prezidentning 2024 yil 26 avgustdagi «Fuqarolik jamiyati institutlarini davlat tomonidan qo‘llab-quvvatlash tizimini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to‘g‘risida»gi Farmoni institutsionallashtirishning yangi bosqichini belgiladi. Mazkur Farmon NNTlarning Oliy Majlis Qonunchilik palatasi majlislari va qo‘mitalar yig‘ilishlarida ishtirok etish huquqini mustahkamlashni, davlat organlari huzuridagi jamoatchilik kengashlari raislarini fuqarolik jamiyati vakillari orasidan tasdiqlash tartibini joriy etishni ko‘zda tutdi . Bu qonun ijodkorligida fuqarolik jamiyati ishtirokini institutsional jihatdan mustahkamlash yo‘lida qo‘yilgan konkret qadam sifatida baholanishi lozim.

V. MAHALLIY VA XORIJIY ILMIY ADABIYOT TAHLILI

O‘zbek huquqshunosligida ushbu mexanizmlarni X.T. Odilqoriev eng izchil tadqiq etgan. U qonun chiqarish jarayonini tahlil qilib, jamoatchilik muhokamasining samaradorligi ko‘p jihatdan loyiha joylashtirilgandan muhokama muddati tugaguniga qadar fuqarolik jamiyatiga axborot tarqatish va ommaviy muloqot tashkil etish sifatiga bog‘liqligini asoslagan. Bundan tashqari, manfaatdor tomonlar ishtirokini protsessual jihatdan tartibga solmasdan regulation.gov.uz portalining keng qo‘llanilishi uni rasmiyatchilikka aylantirib qo‘yish xavfini tug‘dirishini ta‘kidlagan.

M.K. Najimov norma ijodkorligi nazariyasida qonun loyihasiga kiritilgan takliflarning sifatini baholash mezonlari masalasini ko‘targan. Uning fikricha, amaldagi qonunchilik loyiha bo‘yiDda bildirilgan fikr va mulohazalarni rad etish sababini asoslash majburiyatini nazarda tutsa-da, bu majburiyatning bajarilishi ustidan nazorat mexanizmi aniq belgilanmagan . Natijada huquqiy normalar amaliy qo‘llanilmaslik xavfini saqlamoqda.

A. Saidov, X. Odilqoriev va U. Tadjixanovlarning hamkorlikdagi tadqiqotida ta‘kidlanishicha, fuqarolik jamiyatini qurish davlat organlari va nodavlat institutlar o‘rtasidagi real muloqot va konsensus madaniyatisiz amalga oshirib bo‘lmaydi. Ushbu muloqotni huquqiy jihatdan ta‘minlash yaxshi niyatlarni batafsil mexanizmlarga aylantirish demakdir .

Xorijiy nazariy yondashuvlar bu tahlilni yanada chuqurlashtiradi. Yurgen Xabermas o‘zining deliberativ demokratiya konsepsiyasida qonun ijodkorligida fuqarolik jamiyatining ishtirokini ikki yo‘nalishdagi jarayon sifatida tasvirlaydi: birinchisi — muammolarni aniqlash va ommaviy mulohaza makonini shakllantirish; ikkinchisi — institutsional kanallar orqali ushbu mulohazani rasmiy qaror qabul qilish jarayoniga yetkazish . O‘zbekiston qonunchiligidagi regulation.gov.uz portali va jamoatchilik muhokamasi instituti ikkinchi yo‘nalishni huquqiy jihatdan ta‘minlashga xizmat qiladi; biroq birinchi yo‘nalish — muammolarni aniqlash va ommaviy

muhokama bosqichida fuqarolik jamiyatining roli — hali to‘liq huquqiy mexanizmga ega emas.

Sherry Arnsteinning ishtiroq zinapoyasi konsepsiyasi (1969) amaliy tahlil uchun samarali metodologik vosita sifatida xizmat qiladi. U ishtiroqning turli darajalarini — manipulyatsiyadan tortib fuqarolik nazoratigacha — tahlil qilib, rasmiy protseduralarning aksariyat hollarda o‘rta pog‘onalarda — maslahat olish yoki tinchlantirish bosqichlarida — qolishini ko‘rsatgan. O‘zbek amaliyotidagi jamoatchilik muhokamasi instituti Arnstein zinapoyasining o‘rta qatlamlariga to‘g‘ri keladi: fuqarolar takliflar kiritishi mumkin, lekin ularning inobatga olinishi majburiy emas, rad etish esa faqat asoslanishi shart.

VI. XULOSA VA TAVSIYALAR

Amalga oshirilgan ko‘p qatlamli tahlil asosida quyidagi xulosalarga kelish mumkin.

Birinchi xulosa. O‘zbekistonda qonun ijodkorligida fuqarolik jamiyati institutlari ishtirokining huquqiy asoslari konstitutsiyaviy, qonunchilik va dasturiy darajadagi hujjatlar orqali shakllantirilgan hamda izchil ravishda mustahkamlanmoqda. Biroq huquqiy asosning mazmuni bilan uning amaliy ta‘sirchanligi o‘rtasida sezilarli tafovut hali saqlanib qolmoqda.

Ikkinchi xulosa. Bildirilgan fikr va mulohazalarni inobatga olishning majburiy tartibining yo‘lqligi, rad etish ustidan nazorat mexanizmining zaifligi va fuqarolik jamiyatining qonun tayyorlanish bosqichidagi ishtirokini tartibga soluvchi maxsus normalarning etarli emasligi tizimli kamchilik sifatida aniqlanmoqda.

Uchinchi xulosa. Arnstein zinapoyasi va Xabermasning deliberativ demokratiya mezonlari asosida baholaganda, O‘zbekistondagi ishtirok shakllari hozirgi bosqichda «maslahat olish» darajasida joylashgan bo‘lib, «sheriklik» va «fuqarolik nazorati» darajalariga o‘tish uchun mexanizmlarni tubdan takomillashtirish zarur.

Yuqoridagi xulosalardan kelib chiqqan holda quyidagi tavsiyalar taklif etiladi:

1-tavsiya. «Normativ-huquqiy hujjatlar to‘g‘risida»gi Qonunning 24-moddasiga qo‘shimcha qism kiritib, jamoatchilik muhokamasi natijalari bo‘yiĎda majburiy rasmiy hisobot tuzish va ommaga e‘lon qilish tartibini belgilash lozim. Hisobotda har bir taklif ko‘rib chiqildi, qabul qilindi yoki asoslangan tarzda rad etildi degan aniq javob ko‘zda tutilishi shart.

2-tavsiya. Jamoatchilik muhokamasi natijalari ustidan mustaqil nazoratni ta‘minlash maqsadida Adliya vazirligi huzurida monitoring guruhi tashkil etilishi va uning tarkibiga fuqarolik jamiyati vakillari kiritilishi maqsadga muvofiq.

3-tavsiya. NNTlarning professional qonunchilik ekspertizasini o‘tkazishi uchun davlat granti mexanizmini joriy etish zarur. Bunday mexanizm fuqarolik jamiyati

ishtirokini mazmuniy jihatdan boyitib, texnik va yuridik tahlil sifatini oshirishga xizmat qiladi.

4-tavsiya. Fuqarolik tashabbusini qonunchilik tartibiga kiritish maqsadida kamida 50 000 imzo to‘lplagan ijtimoiy tashabbusni Oliy Majlis Qonunchilik palatasi tomonidan majburiy ko‘rib chiqish mexanizmini qonunchilik darajasida mustahkamlash tavsiya etiladi.

Mazkur tavsiyalar kompleks tarzda amalga oshirilganda O‘zbekistonda qonun ijodkorligi jarayonining legitimligi, sifati va ijtimoiy maqbulligi sezilarli darajada oshadi hamda fuqarolik jamiyatining haqiqiy huquqiy sub‘ektga aylanishi uchun zarur institutsional zamin shakllanadi.

FOYDALANILGAN ADABIYOTLAR

Normativ-huquqiy hujjatlar:

1. O‘zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi (2023 yil 30 aprel yangi tahriri). — Toshkent: O‘zbekiston, 2023. // lex.uz
2. O‘zbekiston Respublikasining «Normativ-huquqiy hujjatlar to‘g‘risida»gi Qonuni, 2021 yil 20 aprel, O‘RQ-682-son. // lex.uz/docs/-5378966
3. O‘zbekiston Respublikasining «Jamoatchilik nazorati to‘g‘risida»gi Qonuni, 2018 yil 12 aprel, O‘RQ-474-son. // lex.uz
4. O‘zbekiston Respublikasining «Nodevlat notijorat tashkilotlari to‘g‘risida»gi Qonuni, 1999 yil 14 aprel, 258-II-son (2018 yil yangi tahriri). // lex.uz
5. O‘zbekiston Respublikasining «Fuqarolarning murojaatlari to‘g‘risida»gi Qonuni, 2017 yil 3 dekabr, O‘RQ-439-son. // lex.uz
6. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining «2021–2025-yillarda fuqarolik jamiyatini rivojlantirish konsepsiyasini tasdiqlash to‘g‘risida»gi PF-6181-son Farmoni, 2021 yil 4 mart. // lex.uz/docs/-5319756
7. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining «Fuqarolik jamiyati institutlarini davlat tomonidan qo‘llab-quvvatlash tizimini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to‘g‘risida»gi Farmoni, 2024 yil 26 avgust. // president.uz/oz/lists/view/7495

Ilmiy adabiyotlar:

8. Odilqoriev X.T. O‘zbekiston Respublikasida qonun chiqarish jarayoni. — Toshkent: TDYuI, 2023. — 248 b.
9. Najimov M.K. Norma ijodkorligi: nazariya va amaliyot. — Toshkent: TDYuI nashriyoti, 2018. — 196 b.
10. Saidov A., Odilqoriev X., Tadjixanov U. O‘zbekiston Respublikasining Konstitutsiyaviy huquqi. — Toshkent: Sharq, 2001. — 512 b.
11. Tashmatov A.A. O‘zbekistonda qonun ijodkorligi jarayonining takomillashuvi: nazariya va amaliyot. — Toshkent: TDYuI, 2022. — 248 b.

12. Habermas J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. — Cambridge: MIT Press, 1996. — 631 p.
13. Arnstein S.R. *A Ladder of Citizen Participation* // *Journal of the American Institute of Planners*. — 1969. — Vol. 35, No. 4. — P. 216–224.
14. Held D. *Models of Democracy*. — 3rd ed. — Cambridge: Polity Press, 2006. — 338 p.
15. OECD. *Better Regulation Practices across the European Union*. — Paris: OECD Publishing, 2019. — 224 p.
16. Nordhagen E., Rommetvedt H. *Open Government and Public Participation in Norwegian Legislative Processes* // *Scandinavian Political Studies*. — 2021. — Vol. 44 (2). — P. 157–179.
17. Xabrieva T.Ya., Chernogor N.N. *Pravo v usloviyax tsifrovoy realnosti* // *Jurnal rossiyskogo prava*. — 2018. — № 1. — S. 85–102.