

С.Султанова
ТДЮУ докторанти

НОРМА ИЖОДКОРЛИГИ ФАОЛИЯТИНИ ТАКОМИЛЛАШТИРИШНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ

Аннотация: мақолада норма ижодкорлиги соҳасида амалга оширилаётган ислохотлар негизида қабул қилинаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар таҳлил қилинмоқда. Таҳлил асосида норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга муаллифнинг муносабати билдирилмоқда ва такомиллаштиришга оид таклиф берилмоқда.

Калит сўзлар: норма ижодкорлиги, норма ижодкорлигини такомиллаштириш, Норма ижодкорлиги фаолиятини такомиллаштириш Концепцияси, норматив-ҳуқуқий ҳужжат.

Аннотация: в статье анализируются нормативно-правовые акты, принимаемые в ходе осуществления реформы нормотворческой деятельности. На основе анализа раскрывается отношение автора относительно нормативно-правовых актов и выдвигается предложение по их совершенствованию.

Ключевые слова: нормотворчество, совершенствование нормотворчества, Концепция совершенствования нормотворческой деятельности, нормативно-правовой акт.

Annotation: the article analyzes the legal acts adopted in the course of the reform of lawmaking activity. Based on the analysis, the author's attitude to legal acts is revealed and a proposal for improvement is put forward.

Keywords: lawmaking, improvement of lawmaking, Concept of improving lawmaking activity, legal act.

Бугунги кунда қонунчиликнинг самарадорлиги масаласи жамият ҳётида янгича аҳамият касб этмоқда. Зеро, қачонки қабул қилинаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар асосли ва керакли бўлса, уларни ижро этиш механизми пухта ишланган бўлсагина, ушбу қонунчилик жамият эҳтиёжларига жавоб бера олади.

Шу боис 2017-2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясида қабул қилинаётган қонунларнинг амалга оширилаётган ижтимоий-сиёсий, ижтимоий-иқтисодий ва суд-ҳуқуқ ислохотлари жараёнига таъсирини кучайтиришга йўналтирган ҳолда қонун ижодкорлиги фаолияти сифатини тубдан ошириш вазифаси асосий вазифалардан бири этиб белгиланганлиги бежиз эмас [1].

2020 йил 24 январдаги Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёев ўзининг Олий Мажлисга Мурожаатномасида қайд этганидек “Демократик ислохотлар йўли – биз учун яккаю ягона ва энг тўғри йўлдир. Бу борада биз ҳар кун ишларимизда, хориждаги илғор тажрибаларни чуқур ўрганиб, ҳаётимизни, иш услубимизни янгилашга ҳаракат қилмоқдамиз”[2].

Тадиқотчи олимлар норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг экспертизасини, уларнинг умумхалқ муҳокамасини, қонунчиликнинг тартибга солиш кучини баҳолашни ва ҳуқуқни қўллаш мониторингини қонунчиликнинг самарадорлиги ошириш воситалари сифатида эътироф этмоқдалар [3].

Мамлакатимизда норма ижодкорлиги фаолиятини сифатини оширишга қаратилган вазифаларни тизимли ижро этиш учун ҳуқуқий базани яратиш йўлида Ўзбекистон Республикаси Президентининг 08.09.2018 йилда №ПФ–5505 фармони Норма ижодкорлиги фаолиятини такомиллаштириш Концепцияси [4] тасдиқланди. Мазкур ҳужжатда ушбу соҳадаги муҳим масалалар белгиланган бўлиб, қуйидагиларни алоҳида ажратиш мумкин:

1. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни имкон қадар қисқартириш, аниқ соҳалардаги муносабатларни тартибга солувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тизимлаштириш ва кодификациялаш.

2. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни босқичма-босқич камайитириш, ҳар бир идоранинг юрисдикцияси рўйхатини аниқ белгилаш йўли билан уларнинг норма ижодкорлиги ваколатларини чеклаш.

3. Сифат, шаффофлик, тизимлилик, келишилганлик ҳамда жамоатчилик жалб этилишини таъминловчи концептуал жиҳатдан янги механизмларни жорий этишни назарда тутувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни илгари суриш, ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, шунингдек, уларнинг ижросини мониторинг қилиш тартибини такомиллаштириш.

4. “Ақлли тартибга солиш” механизмларини жорий қилиш:

- муайян муаммони ўзга чоралар (маъмурий тартиб-таомиллар, бошқаришга оид қарорлар, судда кўриб чиқиш) ҳал эта олмаса ҳамда давлатнинг тартибга солиш орқали аралашуви зарурлиги етарли даражада, шу жумладан мурожаатларни, жамоатчилик фикри сўрови натижаларини ва амалдаги қонун ҳужжатларидаги бўшлиқларни ўрганиш ва таҳлил этиш негизида асосланган бўлсагина давлатнинг тартибга солувчи аралашуви йўл қўйиладиган тартибга солувчи қарорлар қабул қилиш учун асосларнинг етарлилиги принципнинг амалда ишлашини таъминлаш;

- муаммони, уни ҳал этиш усуллари, рақобатга таъсирини таҳлил қилиш, тартибга солишнинг янги воситалари ва тартибини жорий этишда юзага келиши мумкин бўлган оқибатларни прогноз қилиш ва баҳолаш, шу жумладан фуқаролар ва тадбиркорлик субъектлари учун фойда ва харажатларни таҳлил этишни назарда тутувчи хорижий мамлакатларда ижобий синовдан ўтган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг ҳамда қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг тартибга солиш таъсирини мажбурий баҳолашдан ўтказиш тизимини жорий этиш;

- норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини коррупцияга қарши экспертизадан ўтказишнинг самарали усуллари ва методологиясини мазкур тартиб-таомилни қонун ҳужжатларининг таъсирини баҳолаш тизимининг узвий элементи сифатида белгилаган ҳолда татбиқ этиш;

- тартиб-таомилларни мураккаблаштиришни назарда тутувчи, фуқаролар ва тадбиркорлик субъектларининг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларига дахл этувчи қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларида мажбурий тартибда қуйидагилар тўғрисидаги қоидаларни қўллашга босқичма-босқич ўтиш:

- фуқаролар, тадбиркорлик субъектлари ва жамият томонидан қилинган ижро харажатлари таклиф этилаётган лойиҳа нормасида назарда тутилаётган харажатларга тенг ёки ортиқ бўлганда мавжуд нормани бекор қилиш;

- мураккаблаштирувчи тартиб-таомилларнинг амал қилиш муддатини чеклаш, бунда муддат ўтгач улар мавжуд тартибга солишни яхшилаш, унинг бундан бўёғи заруриятини асослаш ёки автоматик равишда кучини йўқотган деб топиш нуқтаи назаридан қайта кўриб чиқиши лозим;

- тўғридан тўғри амал қилувчи қонунларни қабул қилиш;

- идораларнинг норма ижодкорлиги фаолиятини ишлаб чиқилаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг сифати, уларнинг муваффақиятли амалга оширилиши, шунингдек, самарасиз тартибга солиш оқибатида фуқаролар ва тадбиркорлик субъектлари кўрган фойда ва чиқимлардан (шу жумладан зарар ва зиён) келиб чиққан ҳолда баҳолашнинг самарали тизимини жорий этиш;

- фуқаролар, фуқаролик жамияти институтлари, оммавий ахборот воситалари, тадбиркорлик субъектлари ва илм-фан вакиллари жалб этиш ишларини самарали ташкил этиш орқали норма ижодкорлиги жараёнига жамоатчилик муҳокамалярининг таъсир даражасини ошириш.

Ҳозирда Концепцияда белгиланган вазифаларни ижро этиш мақсадида ваколатли давлат органлари томонидан конкрет норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилинмоқда. Масалан, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг 2019 йил 26 мартдаги 2419-III/КК-523-III-сонли “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг норма ижодкорлиги ва парламент назорати йўналишидаги фаолиятини кучайтириш ҳамда самарадорлигини ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги қўшма қарори [5] билан тўғридан-тўғри амал қилувчи қонунларда тизимлаштирилиши ва унификация қилиниши лозим бўлган қонун ҳужжатларини қайта кўриб чиқиш бўйича “Йўл харитаси” тасдиқланди. Жумладан, “Йўл харитаси”да белгиланишича 2019 йил 25 та, 2020 йил 19 та ва 2021 йилда 17 та қонун лойиҳаларини қайта кўриб чиқиш режалаштирилган.

Шунингдек, қўшма қарор билан “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини, шунингдек уларга илова қилинаётган ахборот-таҳлилий материалларни юридик-техник жиҳатдан расмийлаштиришнинг Ягона услубиёти” тасдиқланди.

Бундан ташқари, норма ижодкорлигида “тартибга солиш гильотинаси” усули қўлланиб, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар нормаларини юқори юридик кучга эга бўлган қонун ҳужжатларига ўтказиш орқали идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар бекор қилинмоқда. Маълумотларга кўра, 2019 йилнинг ўзида Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги томонидан 457 идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат давлат реестридан чиқарилаган. Ҳолбуки, 2018 йилда бу кўрсаткич 271 тани ташкил қилган [6].

Норма ижодкорлигини такомиллаштиришнинг воситаси. Норматив ҳуқуқий ҳужжатларни такомиллаштириш жараёнида қабул қилинаётган ҳужжатларни фуқаролар, ижтимоий институтлар, бизнес тузилмалари иштирокида муҳокама қилиш алоҳида аҳамият касб этади. Ғарб мамлакатларида 1980-йиллардан бошлаб қўлланилиб келаётган қонунчилик ҳужжатларининг тартибга солиш таъсирини баҳолаш тизими ушбу вазифани амалга оширишга хизмат қилади. Шундай қилиб, Ғарбда “Янги давлат бошқаруви” (New Public Management) элементи сифатида вужудга келган ва ҳозирги кунда “ақлли тартибга солиш” моделининг таркибий қисми сифатида

қаралаётган қонунчиликнинг тартибга солувчи таъсирини баҳолаш процедураси АҚШ, Буюк Британия, Германия, Голландия, Норвегия ва бошқа қатор давлатларда норма ижодкорлиги самарадорлигини ошириш воситаси сифатида эътироф этилмоқда.

Иқтисодий ҳамкорлик ва ривожланиш ташкилотининг ҳужжатларига кўра “қонунчилининг таъсир кучини баҳолаш бу – таклиф этилаётган ва амалдаги тартибга солувчи (ҳуқуқий) норманинг ижобий ва салбий таъсирларини, шунингдек унинг мумкин бўлган муқобил вариантларини танқидий баҳолашнинг тизимли жараёни” [7].

Қонунчилининг таъсир кучини баҳолашсиз тўлақонли “ақлли тартибга солиш” мумкин эмас. Ушбу восита ёрдамида қабул қилинаётган қонунчилик ҳужжати давлат бюджети, бизнес ҳамжамияти ва фуқаролар учун қандай фойда ва харажатлар келтириб чиқаришини ҳисоблаш мумкин.

Турабаева З. ёзишича “қонунчилик ҳужжатлари таъсирини баҳолаш тизими ёки тартибга солиш таъсирини баҳолаш ҳуқуқий тартибга солиш сифатига таъсир кўрсатувчи асосий воситалардан бири ҳисобланади” [8].

Нажимов М.К. ҳам қонунчиликнинг таъсир кучини баҳолаш процедурасининг ўрнини алоҳида эътироф этганлар. Олимнинг фикрича, “қонунчилик актларининг сифатли таҳлили уз ичига учта элементни қамраб олиши керак: таклиф қилинаётган норманинг зарурлиги тўғрисида маълум қилиш, мавжуд муаммони ҳал қилишнинг муқобил ёндашувларини ўрганиш, таклиф қилинаётган нормаларнинг афзалликлари ва салбий томонларини ҳамда таҳлил қилиш давомида аниқланган асосий муқобил вариантларни баҳолаш. Кўпгина ҳолатларда қонунчилик актларининг таъсирини баҳолаш, агар ҳукумат таркибида мувофиқлаштирувчи орган бўлмаса, ваколатли идралар томонидан амалга оширилади” [9].

Маълумки, юртимизда 2015 йил 1 январдан бошлаб Ягона интерактив давлат хизматлари порталида (www.mv.gov.uz) махсус электрон платформа, 2015 йил май ойида эса regulation.gov.uz веб сайти ишга туширилди ва унда тадбиркорлик соҳасдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар жамоатчилик муҳокамасига қўйилади [10]. 2018 йил 1 майдан бошлаб эса, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 13 апрель 2018 йилдаги “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги ПҚ-3666-сонли қарорига асосан жамият ҳаётининг барча соҳаларига тааллуқли норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳалари ишлаб чиқарувчи ташкилот томонидан жамоатчилик муҳокамасига қўйилиши шарт этиб белгиланди [11].

Шак шубҳасиз, жамоатчилик муҳокамаси қонунчилик ҳужжатлари таъсирини баҳолаш тизимининг муҳим қисми ҳисобланади. Шу билан бирга, тўлақонли баҳолаш бўлиши учун норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини тайёрлаган орган таклиф этилаётган норманинг муқобил вариантларини таҳлил қилиши ва энг муқобилини танлаш ҳақида ўз ҳулосасини бериши лозимдир.

Хусусан, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг таъсир кучини баҳолаш механизмининг ишга тушириш йўлида яқин орада Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2019 йил 12 мартдаги 212-сонли “Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг Юридик таъминлаш бошқармаси тўғрисидаги низомни

тасдиқлаш ҳақида”ги ва 2019 йил 22 мартдаги 242-сонли “Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг регламентини тасдиқлаш тўғрисида”ги қарорлари қабул қилинди.

Яна бир муҳим ҳужжат – Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 19 майдаги “Давлат ҳуқуқий сиёсатини амалга оширишда адлия органлари ва муассасалари фаолиятини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-5997 фармонида кўра давлат бошқаруви тизимининг тартибга солиш таъсирини баҳолаш бўйича фаолиятини мувофиқлаштириш Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигига юклатилди.

Энг муҳими, ҳозирда парламентимиз томонидан 2019 йил 19 сентябрда биринчи ўқишда қабул қилинган, ва иккинчи ўқишга тайёрлаш босқичида кўриб чиқилаётган Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги қонунининг янги таҳрири лойиҳаси норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва қабул қилишга янгича ёндашувни ўрнатмоқда, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг таъсир кучи баҳоланиши мажбурий бўлган соҳалар белгиламоқда, фуқаролар ҳамда тадбиркорлик субъекларининг ҳуқуқ ва қонуний манфаатларига таъсир қилувчи қонун лойиҳаси билан биргаликда таъсир кучи баҳолаш ҳисоботи (хулосаси)ни тақдим қилиш мажбурийлиги ўрнатилмоқда ва ҳ.к.

Мазкур қонун лойиҳасида қонунчиликнинг тартибга солиш кучини баҳолаш (ҚТКБ)га таъриф берилган бўлиб, унда у норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини қабул қилиш оқибатларини ва қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг амалдаги таъсирини баҳолашдан иборат, деб бегиланган. Фикримизча, мавҳумликни олдини олиш ва ҚТКБнинг асл моҳиятини очиқ бериш мақсадида Иқтисодий ҳамкорлик ва ривожланиш ташкилоти ҳужжатлари ва ҚТКБнинг халқаро қўлланилиш амалиётидан келиб чиққан ҳолда кенгроқ таъриф керак. Мисол учун, “қонунчиликнинг тартибга солиш кучини баҳолаш бу узининг методологияси билан белгилаб берилган жарёндирки, унда тартибга солиниши керак бўлган муаммо аниқланади, тартибга солувчи муқобил вариантлар тайёрланади ва таҳлил қилинади, танланган энг муқобил вариант асосида норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси тайёрланади ёки мавжуд бўлган (ҳуқуқий) тартибга солишни ўзгартириш мақсадга мувофиқ эмаслиги ҳақида хулоса тайёрланади”.

Бундан ташқари, қонун лойиҳасига мувофиқ қонунчиликнинг тартибга солиш кучини баҳолаш қуйидаги ҳолатларда амалга оширилади:

- норматив-ҳуқуқий ҳужжат ишлаб чиқилаётганда;
- норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилиниб, кучга киргандан сўнг.

Бироқ, Иқтисодий ҳамкорлик ва ривожланиш ташкилотининг тадқиқотларига асосан, ҚТКБ жамият ҳаётининг бирор бир соҳасида муаммо вужудга келган вақтдан бошланса, баҳолаш ўз самарасини беради [12]. Яъни биз жамоатчилик муҳокамасига тайёр норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини эмас, балки норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси концепциясини олиб чиқишимиз даркор.

Юқоридагиларга асосан, фикримизча қонун лойиҳасида “қонунчиликнинг тартибга солиш кучини баҳолаш норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини ишлаб чиқишдан олдин ўтказилади”, деб белгилаш керак.

Фикримиз давомида, айтиш жоизки “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги қонунининг янги таҳрири қабул қилиниши ва унга қонунчиликнинг таъсир кучини баҳолаш мажбурий бўлган соҳалар ва бошқа тегишли ҳолатларнинг белгиланиши норма ижодкорлиги фаолиятини такомиллаштириш соҳасида амалга оширилаётган ишларнинг изчил давоми бўлиб, яна битта тўғридан-тўғри амал қилувчи қонуннинг ишга тушишига олиб келади.

Хулоса ўрнида таъкидлаш жоизки, шубҳасиз норма ижодкорлиги соҳасида амалга оширилаётган ислохотлар, қонунчилик самарадорлигини оширишга асос бўлиб хизмат қилувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг қабул қилиниши демократик ҳуқуқий давлат ва эркин фуқаролик жамиятининг ҳуқуқий пойдевори бўлиб хизмат қилади.

Адабиётлар рўйхати:

1. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 7 феврал 2017 йилдаги ПФ-4947 сонли “Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида”ги фармони // “Ўзбекистон Республикаси қонунчилиги тўплами, 13 феврал 2017йил, №6, 70-м.
2. <http://uza.uz/oz/politics/zbekiston-respublikasi-prezidenti-shavkat-mirziyevning-oliy-25-01-2020>
3. Арнаутова А.А. Средства повышения эффективности нормативных правовых актов //Вестник Университета им.О.Е.Кутафина (МГЮА).Б. 188-193.
4. Ўзбекистон Республикаси миллий қонунчилик базаси – www.lex.uz
5. Ўзбекистон Республикаси миллий қонунчилик базаси – www.lex.uz
6. <https://www.minjust.uz/ru/activity/normativity/98767/>
7. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>
8. Турабаева З. Қонунчилик ҳужжатлари ижросини таъминлашда мониторинг институти ва қонунчилик ҳужжатлари таъсирини баҳолаш тизимининг аҳамияти // Юридик фанлар ахборотномаси, ТДЮУ:2019, №3.- Б.33.
9. Нажимов М.К. Норма ижодкорлиги жараёнини такомиллаштириш – давлат-ҳуқуқий ислохотларнинг муҳим йўналиши // Юридик фанлар ахборотномаси, ТДЮУ:2019, №2. – Б.86-87.
10. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2 декабрь 2014 йилдаги 328-сонли “Қонун ҳужжатларининг тадбиркорлик фаолиятига таъсирини баҳолаш тизимини жорий этиш чора-тадбирлари тўғрисида”ги қарори // Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2014 й., 49-сон, 581-модда; 2015 й., 26-сон, 338-модда.
11. Ўзбекистон Республикаси Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси – www.lex.uz
12. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. ОЭСР, 2006. - Б.5 // <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/42047676.pdf>