

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ DSc.07/30.12.2019.Yu.22.02 ПО ПРИСУЖДЕНИЮ  
УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПРИ ТАШКЕНТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ  
ЮРИДИЧЕСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ**

---

**ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**

**БАФАЕВ ШУХРАТ ГАФУРОВИЧ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОРМ ОБ  
ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В УЗБЕКИСТАНЕ**

**12.00.01 – Теория и история государства и права. История правовых учений**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации доктора философии (PhD) по юридическим наукам**

**Ташкент – 2021**

**Оглавление автореферата диссертации доктора философии (PhD)**

**Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси автореферати мундарижаси**

**Content of the abstract of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD)**

**Бафаев Шухрат Гафурович**

Совершенствование законодательных норм об общественном контроле в Узбекистане..... 3

**Бафаев Шухрат Гафурович**

Ўзбекистонда жамоатчилик назоратига оид қонунчилик нормаларини такомиллаштириш..... 23

**Bafayev Shukhrat Gafurovich**

The improvement of legislative norms on the public control in Uzbekistan..... 43

**Эълон қилинган илмий ишлар рўйхати**

Список опубликованных научных работ  
List of published scientific works..... 47

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ DSc.07/30.12.2019.Yu.22.02 ПО ПРИСУЖДЕНИЮ  
УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПРИ ТАШКЕНТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ  
ЮРИДИЧЕСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ**

---

**ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**

**БАФАЕВ ШУХРАТ ГАФУРОВИЧ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОРМ ОБ  
ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В УЗБЕКИСТАНЕ**

**12.00.01 – Теория и история государства и права. История правовых учений**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации доктора философии (PhD) по юридическим наукам**

**Ташкент – 2021**

**Тема диссертации доктора наук (PhD) зарегистрирована в Высшей аттестационной комиссии при Кабинете Министров Республики Узбекистан за № В2020.4.PhD/Уи68.**

Диссертационная работа выполнена в Ташкентском государственном юридическом университете.

Автореферат диссертации размещен на трех языках (узбекском, русском и английском (резюме)) на веб-странице Научного совета ([www.tsul.uz](http://www.tsul.uz)) и Информационно-образовательном портале «ZiyoNET» ([www.ziynet.uz](http://www.ziynet.uz)).

<b>Научный руководитель:</b>	<b>Саидов Акмал Холматович</b> доктор юридических наук, профессор, Академик
<b>Официальные оппоненты:</b>	<b>Рузиев Зафар Райимович</b> доктор юридических наук, профессор <b>Мухамедходжаева Хуршида Рустамбековна</b> кандидат юридических наук
<b>Ведущая организация:</b>	<b>Каракалпакский государственный университет</b>

Защита диссертации состоится на заседании Научного совета DSc.07/30.12.2019.Уи.22.02 при Ташкентском государственном юридическом университете « 9 » октября 2021 года, в 14:00 часов (Адрес: 100047, г.Ташкент, улица Сайилгох, 35. Тел.: (998) 71-233-66-36; факс: (998) 71-233-37-48; e-mail: [info@tsul.uz](mailto:info@tsul.uz)).

С диссертацией можно ознакомиться в Информационно-ресурсном центре Ташкентского государственного юридического университета (зарегистрирована под № \_\_\_\_). (Адрес: 100047, г.Ташкент, ул. А.Темура, 13. Тел.: (99871) 233-66-36).

Автореферат диссертации разослан « 25 » сентября 2021 года.

(протокол реестра рассылки № 11 от « 25 » сентября 2021 года).

**Р.Р. Хакимов**

Председатель Научного совета по присуждению ученых степеней, доктор юридических наук, профессор

**И.Р.Беков**

Секретарь Научного совета по присуждению ученых степеней, кандидат юридических наук, и.о.профессора

**М.А. Ахмедшаева**

Председатель научного семинара при Научном совете по присуждению ученых степеней, доктор юридических наук, профессор

## **ВВЕДЕНИЕ (аннотация диссертации доктора философии (PhD))**

**Актуальность и важность темы диссертации.** В развитых странах мира эффективное взаимодействие институтов гражданского общества и государства считается достаточно актуальным в качестве формы сотрудничества, решающей социальные и экономические проблемы. В этой связи эффективность функционирования аппарата государственной власти, сформированной при помощи демократических процедур, обусловлена в том числе наличием общественного контроля, осуществляемого институтами гражданского общества над деятельностью государственных органов. Общественный контроль рассматривается сегодня не как инструмент давления на власть, а как метод гармоничного диалога гражданского общества с государством и является одним из главных факторов, способствующих снятию социального напряжения в обществе. В то же время, хотя правовая база общественного контроля во многих зарубежных странах сформирована, однако механизмы совершенствования законодательных норм в этой сфере все еще недостаточны. В этой связи актуализируются вопросы разработки действенных механизмов законодательных норм, позволяющих институтам гражданского общества установить эффективный общественный контроль.

Во всем мире проводятся научные исследования, посвященные поиску наиболее оптимальных форм взаимодействия гражданского общества и государства. В том числе процессы совершенствования государственного управления в совокупности с легитимной деятельностью институтов гражданского общества, определение значимости общественного контроля в условиях обеспечения государствами верховенства права, внедрение форм и методов общественного контроля, оценка населением нормативно-правовых актов издаваемых государственными органами и научное исследование вопросов активного участия граждан в реализации реформ рассматриваются в качестве важного научно-теоретического и практически-прикладного направления.

В нашей стране на современном этапе модернизации государственного и общественного строительства реформы государственного управления рассматриваются посредством усиления общественного контроля над деятельностью государственных органов и проведения демократических преобразований. Вопросы исследования «практической реализации механизмов общественного контроля, усиление роли институтов гражданского общества и средств массовой информации»<sup>1</sup> в контексте реализуемого в Узбекистане принципа «инициатор реформ – само

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 года № 4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» //Собрание законодательства Республики Узбекистан, 13 февраля 2017 г., –№ 6, –Ст. 70; Национальная база данных законодательства, 11.12.2019 г., –№ 06/19/5892/4134.

общество»<sup>1</sup> считается приоритетным направлением совершенствования государственного и общественного строительства.

Данное диссертационное исследование послужит в определенной степени реализации Законов Республики Узбекистан «Об общественном контроле» (2018), «О социальном партнерстве» (2014), «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» (2007), «О негосударственных некоммерческих организациях» (1999), Указов Президента Республики Узбекистан № УП–5980 «О создании общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан» (2020), № УП–6181 «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в 2021–2025 годах (2021), Постановлений Президента Республики Узбекистан № ПП–4473 «О дополнительных мерах по повышению эффективности общественного контроля за проводимыми реформами в социально-экономической сфере, а также активности граждан в осуществлении демократических преобразований в стране» (2019), № ПП–2085 «О дополнительных мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества» (2013) и применительно к настоящей теме реализации задач, изложенных в других законодательных актах.

**Соответствие исследования приоритетным направлениям развития науки и технологий республики.** Настоящее диссертационное исследование выполнено в рамках приоритетных направлений развития науки и технологий в республике I. «Духовно-нравственное и культурное развитие демократического и правового общества, формирование инновационной экономики».

**Степень изученности проблемы.** В Узбекистане отдельные вопросы формирования и развития общественного контроля, совершенствования правовых основ общественного контроля, а также различные аспекты проявления новых форм общественной деятельности исследовались многими авторами. Однако вопросы, связанные с совершенствованием законодательных норм об общественном контроле, являются малоисследованными как в теоретическом, так и в практическом планах.

Некоторые общетеоретические аспекты исследуемого вопроса рассмотрены в трудах таких узбекских ученых-юристов, как: Х.Бабаев, О.Т.Хусанов, З.М.Исломов, Х.Т.Одилқориев, А.Х.Саидов, М.А.Ахмедшаева, С.М.Адилходжаева, Р.Р.Хакимов, М.К.Нажимов, Ш.У.Якубов, Б.И.Исмаилов, Г.С.Исмаилова, М.М.Миракулов, Х.Мухамедходжаева, З.Р.Рузиев, Ф.Х.Набиев, Я.Й.Олламов, А.А.Дадашева, Ш.А.Холикова, Б.А.Нариманов и др.

За рубежом различные правовые аспекты общественного контроля отражены в работах таких ученых, как С.М.Зубарев, Ю.А.Нисневич, А.А.Гончаров, Т.В.Троицкая, Н.Н.Кулешова, Д.М.Овсянко,

---

<sup>1</sup> Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису (24.01.2020) [//president.uz/ru/lists/view/3324](http://president.uz/ru/lists/view/3324)

О.А.Коломытцева, А.Денежкин, Г.А.Марзак, Н.Е.Садохин, Е.А. Огнева, О.Околеснова, К.Поппер, Н.Боржелли, Ф.Найек, J.Rawls, S.Huntington и др.

В целом, проблематика общественного контроля исследована через призму общественно-политических, социальных, экономических, правовых и культурно-духовных факторов. В работах перечисленных авторов нашли своё отражение такие важные вопросы, как понятие общественного контроля, цели и задачи общественного контроля, основные принципы, виды и формы общественного контроля, вопросы организации общественного контроля, права и обязанности субъектов общественного контроля и должностных лиц и иных работников государственных органов. В то же время механизм применения норм об общественном контроле и вопросы реализации результатов общественного контроля недостаточно изучены.

**Связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, в котором выполняется диссертация.** Тема диссертационной работы входит в тематический план Ташкентского государственного юридического университета Министерства юстиции Республики Узбекистан.

**Цель исследования** заключается в разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательных норм об общественном контроле в Узбекистане.

**Задачи исследования:**

анализ института общественного контроля в правовых учениях;  
исследование сущности и юридической природы общественного контроля;

изучение формирования и развития общественного контроля в Республике Узбекистан;

анализ правовых основ общественного контроля в Республике Узбекистан;

выявление пробелов в действующей законодательной базе, регулирующей сферу общественного контроля;

исследование видов субъектов и объектов, а также форм общественного контроля;

изучение и обобщение национального и зарубежного опыта общественного контроля;

выявление путей совершенствования правоприменительной практики в сфере общественного контроля;

раскрытие основных направлений совершенствования законодательных норм об общественном контроле;

разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы общественного контроля.

**Объектом исследования** является система общественных отношений, связанная с совершенствованием законодательных норм об общественном контроле в Узбекистане.

**Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регулирующие общественный контроль в Республике Узбекистан,

законодательство и юридическая практика зарубежных стран, а также концептуальные подходы, научно-теоретические взгляды и правовые категории.

**Методы исследования.** В ходе исследования использовались исторический, системно-структурный, сравнительно-правовой, социологический, логический, комплексное исследование научных источников, индукция, дедукция и анализ в качестве методов исследования.

**Научная новизна исследования заключается в следующем:**

анализируются новые подходы в рамках современных концепций общественного контроля. На основе рассмотрения методологических вопросов этой категории сформулировано следующее авторское определение общественного контроля. Общественный контроль следует понимать как «совокупность организационно-правовых мер, направленных на установление гражданами, негосударственными некоммерческими организациями, органами самоуправления граждан и другими институтами гражданского общества контроля над деятельностью органов государства и должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, по соблюдению ими гарантированных Конституцией Республики Узбекистан прав, свобод и законных интересов человека и гражданина»;

формирование и развитие общественного контроля обосновано в 4 основных этапах.

Первый этап охватывает 1991-2000 годы, по праву именуется этапом становления национальной государственности. 2001-2010 годы, являясь вторым этапом, характеризуются, в основном, формированием основ гражданского общества. Третий этап 2011-2016 годы характеризуется углублением демократических реформ и формированием гражданского общества в стране. И наконец, четвертый этап, начавший свой отсчет в 2017 и длящийся по сей день, является этапом в становлении и развитии общественного контроля и прежде всего потому, что он реализуется в условиях провозглашенного Президентом Республики Узбекистан принципа «не народ служит государственным органам, а государственные органы должны служить народу»;

обоснована необходимость расширения круга субъектов общественного контроля с включением в их состав профессиональных союзов, политических партий, общественных советов при государственных органах, а также Общественную палату при Президенте Республики Узбекистан;

обосновано предложение о совершенствовании норм, регулирующих вопросы создания и деятельности Общественных советов при государственных органах с указанием правовых механизмов, регулирующих полномочия Общественного совета, его формирование, права и обязанности членов Общественного совета, процедуру принятия решений и контроля их исполнения;

обосновано предложение разработки и принятия законов Республики Узбекистан «Об общественном мониторинге нормативно-правовых актов»,



«О порядке проведения общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов», «Об общественной экспертизе проектов нормативно-правовых актов», «Об общественных слушаниях» и др.

**Практические результаты исследования следующие:**

выработаны рекомендации и предложения касательно совершенствования форм общественного контроля;

разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы деятельности Общественных советов при государственных органах, участия негосударственных некоммерческих организаций в осуществлении общественного контроля, порядка проведения общественных слушаний и общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов;

в контексте усиления общественного контроля над деятельностью государственных органов реализовано предложение о включении в Закон «Об общественном контроле» в качестве действенного механизма такой формы общественного контроля, как общественная проверка деятельности государственных органов;

разработаны предложения и рекомендации необходимости участия в процессе разработки законодательных актов, направленных на совершенствование деятельности органов государственного управления, институтов гражданского общества.

**Достоверность результатов исследования.** Использованные в диссертации законодательные акты взяты из официальных источников и представлены на основе достоверно полученных научных результатов, а также установленных требований. Заключение по итогам исследовательской работы, предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующих законодательных актов, выдвинуты на основе анализа, касающегося правовых наук, научно-теоретических взглядов и правовых категорий, а также нормативно-правовых актов по общественному контролю.

**Научная и практическая значимость результатов исследования.** Содержащиеся в диссертационном исследовании научно-теоретические выводы могут быть использованы при выработке научно обоснованных критериев оценки качества и эффективности общественного контроля. Научные выводы исследования позволят модернизировать и значительно обновить теоретико-методологическую базу преподавания научных дисциплин в сфере государственного и общественного строительства, наполнить новым содержанием учебные курсы таких предметов, как «Теория государства и права», «Основы гражданского общества» и ряд других учебных дисциплин.

С практической точки зрения исследование позволит негосударственным некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества эффективно применять формы общественного контроля, давать оценку деятельности государственных органов.

**Внедрение результатов исследования.** На основании научных результатов, полученных в ходе исследования участия негосударственных

некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля, внедрены:

необходимость участия негосударственных некоммерческих организаций в осуществлении общественного контроля за исполнением законодательства о туризме обоснованы и включены в статью 13 новой редакции Закона Республики Узбекистан «О туризме». (Акт внедрения Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 28 ноября 2018 года № 02/936) Принятие этого предложения позволило негосударственным некоммерческим организациям обеспечить общественный контроль за исполнением законодательства о туризме;

предложения о необходимости формирования экспертных групп из числа негосударственных некоммерческих организаций, содействующих Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсман) в Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмане)», дополнены статьей 20<sup>9</sup> (Акт внедрения Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 17 мая 2019 года № 01-07/1491) Реализация этой рекомендации позволило негосударственным некоммерческим организациям страны защищать права и свободы человека;

предложения об общественном контроле как структурной части социального контроля и формы осуществления независимой правовой деятельности негосударственных некоммерческих организаций использованы в статье 6 Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле». (Акт внедрения Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 11 сентября 2019 года № 04-06/260-01) Реализация этого предложения способствовала выявлению проблем, связанных с осуществлением общественного контроля, и создала условия для его совершенствования;

предложения об участии органов самоуправления граждан, негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в защите женщин от притеснения и насилия использованы в статье 13 Закона Республики Узбекистан «О защите женщин от притеснения и насилия»; (Акт внедрения Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 24 октября 2019 года № 05/1-01-250). Реализация этой нормы позволила усилить негосударственным некоммерческим организациям защиту прав и законных интересов женщин;

предложения об участии граждан, органов самоуправления граждан, негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в мероприятиях в области дошкольного образования и воспитания использованы в статье 14 Закона Республики Узбекистан «О дошкольном образовании и воспитании». (Акт внедрения Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 27 января 2020 года № 04/5-05-4 «а»). Реализация этой нормы послужила

совершенствованию общественного контроля в системе дошкольного образования;

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования прошли апробацию на 2 международных научно-практических, 2 республиканских конференциях и 2 «круглых столах», а также 2 научных семинарах.

**Опубликование результатов исследования.** По теме исследования в соответствии с требованиями ВАК при Кабинете Министров Республики Узбекистан опубликовано 19 научных статей в журналах, рекомендованных для опубликования основных научных результатов, в том числе 2 статьи – за рубежом.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Объем диссертации составляет 152 страницы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** диссертации обосновываются актуальность и востребованность темы исследования, освещается ее связь с приоритетными направлениями развития науки и технологий в республике, охарактеризована степень изученности темы, взаимосвязи темы с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, сформулированы цели и задачи, сведения об объекте и предмете, методах, научной новизне и практических результатах, достоверности, научной и практической значимости результатов исследований, апробации, публикации результатов, структуре и объеме диссертации.

Первая глава диссертации озаглавлена **«Теоретико-правовые основы общественного контроля»**, в которой исследуются сущность и правовая природа института общественного контроля в политико-правовых учениях.

В работе отмечается, что в Древней Греции граждане, проживавшие на территории полиса хотя и обладали определенными правами и свободами, дававшими им возможность принимать активное участие в общественно-политической жизни, в то же время статус лица как гражданина рассматривался таковым только в контексте политико-правовой связи с государством, что исключало всякую автономию личности от государства. Человек, его повседневная деятельность практически была регламентирована государством.

В античных городах-государствах (полисах) не сложилось понятие общества как института автономного от государства и способного осуществлять общественный контроль над последним. В этот период времени доминировали представления об обществе как организме, а член общества понимался лишь как неотъемлемая часть государства.

На основе анализа делается вывод о том, что в теоретическом и обыденном сознании у людей эпохи античности, средних веков и эпохи

Возрождения господствовало представление о нерасчлененном единстве общества и государства.

По мнению диссертанта, становление института общественного контроля тесно связано с возникновением в конце XVII века идей раннего либерализма. Либеральные концепции Г.Гроция, Т.Гоббса, Дж.Локка, Шарля Луи Монтескье, Жан Жака Руссо, Спинозы, И.Канта, Г.Гегеля, Т.Джефферсона, Аль-Фараби, Ибн Сина, Навои и ряда других позволили по-новому взглянуть на взаимоотношения человека и государства.

Суть этих концепций сводилась к тому, что человек является носителем естественных и неотъемлемых прав и свобод. Обеспечение этих прав и свобод государством оформляется посредством заключения своего рода общественного договора. И все же при всей новизне либеральных концепций существовало мнение о том, что даже если власть формируется гражданами, и они в конечном итоге добровольно отказываются от части своих прав в пользу суверена, то есть государства, то в таком случае они лишаются права нанести ущерб государству, а само государство не подконтрольно гражданам.

Анализируя вышеизложенное, отмечается, что общественный контроль нашел свое дальнейшее развитие в основном в государствах с республиканской формой правления.

Переходя к анализу юридической природы общественного контроля и его концепции, отмечается, что изначально общественному контролю предшествовала теория социального контроля, основоположником которой является французский социолог Габриэл Тард.

Данная теория получила свое дальнейшее развитие в трудах таких социологов, как П.Бергер, Т.Парсон, Ж.Гурвич, Г.Шлински и ряда других. Теоретические воззрения этих авторов сводятся к тому, что социальный контроль играет важную роль в установлении баланса социальной системы.

Анализируя мнения учёных-юристов по поводу понятия контроля, делается вывод о том, что учёные не дают универсального определения понятию «контроль», так как феномен контроля рассматривается представителями философских, управленческих, политических, правовых научных направлений в различных аспектах.

Как отмечается в исследовании, важным фактором, положившим начало реформе контроля явился Указ Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7 февраля 2017 года, которым была принята Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах. В первом направлении «Совершенствование системы государственного и общественного строительства» предусмотрены конкретные меры по практическому применению механизмов общественного контроля, усиление роли институтов гражданского общества и средств массовой информации.

Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» от 8

сентября 2017 года № УП-5185, в свою очередь, определил основные направления и задачи по коренному реформированию системы государственного управления. Значимость этого Указа заключается в том, что, будучи направленным на реформирование системы государственного управления, он предусматривает совершенствование правовой и институциональной базы социального и государственно-частного партнерства, направленной на обеспечение широкого участия негосударственных некоммерческих организаций и субъектов предпринимательства в решении актуальных вопросов социально-экономического развития.

Акцентируя внимание на понятии общественного контроля, прежде всего исследована его юридическая природа. Проанализированы положения статьи 2 Конституции Республики Узбекистан, согласно которой государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами. В соответствии со статьей 7 Конституции народ является единственным источником государственной власти. Статья 14 гласит, что государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества.

Известно, что 16 апреля 2014 года были внесены изменения и дополнения в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан, согласно которым общественный контроль нашёл своё отражение в статье 32 Конституции Республики Узбекистан. Согласно этой статье, граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов. Таким образом общественный контроль обрел конституционно-правовой статус.

В то же время, в исследовании отмечается, что в Законе Республики Узбекистан от 12 апреля 2018 года «Об общественном контроле» не приводится понятие общественного контроля. Именно в этой связи в главе подробно рассмотрены различные подходы к вопросу о научном определении понятия «общественный контроль» (С.М. Зубарев, Ю.А. Нисневич, А.А. Гончаров, Т.В.Троицкая, М.Нажимов, А.С.Юсупов, Т.Кенжаев, Х.Р.Мухамеоджаева, Б.Исмаилов, З.Р.Рузиев А.Денежкин, Ф.Х.Набиев, Г.А.Марзак, Р.Р.Хакимов, Д.М. Овсянко, А.Кожухова, Е.А. Огнева, Я.Й.Олламов, Б.А.Нариманов, Н.Н.Кулешова).

При характеристике общественного контроля учёные-юристы используют такие определения, как «корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению», «наблюдение за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, прочих государственных

органов и должностных лиц», «выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти и местного самоуправления», «оценка качества государственного управления, соблюдения прав и свобод человека на предмет соответствия предъявляемым требованиям», «контроль над деятельностью государственных органов и управления», «свод методов и средств, направленных на обеспечение законности деятельности государственных органов, государственных предприятий, организаций и учреждений». Иными словами, в этих понятиях усматривается процесс общественного контроля, но не его предназначение с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и общества.

Обобщая изложенное, приводится авторское определение общественному контролю которое характеризуется как «совокупность организационно-правовых мер, направленных на установление негосударственными некоммерческими организациями, органами самоуправления граждан и другими институтами гражданского общества контроля над деятельностью государственных органов и их должностных лиц, наделённых государственно-властными полномочиями по соблюдению ими гарантированных Конституцией Республики Узбекистан прав, свобод и законных интересов человека и гражданина».

На основе становления и развития в Республике Узбекистан системы общественного контроля, приводится мнение о том, что общественный контроль как неотъемлемая часть гражданского общества формировался параллельно государственно-правовому развитию страны в целом.

В этой связи становление и развитие в Узбекистане общественного контроля диссертант делит на четыре этапа.

**Первый этап (1991-2000 г.г.)** - этап становления в Республике Узбекистан национальной государственности, который в основном характеризуется концепцией «сильного государства», где принимаются законы, направленные на закрепление государственного суверенитета и обеспечение территориальной целостности страны. Государство как основной реформатор ответственность за судьбу реформ взяло на себя, в связи с чем на этом этапе развития усилились контрольные функции государства.

Наряду с этим, данный этап заложил правовые основы для функционирования зарождающегося в стране гражданского общества и общественного контроля. В частности, в этот период приняты Законы Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О средствах массовой информации», «О негосударственных некоммерческих организациях», «О свободе совести и религиозных организациях». Именно на этом этапе сложились основы новой демократической политической системы, построенной на многообразии политических институтов, идеологий и мнений, а также условия для широкого участия граждан в управлении делами государства и общества.

**Второй этап** (2001-2010 годы) развития Узбекистана обусловлен формированием и развитием основ гражданского общества и реализуется на основе принципа перехода **«от сильного государства - к сильному гражданскому обществу»**.

На данном этапе реформировались органы государственного и хозяйственного управления, сократились контрольные функции государства, упорядочилась система контролирующих органов, учрежден двухпалатный парламент, институционализация гражданского общества позволила ему все более активно занимать свою нишу в структуре взаимодействия государства и общества, что дало толчок к формированию основ общественного контроля.

Принятые на этом этапе развития страны Конституционные Законы Республики Узбекистан «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти», «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны», Законы Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации», «Об обращениях граждан» (новая редакция), «Об общественных фондах», «Об информатизации», «О выборах председателя (аксакала) схода граждан и его советников», «О Торгово-промышленной палате Республики Узбекистан», «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций», «О средствах массовой информации», «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» и ряд других заложили правовую базу общественного контроля.

**Третий этап** (2011-2016 годы) характеризуется дальнейшим углублением демократических реформ и формированием гражданского общества в стране, созданием правовых основ их равноправного партнерства с государственными органами, а также усиления общественного контроля. На этом этапе усиливается нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества по осуществлению ими функций социального партнерства и общественного контроля.

**Четвертый этап** начинает отсчёт с 2017 года и длится по сей день. Он в полном смысле стал важным этапом в развитии общественного контроля, прежде всего потому, что реализуется в условиях провозглашённого Президентом Республики Узбекистан принципа **«не народ служит государственным органам, а государственные органы должны служить народу»**. По мнению диссертанта, эта философская концепция составила квинтэссенцию Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах, в рамках которой был принят Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле».

Настоящий закон позволяет ННО и другим институтам гражданского общества в рамках правового поля в совокупности с другими

законодательными актами полноценно осуществлять общественный контроль.

Во второй главе диссертации – **«Механизм применения законодательных норм об общественном контроле в Республике Узбекистан»** – анализируются правовые основы общественного контроля.

В настоящей главе раскрываются правовые основы общественного контроля и отмечается, что ко времени принятия Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле» в республике была создана солидная правовая база, регламентирующая полномочия негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в области реализации общественного контроля. Отмечается, что в более чем 70 нормативно-правовых актах, негосударственным некоммерческим организациям предоставлена возможность осуществлять общественный контроль над деятельностью государственных органов.

При этом отмечается, что вопросы общественного контроля регулируются на уровне Конституции Республики Узбекистан, законов, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан; постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан, приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств, решений органов государственной власти на местах, а также уставов негосударственных некоммерческих организаций.

В исследовании отмечается, что широкому внедрению общественного контроля в стране в период с апреля 2017 по май 2019 года послужили принятые в этот период времени 12 Указов Президента Республики Узбекистан. Примечательно то, что 7 Указов Президента Республики Узбекистан были приняты в тот период, когда разрабатывался проект Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле». Эти нормативно-правовые акты охватывают вопросы вовлечения граждан страны, негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в процесс управления делами государства и общества путем установления общественного контроля в таких сферах, как обеспечения прав, свобод и законных интересов человека, защиты прав субъектов предпринимательства, противодействия коррупции, охраны окружающей среды, поддержки институтов гражданского общества и ряд других.

На основании изложенного диссертант приходит к заключению о том, что всё это подготовило прочную основу для принятия Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле».

Во втором параграфе главы диссертант анализирует особенности, присущие гражданам, негосударственным некоммерческим организациям, органам самоуправления граждан, средствам массовой информации как субъектам общественного контроля.

В исследовании отдельно анализируется деятельность общественных советов, статус которых определён в Постановлении Президента Республики



Узбекистан от 4 июля 2018 года № ПП-3837 «О мерах по организации деятельности общественных советов при государственных органах», которым утверждено Типовое положение об Общественном совете при государственном органе.

Анализируя деятельность общественных советов, созданных при государственных органах, диссертант приходит к выводу о том, что они также являются субъектами общественного контроля, хотя в Законе «Об общественном контроле» прямо не указано на то, что они являются таковыми. В законе говорится лишь о том, что общественный контроль может осуществляться также общественными советами, комиссиями и иными общественными организационными структурами в соответствии с законодательством. В этом контексте, анализируя деятельность профессиональных союзов, политических партий и Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан, предлагается причислить их к субъектам общественного контроля.

В данной главе анализируются состояние законодательных норм об общественном контроле, а также указанные в Законе Республики Узбекистан «Об общественном контроле» формы общественного контроля, как обращения и запросы в государственные органы, участие на открытых коллегиальных заседаниях государственных органов, общественное обсуждение, общественное слушание, общественный мониторинг, общественная экспертиза и изучение общественного мнения.

По мнению диссертанта, указанные в законе формы общественного контроля явились одним из важных инструментов налаживания конструктивного диалога между гражданским обществом и государством. Посредством этих форм субъекты общественного контроля вступают сегодня в правоотношения с государственными органами как в публично-правовой, так и в частно-правовой сферах, что, в конечном итоге, приводит к стабильности политической системы в Узбекистане.

**Глава третья** диссертации называется **«Повышение эффективности осуществления общественного контроля в Республике Узбекистан»**.

В этой главе раскрывается, прежде всего, опыт зарубежных стран по реализации общественного контроля. Зарубежный опыт общественного контроля раскрывается на примере таких направлений, как:

- общественный контроль в сфере получения информации;
- общественный контроль за деятельностью государственных органов;
- общественный контроль за деятельностью органов правопорядка и пенитенциарных учреждений.

В этом ключе в исследовании отмечается, что в странах континентальной Европы нет отдельного закона, регламентирующего участие граждан, институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над деятельностью государственных органов. В целом, в странах Европы общественный контроль обусловлен правом граждан на получение информации и контроль за деятельностью государственных органов.

Более того, одной из распространённых форм общественного контроля является народная инициатива, (США, Германия, Испания, Швейцария, Словения, Латвия, Литва и Польша), а в некоторых странах она называется как «народная законодательная инициатива» (Конституция Швейцарии) или же общественная правотворческая инициатива (Австрийская Республика).

В главе особое внимание уделено вопросам осуществления общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов и, в частности, правоохранительных органов, осуществляющих свою деятельность в пенитенциарных учреждениях.

Отмечается, что для этого негосударственные некоммерческие организации деятельность которых напрямую связана с осуществлением общественного контроля в этой сфере, создают специальные общественные структуры такие, как: Общественные наблюдательные комиссии (Российская Федерация), общественный комитет (Республика Азербайджан), Совет визитеров тюремной службы (Великобритания), Национальная Ассоциация посетителей тюрем (Французская республика) и ряд других.

На основании анализа опыта этих стран сделан вывод о необходимости установления действенного общественного контроля и за деятельностью органов правопорядка в части соблюдения ими прав и свобод человека.

В данной главе анализируются основные направления совершенствования законодательных норм в сфере общественного контроля. Отмечается, что Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле» является базовым. Он лишь даёт основные понятия формам общественного контроля и никак не раскрывает механизмы их реализации. Поэтому раскрывая каждую из форм общественного контроля с точки зрения их реализации, отмечается, что сами по себе такие формы общественного контроля, как общественная экспертиза, общественное слушание, общественный мониторинг, изучение общественного мнения, по сути, являются новыми по своему содержанию. Они ещё не вжились в ежедневную практику деятельности субъектов общественного контроля. Именно поэтому с точки зрения их эффективного применения на практике имеются проблемы.

В этой связи в диссертации разработаны предложения, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы, позволяющей эффективно осуществлять общественный контроль посредством использования всех форм общественного контроля.

В частности, в целях совершенствования реализации норм об общественном контроле предлагается разработать и принять Законы Республики Узбекистан «Об общественных слушаниях», «Об общественных обсуждениях проектов нормативно-правовых актов», «Об общественной экспертизе проектов нормативно-правовых актов», «О мониторинге нормативно-правовых актов», а также разработать порядок заслушивания информации и отчетов должностных лиц государственных органов. По мнению диссертанта, эти законы позволили бы ННО и другим институтам гражданского общества легко и без различных бюрократических преград осуществлять общественный контроль, используя его любые формы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам научного исследования разработаны рекомендации и предложения, направленные на совершенствование законодательных норм по осуществлению негосударственными некоммерческими организациями общественного контроля над деятельностью государственных органов.

### 1. Научно-теоретические выводы

1. История становления и развития человеческой цивилизации показывает, что вплоть до формирования идей раннего либерализма (XV-XVI века) общественный контроль не рассматривался как неотъемлемая и составная часть гражданского общества.

В политико-правовых концепциях о государстве и праве превалировала идея государства, его формирование как самостоятельного института. В этом отношении в период античности и позже господствовало представление о единстве общества и государства. Граждане как подданные государства и как частные лица общества не различались, так как гражданское общество представляло собой общество как подданных государства не только в понятии, но и в действительности. Человек же рассматривался как часть или как инструмент, обслуживающий само государство.

2. С формированием идей свободы личности, неприкосновенности собственности начали превалировать концепции автономности человека и ограничения всевластия государства над ним посредством заключения общественного договора, идеи прав и свобод человека и возможности защиты этих прав путем общественного контроля.

3. Учитывая, что демократическая организация государственной власти требует присутствия гражданского общества в конце XX столетия активно начала продвигаться концепция конституционного ограничения полномочий государственной власти, то есть её самоограничения, что привело к аннулированию концепции государства как «ночного сторожа». Такая постановка вопроса обусловила новые подходы к осуществлению взаимоотношений между государством и гражданским обществом.

В этой связи в юридической литературе усилилось внимание к общественному контролю как инструменту, способствующему удерживать власть в рамках отведённых ей законом полномочий.

4. Анализ правовой литературы показал, что в научной литературе нет единого подхода к понятию «общественный контроль». Между тем, учитывая тот факт, что в Республике Узбекистан политика государства направлена на реализацию концепции **«не народ служит государству, а государственные органы должны служить народу»** общественный контроль следует понимать как «совокупность организационно-правовых мер, направленных на установление гражданами, негосударственными некоммерческими организациями, органами самоуправления граждан и

другими институтами гражданского общества контроля над деятельностью органов государства и должностных лиц, наделённых государственно-властными полномочиями по соблюдению ими гарантированных Конституцией Республики Узбекистан прав, свобод и законных интересов человека и гражданина».

5. Обретя государственную независимость и встав на путь строительства демократического правового государства и сильного гражданского общества, Узбекистан поэтапно, в контексте государственно-правового развития создавал условия для становления в стране сильного гражданского общества, способного осуществлять общественный контроль над деятельностью государственных органов. В этой связи, становление и развитие общественного контроля разделены на четыре основных этапа. Первый этап - 1991-2000 годы, второй этап - 2001-2010 годы, третий этап - 2011-2016 годы и четвертый этап - с 2017 года и длящийся по сей день.

6. Общественный контроль изначально присущ самой природе гражданского общества, так как в его основе заложена задача защиты общественных интересов.

7. Посредством общественного контроля гражданское общество отслеживает и оценивает деятельность государства по соблюдению прав и свобод человека.

8. Общественный контроль действует по принципу «обратной связи». Контроль общества над властью - признак гражданского общества, целью которого является обеспечение информационной открытости, равенства прав и обязанностей гражданина, общества и государства.

9. Общественный контроль занимает важное место в обеспечении стабильности общества. По существу общественный контроль – один из главных инструментов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами. Всё общество, его граждане посредством общественного контроля проверяют действия отдельных субъектов управления в соответствии с социальными нормативами, ценностными стандартами, идейными ориентирами.

10. Общественный контроль тем эффективнее, чем шире в его осуществлении участвуют всё общество, институты гражданского общества и все граждане.

11. Общественный контроль – это один из основных функций регулирующего воздействия со стороны общества, который реализуется в управленческой деятельности как субъект управления.

## **II. Предложения и рекомендации по совершенствованию законодательных норм об общественном контроле**

В контексте совершенствования законодательных норм об общественном контроле предлагается:

12. Внести изменения и дополнения в Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле», включив в закон новые статьи, предусматривающие порядок создания Общественных советов при государственных органах с указанием правовых механизмов, регулирующих полномочия Общественного совета, его формирование, права и обязанности членов Общественного совета, процедуру принятия решений и контроля их исполнения.

13. Внести изменения и дополнения в Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле» и причислить Общественную палату при Президенте Республики Узбекистан, профессиональные союзы, общественные советы при государственных органах и политические партии к субъектам общественного контроля.

14. Разработать и принять Закон Республики Узбекистан «Об общественном мониторинге нормативно-правовых актов» и отразить в этом законодательном акте механизмы, в частности указать на индикаторы, позволяющие оценить эффективность нормативно-правового акта, его влияние на права и свободы граждан и общества и выявления пробелов, препятствующих его полной реализации.

15. Внести изменения и дополнения в Уголовно-исполнительный кодекс Республики Узбекистан, включив в кодекс отдельную главу, регулиющую полномочия негосударственных некоммерческих организаций по осуществлению мониторинга соблюдения прав, свобод и законных интересов лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы с включением норм, регулирующих порядок посещения учреждений исполнения наказаний, порядок организации и проведения встреч представителей ННО с осужденными, порядок рассмотрения обращений и запросов, ознакомления с соответствующими материалами осужденных.

16. Разработать и принять Закон Республики Узбекистан «О порядке проведения общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов» с указанием в нем механизмов организации общественного обсуждения, порядка его проведения, участия представителей государственных органов в общественном обсуждении, механизмы принятия решений по проектам нормативно-правовых актов и решений государственных органов и т.д.

17. Разработать и принять Закон Республики Узбекистан «Об общественной экспертизе проектов нормативно-правовых актов» с указанием в нем механизмов организации и порядка проведения общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, подготовки соответствующих заключений, порядка привлечения экспертов, опубликования итогов проведенной общественной экспертизы.

18. Разработать и принять Закон Республики Узбекистан «Об общественных слушаниях» с указанием в нем конкретных правовых норм, применение которых позволит осуществить реализацию этой формы

общественного контроля и тем самым вступить в правоотношения с государственными органами и их должностными лицами.

19. Внести изменения и дополнения в Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле», дополнив при этом статью 8 закона такой формой общественного контроля, как общественная проверка, которая значительным образом усилит воздействие на деятельность государственных органов.

**ТОШКЕНТ ДАВЛАТ ЮРИДИК УНИВЕРСИТЕТИ ҲУЗУРИДАГИ  
ИЛМий ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.07/30.12.2019.Yu.22.02  
РАҚАМЛИ ИЛМий КЕНГАШ**

---

**ТОШКЕНТ ДАВЛАТ ЮРИДИК УНИВЕРСИТЕТИ**

**БАФАЕВ ШУХРАТ ҒАФУРОВИЧ**

**ЎЗБЕКИСТОНДА ЖАМОАТЧИЛИК НАЗОРАТИГА ОИД  
ҚОНУНЧИЛИК НОРМАЛАРИНИ ТАКОМИЛЛАШТИРИШ**

**12.00.01 – Давлат ва ҳуқуқ назарияси ва тарихи. Ҳуқуқий  
таълимотлар тарихи**

**юримдик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси  
АВТОРЕФЕРАТИ**

**Тошкент-2021**

**Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси мавзуси Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Олий аттестация комиссиясида № В2020.4.PhD/Үб68 рақам билан рўйхатга олинган.**

Диссертация Тошкент давлат юридик университетида бажарилган.

Диссертация автореферати уч тилда (ўзбек, рус, инглиз (резюме)) Илмий кенгаш веб-саҳифасида (<https://tsul.uz/uz/fan/avtoreferatlar>) ва «ZiyoNET» ахборот таълим порталида ([www.ziyounet.uz](http://www.ziyounet.uz)) жойлаштирилган.

<b>Илмий раҳбар:</b>	<b>Саидов Акмал Холматович</b> юридик фанлар доктори, профессор, Академик
<b>Расмий оппонентлар:</b>	<b>Рузиев Зафар Райимович,</b> юридик фанлар доктори, профессор <b>Мухамедходжаева Хуршида Рустамбековна,</b> юридик фанлар номзоди
<b>Етакчи ташкилот:</b>	<b>Қорақалпоқ давлат университети</b>

Диссертация ҳимояси Тошкент давлат юридик университети ҳузуридаги Илмий даражалар берувчи DSc.07/30.12.2019.Үб.22.02 рақамли илмий кенгашнинг 2021 йил « 9 » октябрь куни соат 14.00 даги мажлисида бўлиб ўтади (Манзил: 100047, Тошкент шаҳар, Сайилгоҳ кўчаси, 35-уй. Тел.: (99871) 233-66-36; факс: (99871) 233-37-48, e-mail: info@tsul.uz).

Диссертация билан Тошкент давлат юридик университети Ахборот-ресурс марказида танишиш мумкин ( -рақам билан рўйхатга олинган). (Манзил: 100047, Тошкент шаҳар, Сайилгоҳ кўчаси, 35-уй. Тел.: (99871) 233-66-36).

Диссертация автореферати 2021 йил « 25 » сентябрда тарқатилди.  
(2021 йил « 25 » сентябрдаги 11- рақамли реестр баённомаси).

**Р.Р. Ҳакимов**  
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш раиси, юридик фанлар доктори, профессор

**И.Р.Беков**  
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш котиби, юридик фанлар номзоди, профессор в.б.

**М.А. Аҳмедшаева**  
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш ҳузуридаги илмий семинар раиси, юридик фанлар доктори, профессор



## Кириш (фалсафа доктори (PhD) диссертацияси аннотацияси)

Диссертация мавзусининг долзарблиги ва зарурати. Дунёнинг ривожланган мамлакатларида фуқаролик жамияти институтлари ва давлатнинг самарали ҳамкорлиги долзарб бўлиб, у иқтисодий ва ижтимоий муаммоларни ҳал қилувчи ҳамкорлик шакли сифатида муҳим аҳамият касб этади. Айни шу боис, демократик усуллар ёрдамида шакллантирилган давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг нинг самарадорлиги кўп жиҳатдан давлат органлари фаолияти устидан фуқаролик жамияти институтлари томонидан амалга ошириладиган жамоатчилик назоратининг мавжудлигига боғлиқдир. Ҳозирги кунда жамоатчилик назоратига ҳокимиятга босим ўтказиш воситаси сифатида эмас, балки фуқаролик жамиятининг давлат билан уйғун мулоқоти методи сифатида қаралиб, у жамиятдаги ижтимоий кескинликни бартараф этишда муҳим омиллардан бири ҳисобланади. Шу билан бирга, кўплаб хорижий давлатларда жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асослари шаклланган бўлса-да, ушбу соҳада қонунчилик нормаларини такомиллаштириш механизмлари ҳали ҳам етарли эмас. Шу муносабат билан, фуқаролик жамияти институтларига самарали жамоатчилик назоратини ўрнатишга имкон берадиган қонунчилик нормаларининг самарали механизмларини ишлаб чиқиш масалалари долзарб аҳамият касб этмоқда.

Жаҳонда фуқаролик жамияти ва давлат ўртасидаги ўзаро муносабатларнинг энг мақбул шакллари топиш бўйича бир қатор илмий тадқиқотлар олиб борилмоқда. Жумладан, давлат бошқарувини такомиллаштиришни фуқаролик жамияти институтларининг легитим фаолияти билан биргаликда кўриб чиқиш, давлатларда ҳуқуқ устуворлигини таъминлашда жамоатчилик назоратининг аҳамиятини белгилаб бериш, жамоатчилик назоратининг шакллари ва усулларини жорий қилиш, аҳолининг давлат органлари томонидан чиқарилган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга баҳо бериши ва фуқароларнинг ислоҳотларда фаол иштирок этишини илмий жиҳатдан ўрганиш масалаларига муҳим илмий-амалий аҳамият касб этадиган тадқиқот йўналиши сифатида алоҳида эътибор қаратилмоқда.

Мамлакатимизда давлат ва жамият қурилишини модернизация қилишнинг ҳозирги босқичида давлат бошқарувидаги ислоҳотларга давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини кучайтириш, ушбу соҳада тизимли демократик ислоҳотлар ўтказиш орқали алоҳида эътибор қаратилмоқда. “Жамоатчилик назорати механизмларини амалда татбиқ этиш, фуқаролик жамияти институтлари ҳамда оммавий ахборот воситалари родини кучайтириш»<sup>1</sup> масалалари, айниқса, Ўзбекистонда амалга

---

<sup>1</sup> Ўзбекистон Республикасининг Президентининг 2017 йил 7 февралдаги “Ўзбекистон Республикасининг янада ривожлантириш бўйича ҳаракатлар стратегияси тўғрисида”ги ПФ-4947-сонли Фармони./Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2017 й., 6-сон, 70-модда.

оширилаётган “жамият – ислоҳотлар ташаббускори”<sup>1</sup> принципи доирасида давлат ва жамият қурилишини такомиллаштиришнинг устувор йўналиши ҳисобланади.

Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида» ги (2018), «Ижтимоий шериклик тўғрисида» (2014), «Нодавлат нотижорат ташкилотлари фаолиятининг кафолатлари тўғрисида» (2007), «Нодавлат нотижорат ташкилотлари тўғрисида»ги қонунлари (1999), «Ўзбекистон Республикаси Президентининг «Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Жамоатчилик палатасини ташкил этиш тўғрисида»ги ПФ–5980-сон (2020), Ўзбекистон Республикаси Президентининг «2021-2025 йилларда Фуқаролик жамиятини ривожлантириш Концепциясини тасдиқлаш тўғрисида»ги фармонлар (2021), Ўзбекистон Республикаси Президентининг «Мамлакатимизда ижтимоий-иқтисодий соҳадаги ислоҳотлар устидан жамоатчилик назорати самарадорлигини, шунингдек, фуқароларнинг демократик ўзгартиришлардаги фаоллигини оширишга оид кўшимча чоратадбирлар тўғрисида»ги ПҚ–4473-сон (2019), «Фуқаролик жамияти институтларини ривожлантиришга кўмаклашиш борасидаги кўшимча чоратадбирлар тўғрисида»ги ПҚ–2085-сон (2013) қарорлари ва мавзуга оид бошқа қонун ҳужжатларида белгиланган вазифаларни амалга оширишга ушбу диссертация тадқиқоти муайян даражада хизмат қилади.

**Тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг устувор йўналишларига мослиги.** Мазкур диссертация республика фан ва технологиялар ривожланишининг I. «Демократик ва ҳуқуқий жамиятни маънавий-ахлоқий ва маданий ривожлантириш, инновацион иқтисодий шакллантириш» устувор йўналиши доирасида бажарилган.

**Муаммонинг ўрганилганлик даражаси.** Ўзбекистонда жамоатчилик назоратининг шаклланиши ва ривожланишининг алоҳида масалалари, жамоатчилик назоратини такомиллаштиришнинг ҳуқуқий асослари ҳамда турли жиҳатлари, жамоатчилик фаолияти янги шакллариининг намоён бўлиши кўпгина ҳуқуқшунослар томонидан тадқиқ этилган.

Тадқиқ этилаётган масаланинг айрим умумназарий жиҳатлари ўзбек ҳуқуқшунос - олимлари: Ҳ.Бобоев, О.Т.Хусанов, З.М.Исламов, Х.Т.Одилқориев, А.Х.Саидов, М.А.Ахмедшаева, Р.Р.Ҳакимов, С.М.Адилходжаева, М.К.Нажимов, Ш.У.Якубов, Б.И.Исмаилов, Г.С.Исмаилова, М.М.Миракулов, Х.Р.Мухамедходжаева, З.Р.Рузиев, А.А.Дадашева, Ш.А.Холикова, Б.А.Нариманов ва бошқа олимларнинг илмий ишларида тадқиқ этилган.

Чет элларда жамоатчилик назоратининг турли хил ҳуқуқий жиҳатлари олимлардан: С.М.Зубарев, Ю.А.Нисневич, А.А.Гончаров, Т.В.Троицкая, Н.Н.Кулешова, Д.М.Овсянко, О.А.Коломытцева, А.Денежкин, Г.А. Марзак,

---

<sup>1</sup> Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисиغا Мурожаатномаси (24.01.2020) //president.uz/ru/lists/view/3324

Н.Е.Садохин, Е.А.Огнева, О.Околеснова, К.Поппер, Н.Боржелли, Ф.Науек, J.Rawls, S. Huntington ва бошқаларнинг илмий ишларида ёритилган.

Умуман олганда, жамоатчилик назорати масаласи ижтимоий-сиёсий, ижтимоий, иқтисодий, ҳуқуқий ва маданий-маънавий омиллар призмаси орқали тадқиқ этилган. Кўрсатилган муаллифларнинг асарларида «жамоатчилик назорати» тушунчаси, жамоат назоратининг мақсад ва вазифалари, жамоатчилик назоратининг асосий тамойиллари, турлари ва шакллари, жамоат назоратини ташкил этиш масалалари, жамоатчилик назорати субъектлари, мансабдор шахслар ва бошқа давлат хизматчиларининг ҳуқуқ ва мажбуриятлари каби муҳим масалалар акс этган. Шу билан бирга, жамоатчилик назорати бўйича меъёрларни қўллаш механизми ва жамоатчилик назорати натижаларини амалга ошириш масалалари етарлича ўрганилмаган.

**Диссертация мавзусининг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги.** Диссертация мавзуси Тошкент давлат юридик университетининг илмий тадқиқот ишлари режасига киритилиб, илмий тадқиқотларнинг устувор йўналишлари доирасида амалга оширилган.

**Тадқиқотнинг мақсади.** Жамоатчилик назоратининг самарадорлигини ошириш борасида қонунчилик нормаларини такомиллаштиришга қаратилган таклиф ва тавсияларни ишлаб чиқиш.

**Тадқиқотнинг вазифалари:**

ҳуқуқий таълимотларда жамоатчилик назорати институтини таҳлил қилиш;

жамоатчилик назоратининг моҳияти ва ҳуқуқий табиатини ўрганиш;

Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назоратининг шаклланиши ва ривожланишини ўрганиш;

Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асосларини таҳлил қилиш;

жамоатчилик назорати соҳасини тартибга солувчи амалдаги қонунчилик базасидаги бўшлиқларни аниқлаш;

субъектлар ва объектларнинг турлари, шунингдек, жамоатчилик назорати шакллари ўрганиш;

жамоатчилик назоратининг миллий ва хорижий тажрибаларини ўрганиш ҳамда умумлаштириш;

жамоатчилик назорати соҳасида ҳуқуқни қўллаш амалиётини такомиллаштириш йўллари аниқлаш;

жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонун ҳужжатлари нормаларини такомиллаштиришнинг асосий йўналишларини очиқ бериш;

жамоатчилик назорати норматив-ҳуқуқий базасини такомиллаштириш бўйича таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқиш..

**Тадқиқотнинг объекти** Ўзбекистонда жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонунчилик нормаларини такомиллаштириш билан боғлиқ ижтимоий муносабатлар тизими ҳисобланади.

**Тадқиқотнинг предметини** Ўзбекистонда жамоатчилик назоратини тартибга солувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, қонунчиликни қўллаш амалиёти ва хорижий мамлакатлар юридик амалиёти, шунингдек, концептуал ёндашувлар, илмий-назарий қарашлар ва ҳуқуқий категориялар ташкил этади.

**Тадқиқотнинг усуллари.** Тадқиқотни олиб боришда тарихий, тизимли-тузилмавий, қиёсий-ҳуқуқий, социологик, мантиқий, илмий манбаларни комплекс тадқиқ этиш, индукция, дедукция ва статистик маълумотлар таҳлили каби усуллар қўлланилган.

**Тадқиқотнинг илмий янгилиги** қуйидагилардан иборат:

жамоатчилик назорати замонавий концепциялари доирасида янги ёндашувларни таҳлил қилади. Ушбу тоифадаги услубий масалаларни кўриб чиқиш асосида «жамоатчилик назорати» қуйидаги тушунчасининг муаллифлик таърифи шакллантирилди: Жамоатчилик назорати деганда, «фуқаролар, нодавлат ноижорат ташкилотлари, фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтлари томонидан давлат ва ҳокимият ваколатлари берилган давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг фаолияти устидан, уларнинг Ўзбекистон Республикаси Конституциясида кафолатланган инсон ва фуқаронинг ҳуқуқлари, эркинликлари ва қонуний манфаатларига риоя этилиши устидан назорат ўрнатишга қаратилган ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирлар мажмуи» тушунилиши керак;

жамоатчилик назоратини 4 та асосий босқичда шакллантириш ва ривожлантириш босқичлари асосланади:

Биринчи босқич 1991-2000 йилларни қамраб олади ва ҳақли равишда, Ўзбекистон Республикасида миллий давлатчиликни шакллантириш босқичи деб номланади. 2001-2010 йиллар иккинчи босқич бўлиб, асосан, фуқаролик жамияти асосларини шакллантириш билан тавсифланади. 2011-2016 йилларни учинчи босқичда мамлакатда демократик ислохотларни чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини шакллантириш амалга оширилди. Ва ниҳоят, 2017 йилда ҳисоби бошланган ва шу кунгача давом этаётган тўртинчи босқич жамоат назоратини шакллантириш ва ривожлантириш босқичидир, у авваламбор, Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан эълон қилинган «халқ давлат органларига эмас, балки давлат идоралари халққа хизмат қилиши керак» тамойили шароитида амалга оширилади;

жамоатчилик назорати субъектлари доирасини, унинг таркибига: касаба уюшмалари, сиёсий партиялар, давлат органлари ҳузуридаги жамоатчилик кенгашлари, шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Жамоатчилик палатасини киритиш ҳисобига янада кенгайтириш зарурлиги асослаб берилди.

Жамоатчилик кенгаши ваколатлари, унинг тузилиши, Жамоатчилик кенгаши аъзоларининг ҳуқуқ ва мажбуриятлари, қарорларни қабул қилиш ва уларнинг бажарилишини назорат қилиш тартибини белгилайдиган ҳуқуқий механизмларни кўрсатган ҳолда, давлат органлари ҳузуридаги Жамоатчилик

кенгашларини тузиш ва фаолиятини тартибга солувчи нормаларни такомиллаштириш бўйича таклиф асослаб берилди.

Ўзбекистон Республикасининг «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг жамоатчилик мониторинги тўғрисида»ги, «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини жамоатчилик муҳокамаларидан ўтказиш тартиби тўғрисида»ги, «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг жамоатчилик экспертизаси тўғрисида», «Жамоатчилик эшитувлари тўғрисида»ги ва бошқа қонунларни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш бўйича таклифлар асослаб берилди.

**Тадқиқотнинг амалий натижалари** куйидагилардан иборат:

жамоатчилик назорати шакллари такомиллаштириш бўйича тавсиялар ва таклифлар ишлаб чиқилди;

давлат органлари ҳузурида фаолият кўрсатадиган жамоатчилик кенгашлари фаолиятининг норматив-ҳуқуқий базасини такомиллаштириш, нодавлат ноижорат ташкилотларнинг жамоатчилик назоратини амалга оширишда иштирок этиш, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини жамоатчилик муҳокамалари ва жамоатчилик экспертизасидан ўтказиш тартиби юзасидан таклифлар ишлаб чиқарилди;

давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини кучайтириш борасида «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунга жамоатчилик назоратининг давлат органлари фаолиятини жамоатчилик текшируви каби шаклини таъсирчан механизм сифатида киритиш тўғрисидаги таклиф амалга оширилган;

давлат бошқарув органлари фаолиятини такомиллаштиришга қаратилган қонун ҳужжатларини ишлаб чиқиш жараёнида фуқаролик жамияти институтларининг иштирок этиши лозимлиги юзасидан таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилган.

**Тадқиқот натижаларининг ишончлилиги** Диссертацияда олинган илмий натижаларининг ишончлилиги фойдаланилган қонунчилик ҳужжатлари расмий манбалардан олинган ҳамда белгиланган талаблар доирасида тақдим этилган. Илмий-тадқиқот ишлари натижалари бўйича хулосалар, амалдаги қонунчилик ҳужжатларини такомиллаштиришга қаратилган таклиф ва тавсиялар юридик фанларга оид илмий-назарий қарашлар ва ҳуқуқий категориялар, шунингдек, жамоатчилик назорати бўйича норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар таҳлили асосида илгари сурилган. **Тадқиқот натижаларининг илмий ва амалий аҳамияти.** Тадқиқот натижаларининг илмий аҳамияти илмий ва назарий хулосалардан жамоатчилик назорати сифати ва самарадорлигини баҳолашнинг илмий асосланган мезонларини ишлаб чиқишда фойдаланиш мумкинлиги илмий хулосалари давлат ва жамият қурилиши соҳасидаги илмий фанларни ўқитишнинг назарий-методик томонларини модернизациялаш ва сезиларли даражада янгилаш, «Давлат ва ҳуқуқ назарияси», «Фуқаролик жамияти асослари» ўқув курслари ва бошқа бир қатор фанларни ўқитишни мазмунан янгидан бойитиш имконини бериши билан изоҳланади.

Тадқиқот натижаларининг амалий аҳамияти тадқиқот иши нодавлат нотижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтлари томонидан жамоатчилик назорати шаклларида самарали фойдаланиш ва давлат органлари фаолиятини баҳолашга хизмат қилиши билан белгиланади.

**Тадқиқот натижаларининг жорий қилиниши.** Нодавлат нотижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларининг жамоатчилик назоратини амалга оширишдаги иштирокини ўрганиш давомида олинган илмий натижалар асосида:

нодавлат нотижорат ташкилотларининг туризм тўғрисидаги қонун ҳужжатлари ижроси устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишда иштирок этиши зарурлиги асосланиб ушбу таклиф янги таҳрирдаги «Туризм тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 13-моддасига киритилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг 2018 йил 28 ноябрдаги 02/936-сонли далолатномаси). Ушбу таклифнинг ҳисобга олиниши натижасида нодавлат нотижорат ташкилотлари томонидан туризм тўғрисидаги қонун ҳужжатларининг ижро этилиши устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишга хизмат қилди;

«Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Инсон ҳуқуқлари бўйича вакили (омбудсман) тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунига «Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Инсон ҳуқуқлари бўйича вакили (Омбудсман)»га ёрдам берадиган нодавлат нотижорат ташкилотлари орасидан эксперт гуруҳларини тузиш зарурлиги тўғрисидаги таклифлар 20<sup>9</sup>-модда билан тўлдирилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг 2019 йил 17 майдаги 01-07 / 1491-сон далолатномаси). Ушбу тавсиянинг амалга оширилиши мамлакатдаги нодавлат нотижорат ташкилотларига инсон ҳуқуқлари ва эркинликларини ҳимоя қилишга имкон берган;

жамоатчилик назорати ижтимоий назоратнинг таркибий қисми эканлиги ва нодавлат нотижорат ташкилотларининг мустақил ҳуқуқий фаолиятини амалга ошириш шакли эканлиги тўғрисидаги таклифлар «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонуннинг 6-моддасида фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг 2019 йил 11 сентябрдаги 04-06/260-01-сонли далолатномаси). Натижада, таклифнинг жорий этилиши жамоатчилик назоратини амалга ошириш билан боғлиқ муаммоларни ҳал этиш ва мазкур қонунни такомиллаштириш имконияти яратилган;

фуқаролар ўзини ўзи бошқариш органларининг, нодавлат нотижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамияти бошқа институтларининг хотин-қизларни тазйиқ ва зўравонликдан ҳимоя қилишда иштирок этиши тўғрисидаги таклифлардан «Хотин-қизларнинг тазйиқ ва зўравонликдан ҳимоя қилиш тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 13-моддасида фойдаланган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг 2019 йил 24 октябрдаги № 05/1-01-250-сонли далолатномаси). Ушбу таклифнинг жорий этилиши нодавлат нотижорат

ташкilotлар томонидан хотин-қизларнинг ҳуқуқ ва қонуний манфаатларини ҳимоя қилишни кучайтиришга имконият яратган;

фуқароларнинг, фуқаролар ўзини ўзи бошқариш органларининг, нодавлат ноижорат ташкilotлари ва фуқаролик жамияти бошқа институтларининг мактабгача таълим ва тарбия тадбирларида иштироки тўғрисидаги таклифларидан «Мактабгача таълим ва тарбия тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 14-моддасида фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг 2020 йил 27 январдаги № 04/5-05-4 “а”сонли далолатномаси). Ушбу таклифнинг жорий этилиши мактабгача таълим тизимида жамоатчилик назоратини амалга оширишга хизмат қилган.

**Тадқиқот натижаларининг апробацияси.** Мазкур тадқиқот натижалари 2 та халқаро илмий-амалий конференция, 2 та республика конференциялари, 2 та давра суҳбатлари ҳамда 2 та илмий семинарда синовдан ўтган.

**Тадқиқот натижаларининг эълон қилинганлиги.** Мазкур тадқиқот натижалари бўйича ОАК талаблари асосида жами 19 та илмий мақола чоп этилган, жумладан, 2 таси хорижий нашрларда эълон қилинган.

**Диссертациянинг тузилиши ва ҳажми.** Диссертация таркиби кириш, учта боб, хулоса, фойдаланилган адабиётлар рўйхатидан иборат. Диссертациянинг ҳажми 152 бетни ташкил этади.

## ДИССЕРТАЦИЯНИНГ АСОСИЙ МАЗМУНИ

Диссертациянинг кириш қисмида тадқиқот мавзусининг долзарблиги ва зарурати асосланган, республика фан ва технологиялар ривожланишининг асосий устувор йўналишларига мос ёритиб берилган, муаммонинг ўрганилганлик даражаси, мавзунинг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги тавсифланган, унинг мақсади ва вазифалари шакллантирилган, тадқиқот объекти ва предмети, усуллари, илмий янгилиги ва амалий натижалари, тадқиқот натижаларининг ишончлилиги, илмий ва амалий аҳамияти, синовдан ўтказилиши, натижаларнинг нашр этилиши, диссертация ҳажми ва таркиби бўйича маълумотлар келтирилган.

Диссертациянинг биринчи боби «**Жамоатчилик назоратининг назарий-ҳуқуқий асослари**» деб номланиб, унда тадқиқотчи томонидан сиёсий-ҳуқуқий таълимотларда жамоатчилик назорати институтининг моҳияти ва табиати таҳлил қилинган.

Диссертантнинг қайд этишича, қадимги Юнонистонда шаҳар-давлатлар (полислар) ҳудудида яшовчи фуқароларга муайян ҳуқуқ ва эркинликлар берилиб, уларга жамоат ва сиёсий ҳаётда фаол иштирок этиш имконияти берилган бўлса ҳам, айни чоғда, шахснинг фуқаро сифатидаги мақоми давлат билан сиёсий ва ҳуқуқий муносабатларда ҳар қандай мустақиллигини истисно қилган. Инсонларнинг кундалик фаолияти бошланғич манбаси давлат томонидан белгиланган.

Антик шаҳар-давлатларда (полисларда) жамиятнинг давлатдан автоном институт сифатида фаолият юритиши ва унинг устидан жамоатчилик назоратини амалга ошириши борасида тушунча шаклланмаган. Ушбу даврда жамиятнинг бир бутун организм эканлиги ғоялари ҳукмронлик қилиб, жамият аъзоси давлатнинг аъзоси ҳисобланган.

Таҳлил асосида муаллиф антик давр, ўрта асрлар ва Уйғониш даври одамларининг назарий ва кундалик онгида жамият ва давлатнинг бўлинмас бирлик эканлиги тўғрисидаги тасаввур устунлик қилган, деган хулосага келади.

Муаллифнинг фикрича, жамоатчилик назорати институтининг вужудга келиши XVII аср охирида эрта либерализм ғояларининг пайдо бўлиши билан чамбарчас боғлиқ.

Г.Гроций, Т.Гоббс, Ж.Локк, Шарл Луи Монтескье, Жан-Жак Руссо, Спиноза, И.Кант, Г.Гегель, Т.Жефферсон, Аль-Фаробий, Ибн Сино, Навоий ва бошқа бир қатор олимларнинг либерал концепциялари инсон ва давлат ўртасидаги муносабатларга янгича қарашга имкон берди.

Ушбу концепциялар моҳиятига кўра, инсон табиий ҳамда ажралмас ҳуқуқ ва эркинликларнинг эгасидир. Ушбу ҳуқуқ ва эркинликларнинг давлат томонидан таъминланиши, ижтимоий шартнома тузиш орқали расмийлаштирилади. Шунга қарамай, либерал концепцияларнинг барча янгиллиги билан, ҳокимият фуқаролар томонидан шакллантирилса ҳам, улар охир-оқибат ўз ҳуқуқларидан бир қисмини суверен, яъни давлат фойдасига воз кечадилар, бу ҳолда улар давлатга зарар етказиш ҳуқуқидан маҳрум бўладилар, деган ғоя мавжуд бўлиб, давлатнинг ўзи эса фуқаролар томонидан назорат қилинмаслиги тўғрисидаги ғоя ҳукмронлик қилган.

Юқоридагиларни таҳлил қилиб, жамоатчилик назорати, асосан, республика бошқарув шаклига эга бўлган давлатларда ўз ривожини давом эттирганлиги қайд этилади.

Жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий табиати ва унинг концепциясини таҳлил қилишга ўтар экан, жамоатчилик назорати назариясидан аввал, асосчиси француз социологи Габриэл Тард ҳисобланган ижтимоий назорат назарияси бўлганлиги таъкидланади.

Бу назария кейинчалик П.Бергер, Т.Парсон, Ж.Гурвич, Г.Шлинский каби бошқа социологларнинг асарларида янада ривожлантирилган. Ушбу социологларнинг назарий қарашларига кўра, ижтимоий назорат ижтимоий тизим мувозанатини ўрнатишда муҳим роль ўйнайди.

Диссертант назорат концепцияси бўйича ҳуқуқшунос олимларнинг фикрларини таҳлил қилар экан, олимлар «назорат» тушунчасининг универсал таърифини бермайдилар, чунки назорат феномени фалсафий, бошқарув, сиёсий ва ҳуқуқий илмий йўналишлар вакиллари томонидан турли жиҳатдан кўриб чиқилади.

Тадқиқотда таъкидланганидек, назорат ислоҳотида асос солган муҳим омил – 2017-2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегияси асосида қабул қилинган «Ўзбекистон Республикасини янада



ривожлантириш бўйича ҳаракатлар стратегияси тўғрисида»ги 2017 йил 7 февралдаги Ўзбекистон Республикаси Президентининг Фармони ҳисобланади. Стратегиянинг «Давлат ва жамият қурилиши тизимини такомиллаштириш» биринчи йўналишида жамоат назорати механизмларини амалиётда қўллаш, фуқаролик жамияти институтлари ва оммавий ахборот воситаларининг ролини кучайтириш бўйича аниқ чора-тадбирлар кўзда тутилган.

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 8 сентябрдаги «Ўзбекистон Республикасида маъмурий ислоҳотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида»ги ПФ-5185-сонли қарори давлат бошқаруви тизимини тубдан ислоҳ қилишнинг асосий йўналишлари ва вазибаларини белгилаб берган. Ушбу Фармоннинг аҳамияти шундаки, у давлат бошқаруви тизимини ислоҳ қилишга қаратилган бўлса-да, ижтимоий-иқтисодий ривожланишнинг долзарб масалаларини ҳал этишда нодавлат нотижорат ташкилотлари ва тадбиркорлик субъектларининг кенг иштирокини таъминлашга қаратилган ижтимоий ва давлат-хусусий шерикликнинг ҳуқуқий ва институционал асосларини такомиллаштиришни кўзда тутди.

«Жамоатчилик назорати» тушунчасига эътибор қаратган ҳолда, аввало, унинг ҳуқуқий моҳияти ўрганилган. Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 2-моддаси қоидалари таҳлил қилиниб, унга мувофиқ: «давлат органлари ва мансабдор шахслар жамият ва фуқаролар олдида масъулдирлар». Конституциянинг 7-моддасига биноан: «халқ давлат ҳокимиятининг бирдан-бир манбаидир». Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 14-моддасида давлат ўз фаолиятини ижтимоий адолат ва қонун устуворлиги принципи асосида, инсон ва жамият фаровонлигини кўзлаб амалга ошириши таъкидланган.

Таъкидлаш жоизки, 2014 йил 16 апрелда Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг айрим моддаларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритилди. Ўзгартиришларга кўра, жамоатчилик назорати Конституциянинг 32-моддасида ўз аксини топди. Моддага биноан, «Ўзбекистон Республикасининг фуқаролари жамият ва давлат ишларини бошқаришда бевосита ҳамда ўз вакиллари орқали иштирок этиш ҳуқуқига эгадирлар. Бундай иштирок этиш ўзини-ўзи бошқариш, референдумлар ўтказиш ва давлат органларини демократик тарзда ташкил этиш, шунингдек, давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини ривожлантириш ва такомиллаштириш орқали амалга оширилади». Бу билан жамоатчилик назорати конституциявий-ҳуқуқий мақомга эга бўлди.

Шу билан бирга, Ўзбекистон Республикасининг 2018 йил 12 апрелдаги «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунида «жамоатчилик назорати» тушунчаси берилмаган. Айнан шу муносабат билан бобда «жамоатчилик назорати» тушунчасига турлича талқин берган олимларнинг фикрлари батафсил ўрганганилган (С.М. Зубарев, Ю.А. Нисневич, А.А. Гончаров, Т.В. Троицкая, М.Нажимов, А.С.Юсупов, Т.Кенжаев, Х.Р.Мухамеоджаева, Б.Исмаилов, З.Р.Рузиев А.Денежкин, Ф.Х.Набиев, Г.А.Марзак, Р.Р.Хакимов,

Д.М.Овсянко, А.Кожухова, Е.А. Огнева, Я.Й.Олламов, Б.А.Нариманов, Н.Н.Кулешова).

Жамоатчилик назоратини тавсифлашда олимлар «ваколатли давлат органлари ёки жамоатчилик фикрлари билан боғланиш орқали аниқланган камчиликларни тузатиш», «давлат ва муниципал ҳокимият органлари, бошқа давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг фаолияти мониторинги», «ҳуқуқларнинг бузилишини аниқлаш ва олдини олиш» каби таърифлардан фойдаланадилар. Давлат ҳокимияти ва маҳаллий ўзини-ўзи бошқаришнинг «инсон ҳуқуқлари», «давлат бошқаруви сифатини баҳолаш, инсон ҳуқуқлари ва эркинликларининг талабларга мувофиқлигини таъминлаш», «давлат органлари ва идоралар фаолияти устидан назорат», «давлат органлари, давлат корхоналари, ташкилотлари ва муассасалари фаолиятининг қонунийлигини таъминлашга қаратилган усул ва воситалар тўплами» каби тушунчалардан фойдаланадилар. Бошқача айтганда, ушбу тушунчалар инсон ва жамиятнинг ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш нуқтаи назаридан эмас, балки жамоатчилик назорати жараёни сифатида кўриб чиқилади.

Юқорида айтилганларни умумлаштирган ҳолда, «жамоатчилик назорати» тушунчасига қуйидагича муаллифик таърифи берилади: «жамоатчилик назорати фуқаролар, нодавлат ноижорат ташкилотлари, фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларининг давлат томонидан берилган ваколатларга эга бўлган давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг Ўзбекистон Республикаси Конституциясида инсон ва фуқаронинг ҳуқуқлари, эркинликлари ва қонуний манфаатлари кафолатларига амал қилиш фаолиятини назорат қилишга қаратилган ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирлар мажмуи».

Тадқиқотчи томонидан Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назоратининг тизимли шаклланиши ва ривожланиши таҳлил қилиниб, унда жамоатчилик назорати фуқаролик жамиятининг ажралмас қисми сифатида мамлакатнинг давлат ва ҳуқуқий ривожланиши билан параллел равишда шаклланганлиги қайд этилган.

Шу муносабат билан, муаллиф Ўзбекистонда жамоатчилик назоратининг вужудга келиши ва ривожланишини тўрта катта босқичга бўлади.

**Биринчи босқич** (1991-2000 й.й.), ҳақли равишда, Ўзбекистон Республикасида миллий давлатчиликнинг шаклланиш босқичи деб номланган. Ушбу босқич, асосан, «кучли давлат» тушунчаси билан тавсифланади, унда давлат суверенитетини мустаҳкамлаш ва мамлакатнинг ҳудудий яхлитлигини таъминлашга қаратилган қонунлар қабул қилинган. Давлат, асосий ислохотчи сифатида, ислохотлар тақдири учун барча масъулиятни ўз зиммасига олди ва шунинг учун ривожланишнинг ушбу босқичида давлатнинг назорат функциялари кучайди.

Шу билан бирга, ушбу босқичда мамлакатда вужудга келаётган фуқаролик жамияти ва жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асослари яратилди. Хусусан, бу даврда Ўзбекистон Республикасининг «Фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари тўғрисида»ги, «Жамоат

бирлашмалари тўғрисида»ги, «Оммавий ахборот воситалари тўғрисида»ги, «Сиёсий партиялар тўғрисида»ги, «Нодавлат нотижорат ташкилотлари тўғрисида»ги, «Виждон эркинлиги ва диний ташкилотлар тўғрисида»ги қонунлари қабул қилинди. Муаллиф фикрича, айнан шу босқичда, турли хил сиёсий институтлар, мафкуралар ва қарашларга асосланган янги демократик сиёсий тизимнинг асослари, шунингдек, фуқароларнинг давлат ва жамият ишларини бошқаришда кенг иштирок этишлари учун шарт-шароитлар яратилган.

**Иккинчи босқич** (2001-2010 йиллар) Ўзбекистонда «**кучли давлатдан – кучли фуқаролик жамияти**»га ўтиш принципи асосида фуқаролик жамияти асосларининг шаклланиши ва ривожланиши билан боғлиқ.

Мазкур босқичда давлат ва хўжалик бошқаруви органлари ислоҳ қилинди, давлатнинг назорат функциялари қисқартирилиб, бошқарув органлари тизими такомиллаштирилди, икки палатали парламент ташкил этилиб, фуқаролик жамияти институтларининг институционлашуви, унга давлат билан жамият ўртасидаги мавжуд тузилмада ўз ўрнини эгаллашга имконият яратиб, жамоатчилик назорати асосларининг шаклланишига тurtки берди.

Давлатнинг ушбу босқичдаги ривожланишида қабул қилинган: Ўзбекистон Республикасининг «Референдум яқунлари ва давлат ҳокимиятини ташкил этишнинг асосий принциплари тўғрисида»ги, «Давлат бошқарувини янгилаш ва янада демократлаштириш ҳамда мамлакатни модернизация қилишда сиёсий партияларнинг ролини кучайтириш тўғрисида»ги конституциявий қонунлари, «Ахборот эркинлиги принциплари ва кафолатлари тўғрисида»ги, «Фуқароларнинг мурожаатлари тўғрисида»ги (янги тахрирда), «Жамоат фондлари тўғрисида»ги, «Ахборотлаштириш тўғрисида»ги, «Фуқаролар йиғини раиси (оқсоқоли) ва унинг маслаҳатчиларини сайлаш тўғрисида»ги, «Ўзбекистон Республикаси Савдо-саноат палатаси тўғрисида»ги, «Нодавлат нотижорат ташкилотлари фаолиятининг кафолатлари тўғрисида»ги, «Оммавий ахборот воситалари тўғрисида»ги, ва бошқа бир қатор қонунлар билан айнан жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асоси яратилди.

**Учинчи босқич** (2011-2016 йиллар) мамлакатда фуқаролик жамияти ривожланиши ва демократик ислохотларнинг чуқурлашуви билан тавсифланиб, жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асослари яратилди. Бу босқичда нодавлат нотижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтлари ижтимоий шериклик ва жамоатчилик назоратини амалга оширишини тартибга солувчи норматив-ҳуқуқий асос кучайтирилди.

**Тўртинчи босқич** 2017 йилдан бошланиб, бугунги кунгача давом этаётган бўлиб, бу чинакам маънода жамоатчилик назоратининг ривожланишидаги муҳим босқич ҳисобланиб, Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан эътироф этилган «**халқ давлат органларига эмас, балки давлат идоралари халққа хизмат қилиши керак**» тамойили доирасида амалга оширилмоқда. Диссертантнинг фикрича, ушбу фалсафий концепция 2017-2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини

ривожлантиришнинг бешта устувор йўналишлари бўйича Ҳаракатлар стратегиясининг моҳиятини ташкил этиб, унинг доирасида Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонуни қабул қилинди.

Мазкур қонун ННТ ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларига ҳуқуқий майдон доирасида бошқа бир қатор ҳужжатлар билан биргаликда, тўла равишда, жамоатчилик назоратини амалга оширишга имконият яратади.

Диссертациянинг иккинчи боби **«Жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонунчилик нормаларини қўллаш механизми»** деб номланиб, унда жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асослари таҳлил қилинади.

Мазкур бобда тадқиқотчи жамоатчилик назоратининг ҳуқуқий асосларини кўрсатиб, Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонуни қабул қилингунга қадар республикада нодавлат ноижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларининг жамоатчилик назоратини амалга ошириш соҳасидаги ваколатларини тартибга солувчи мустақам ҳуқуқий асос яратилганлигини таъкидлайди. Тадқиқотчининг фикрича, 70 дан ортиқ норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда нодавлат ноижорат ташкилотларига давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга ошириш имконияти тақдим этилган.

Бунда, жамоатчилик назорати: Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси, Ўзбекистон Республикасининг қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ва қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг қарорлари, давлат бошқаруви органлари буйруқлари ва қарорлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг қарорлари, шунингдек, нодавлат ноижорат ташкилотларининг уставлари даражасида тартибга солиниши қайд этилади.

Тадқиқотда қайд этилишича, 2017 йилнинг апрель ойидан 2019 йил май ойига қадар мамлакатда жамоатчилик назоратининг кенг жорий этилишига ушбу даврда қабул қилинган Ўзбекистон Республикаси Президентининг 12 та фармони хизмат қилди. Шуниси эътиборга лойиқки, «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси қонуни лойиҳаси ишлаб чиқилаётган даврда Ўзбекистон Республикаси Президентининг 7 та фармони қабул қилинган. Ушбу норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар: мамлакатимиз фуқароларини, нодавлат ноижорат ташкилотлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларини инсон ҳуқуқлари, эркинликлари ва қонуний манфаатларини таъминлаш, тадбиркорлик субъектларининг ҳуқуқларини ҳимоя қилиш ва коррупцияга қарши курашиш каби соҳаларда жамоатчилик назоратини ўрнатиш орқали давлат ва жамият ишларини бошқаришга жалб қилиш, атроф муҳитни муҳофаза қилиш, фуқаролик жамияти институтларини қўллаб-қувватлаш ва бошқа кўплаб масалаларни қамраб олган.

Бунинг натижасида тадқиқотчи юқоридагиларнинг барчаси Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонуни қабул қилинишига кучли асос бўлди деган хулосага келади.

Тадқиқотчи томонидан бобнинг иккинчи параграфида фуқаролар, нодавлат нотижорат ташкилотлари, ўзини ўзи бошқариш органлари, оммавий ахборот воситаларининг жамоатчилик назоратининг субъекти сифатида уларнинг ўзига хос хусусиятлари таҳлил қилинган.

Тадқиқотда Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 4 июлдаги «Давлат органлари ҳузурида жамоатчилик кенгашлари фаолиятини ташкил этиш чора-тадбирлари тўғрисида»ги ПФ-3837-сон Қарори билан тасдиқланган давлат органлари ҳузуридаги Жамоатчилик кенгаши тўғрисидаги низом билан мақоми белгиланган жамоатчилик кенгашларининг фаолияти алоҳида таҳлил қилинади.

Давлат органлари ҳузуридаги жамоатчилик кенгашлари фаолиятини таҳлил қилган ҳолда, диссертант «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунда улар тўғридан-тўғри шундай субъектлар сифатида кўрсатилмаган бўлса-да, улар ҳам жамоатчилик назорати субъектлари ҳисобланади, деган хулосага келади. Қонунда жамоатчилик назоратининг, қонун ҳужжатларига мувофиқ, жамоатчилик кенгашлари, комиссиялари ва бошқа жамоатчилик ташкилий тузилмалари томонидан ҳам амалга оширилиши мумкинлиги хусусида сўз кетади. Шу жиҳатдан касаба уюшмалари, сиёсий партиялар ва Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Жамоатчилик палатасини таҳлил этган ҳолда, уларни ҳам жамоатчилик назоратининг субъектлари қаторига киритиш таклифини берган.

Ушбу бобда Ўзбекистон Республикасининг жамоатчилик назорати тўғрисидаги қонунчилик нормаларининг ҳолати, шунингдек, «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунда белгиланган давлат органларига мурожаатлар ва сўровлар, давлат органларининг очиқ ҳайъат мажлисларида иштирок этиш, жамоатчилик муҳокамаси, жамоатчилик эшитуви, жамоатчилик мониторинги, жамоатчилик экспертизаси, жамоатчилик фикрини ўрганиш каби жамоатчилик назоратининг шакллари таҳлил қилинади.

Тадқиқотчининг фикрича, қонунда кўрсатилган жамоатчилик назоратининг шакллари фуқаролик жамияти ҳамда давлат ўртасида конструктив мулоқот ўрнатишнинг энг муҳим воситаларидан бири ҳисобланади. Жамоатчилик назорати субъектлари мазкур шакллар орқали бугун давлат органлари билан оммавий-ҳуқуқий ҳамда хусусий-ҳуқуқий соҳаларда ҳуқуқий муносабатларга киришади ва охир-оқибатда Ўзбекистонда сиёсий тизимнинг барқарорлигига эришилади.

Диссертациянинг учинчи боби **«Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назорати самарадорлигини оширишнинг истиқболлари»**га бағишланган.

Мазкур бобда, энг аввало, жамоатчилик назоратини қўллаш бўйича хорижий мамлакатлар тажрибаси ёритиб берилади. Жамоатчилик назорати бўйича хорижий тажриба қуйидаги йўналишлар мисолида очиб берилади:

ахборот олиш соҳасида жамоатчилик назорати;  
давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назорати;  
ҳуқуқий тартибот органлари ҳамда жазони ижро этиш муассасалари  
фаолияти устидан жамоатчилик назорати.

Бу борада тадқиқотда қайд этиладики, континентал Европада фуқароларнинг, фуқаролик жамияти институтларининг давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишдаги иштирокини тавсифловчи алоҳида қонун мавжуд эмас. Умуман олганда, Европа мамлакатларида жамоатчилик назорати фуқароларнинг ахборот олиш ва давлат органлари фаолиятини назорат қилиш ҳуқуқи билан белгиланади.

Шунингдек, жамоатчилик назоратининг кенг тарқалган шаклларида бири халқ ташаббуси ҳисобланиб, (АҚШ, Германия, Испания, Швейцария, Словения, Латвия, Литва и Польша), айрим мамлакатларда бу «халқнинг қонунчилик ташаббуси» (Швейцария Конституцияси) ёки «жамоатчиликнинг ҳуқуқ ижодкорлиги ташаббуси» (Австрия Республикаси) деб номланади.

Илмий тадқиқотларда ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органларнинг, шунингдек, жазони ижро этиш муассасаларида ўз фаолиятини амалга ошираётган ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органларнинг фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга ошириш масалаларига алоҳида эътибор берилади.

Бу борада фаолияти бевосита жамоатчилик назоратини амалга ошириш билан боғлиқ бўлган нодавлат ноижорат ташкилотлари томонидан ушбу соҳада: Жамоатчилик кузатуви комиссияси (Россия Федерацияси), Жамоатчилик кўмитаси (Озарбайжон Республикаси), Қамокҳона хизматига ташриф буюрувчилар Кенгаши (Буюк Британия), Қамокҳонага ташриф буюрувчиларнинг Миллий ассоциацияси (Франция Республикаси) ва шу каби махсус жамоатчилик ташкилий тузилмалари тузилганлиги илмий изланишда қайд этилган.

Ушбу мамлакатлар тажрибасини таҳлил қилиш асосида ҳуқуқ-тартибот идоралари фаолияти устидан уларнинг инсон ҳуқуқлари ва эркинликларига риоя этилиши нуқтаи назаридан самарали жамоатчилик назоратини ўрнатиш зарур деган хулосага келинди.

Ушбу бобда жамоатчилик назорати соҳасидаги қонунчилик нормаларини такомиллаштиришнинг асосий йўналишлари таҳлил қилинган. Бунда, Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонуни таянч қонун эканлиги қайд этилади. Қонун фақат жамоатчилик назорати шакллариининг асосий тушунчаларини ёритади, бироқ уни амалга ошириш механизми кўзда тутилмаган. Шу боис, жамоатчилик назоратининг ҳар бир шакли уларни амалга ошириш ва қонунчилик нормаларини жамоатчилик назорати соҳасида қўллаш нуқтаи назаридан ёритилиб, ўз-ўзидан жамоатчилик экспертизаси, жамоатчилик эшитуви, жамоатчилик мониторинги каби жамоатчилик фикрини ўрганиш шакллари ўз мазмунига кўра, моҳиятан янгилиги тўғрисида хулосага келинади. Улар ҳали жамоатчилик назорати субъектлари фаолиятининг кундалик амалиётида одат

тусига кирмаганлиги сабабли, уларни амалиётда самарали қўллаш нуқтаи назаридан муаммолар мавжудлиги кўрсатиб берилган.

Шу муносабат билан диссертацияда жамоатчилик назоратининг барча шаклларида фойдаланиш орқали жамоатчилик назоратини самарали амалга оширишга хизмат қиладиган норматив-ҳуқуқий базани такомиллаштириш юзасидан таклифлар ишлаб чиқилган.

Хусусан, жамоатчилик назоратига оид нормаларни амалга оширишни такомиллаштириш мақсадида: Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик эшитуви тўғрисида», «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг жамоатчилик муҳокамаси тўғрисида», «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг жамоатчилик экспертизаси тўғрисида», «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг мониторинги тўғрисида»ги қонунларни ишлаб чиқиш ҳамда қабул қилиш, шунингдек, фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари томонидан давлат органлари мансабдор шахсларининг ахборот ва ҳисоботларини эшитиш тартиби ишлаб чиқилиши лозим. Тадқиқотчининг фикрича, бу қонунлар нодавлат нотижорат ташкилотлари ҳамда фуқаролик жамиятининг бошқа институтларига ортиқча турли бюрократик тўсиқларсиз, жамоатчилик назоратини осон, исталган шаклидан фойдаланган ҳолда амалга ошириш имконини беради.

## ХУЛОСА

Илмий тадқиқот ишининг якуни бўйича нодавлат нотижорат ташкилотлари томонидан давлат органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини самарали амалга оширишда қонунчилик нормаларини такомиллаштириш борасида қуйидаги таклиф ва тавсиялар илгари сурилди.

### **I. Илмий-назарий хулосалар**

1. Инсоният цивилизациясининг вужудга келиши ҳамда ривожланиш тарихи шуни кўрсатадики, илк либерализм ғоялари шакллангунча (XV-XVI асрлар) жамоатчилик назоратига фуқаролик жамиятининг ажралмас ва таркибий қисми сифатида қаралмаган.

Давлат ва ҳуқуқ тўғрисидаги сиёсий ҳамда ҳуқуқий концепцияларда давлат, унинг мустақил институт сифатида шаклланиши ғояси устунлик қилди. Шу муносабат билан антик даврда ва кейинчалик жамият ва давлат бирлиги ғояси устунлик қилди. Фуқаролар давлат ва жамиятнинг алоҳида субъектлари сифатида бир-бирларидан фарқ қилмадилар, чунки фуқаролик жамияти нафақат давлат, балки ҳақиқатда ҳам давлат субъекти бўлган жамият эди. Инсон давлатнинг ўзига хизмат қиладиган қисм ёки восита сифатида кўриб чиқилган.

2. Шахсий эркинлик, мулк дахлсизлиги ғояларининг шаклланиши, ижтимоий шартнома тузиш, инсон ҳуқуқ ва эркинликлари ғояси ҳамда жамоатчилик назорати бу ҳуқуқларни ҳимоя қилиш имкониятини назарда тутувчи шахс автономияси ва давлатнинг инсон устидан бутун ҳокимиятни чеклаш концепцияларининг устунлигига олиб келди.

3. XX асрнинг охирида давлат ҳокимиятини демократик ташкил этиш фуқаролик жамияти мавжудлигини талаб қилганини ҳисобга олган ҳолда давлат ҳокимияти ваколатларини конституциявий чеклаш ўз-ўзини чеклаш концепциясининг олдинга силжишига сабаб бўлди, бу эса, давлат концепциясининг «тунги қоровул» сифатида бекор қилинишига олиб келди. Масаланинг бундай қўйилиши давлат ва фуқаролик жамияти ўртасидаги муносабатларни амалга оширишга янгича ёндашувларни юзага келтирди.

Шу муносабат билан илмий адабиётларда ҳокимиятни қонун билан белгиланган ваколатлар доирасида чеклашга ёрдам берадиган восита сифатида жамоатчилик назоратига бўлган эътибор кучайди.

4. Сиёсий-ҳуқуқий адабиётлар таҳлили илмий адабиётларда «жамоатчилик назорати» тушунчасига ягона ёндашув йўқлигини кўрсатади. Шу билан бирга, Ўзбекистон Республикасида давлат сиёсати **«халқ давлат органларига эмас, давлат органлари халққа хизмат қилиши керак»** деган ғояни амалга оширишга қаратилганини инобатга олиб, «жамоатчилик назорати - фуқаролар, нодавлат ноижорат ташкилотлари, фуқароларнинг ўзини ўзи бошқариш органлари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтлари томонидан давлат ҳокимияти ваколати берилган ваколатли давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг Ўзбекистон Республикаси Конституцияси билан кафолатланган ҳуқуқ ва эркинликлари, қонуний манфаатларига риоя этилиши устидан назорат ўрнатишга қаратилган ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирлар мажмуидир», деб тушунилиши лозим.

5. Давлат мустақиллигини қўлга киритиб, демократик ҳуқуқий давлат ва кучли фуқаролик жамияти барпо этиш йўлига қадам қўйган ҳолда босқичма-босқич, давлат ва ҳуқуқий ривожланиш нуқтаи назаридан Ўзбекистон давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини амалга оширишга қодир кучли фуқаролик жамияти учун шароит яратди. Шу муносабат билан жамоатчилик назоратининг шаклланиши ва ривожланиши тўрт асосий босқичга бўлинади. Биринчи босқич -1991-2000, иккинчи босқич -2001-2010, учинчи босқич -2011-2016 йиллар ва тўртинчи босқич - 2017 йилдан шу кунгача давом этмоқда.

6. Жамоатчилик назорати фуқаролик жамиятининг табиатига мос бўлиб, унинг негизини жамият манфаатларини ҳимоя қилиш вазифаси ташкил этади.

7. Фуқаролик жамияти жамоатчилик назорати орқали инсон ҳуқуқ ва эркинликларига риоя этиш соҳасида давлат фаолиятини кузатиб боради ва баҳолайди.

8. Жамоатчилик назорати «акс алоқа» принципи асосида фаолият юритади. Ҳокимиятни жамият томонидан назорат қилиш фуқаролик жамиятининг белгиси бўлиб, унинг мақсади - ахборотнинг ошкоралигини, тенг ҳуқуқ ва мажбуриятларни ташкил этувчи фуқаро, жамият ва давлат ўртасидаги муносабатларни таъминлаш.

9. Жамоатчилик назорати жамият барқарорлигини таъминлашда муҳим ўрин тутди. Моҳиятан, жамоатчилик назорати жамият ва шахс, жамият ва давлат, давлат ва ижтимоий институтлар ўртасидаги муносабатларни



тартибга солувчи асосий восита ҳисобланади. Бутун жамият, унинг фуқаролари жамоатчилик назорати орқали бошқарувнинг айрим субъектлари хатти-ҳаракатларини ижтимоий меъёрлар, қадрият стандартлари, мафкуравий кўрсатмаларга мувофиқ текширадilar.

10. Жамоатчилик назоратини амалга оширишга барча фуқаролар, фуқаролик жамияти институтлари, бутун жамият қанчалик иштирок этса, у шу қадар самарали бўлади.

11. Жамоатчилик назорати – бу бошқарув субъекти сифатида бошқарув фаолиятида амалга ошириладиган жамият томонидан тартибга солувчи таъсирнинг асосий функцияларидан биридир.

## **II. Жамоатчилик назоратига оид қонунчилик нормаларини такомиллаштиришга оид таклиф ва тавсиялар**

Жамоатчилик назорати бўйича қонунчилик нормаларини такомиллаштириш нуқтаи назаридан қуйидагилар таклиф этилади:

12. Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунига давлат органлари ҳузурида Жамоатчилик кенгашларини тузиш тартибини назарда тутувчи янги моддаларини киритиш орқали жамоатчилик кенгашининг ваколатлари, унинг ташкил этилиши, жамоатчилик кенгаши аъзоларининг ҳуқуқ ва мажбуриятларини, қарорлар қабул қилиш ва уларнинг бажарилишини назорат қилишга оид ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш.

13. «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш орқали Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги жамоатчилик палатаси, касаба уюшмалари, сиёсий партиялар ва давлат органлари ҳузуридаги жамоатчилик кенгашларини жамоатчилик назоратининг субъектлари қаторига киритиш.

14. «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг жамоатчилик мониторинги тўғрисида»ги Ўзбекистон Республикаси Қонунини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш ҳамда ушбу қонундаги норматив-ҳуқуқий ҳужжат самарадорлигини, унинг фуқаро ва жамиятнинг ҳуқуқ ва эркинликларига таъсирини ҳамда унинг тўлиқ ҳажмда амалга оширилишини чеклайдиган камчиликларни аниқлашга имкон берадиган кўрсаткичларни белгилаш механизмларини акс эттириш.

15. Жиноят-ижроия кодексига нодавлат нотижорат ташкилотларининг озодликдан маҳрум этиш жойларида жазони ўтаётган шахсларнинг ҳуқуқлари, эркинликлари ва қонуний манфаатларига риоя этилишини назорат қилиш ваколатларини тартибга солувчи алоҳида бўлимни киритиш, шу жумладан, жазони ижро этиш муассасаларига боришни тартибга солиш қоидалари, ННТ вакилларининг маҳқумлар билан учрашувларини ташкил этиш ва ўтказиш тартиби, мурожаат ва сўровларни кўриб чиқиш, маҳқумларнинг тегишли ҳужжатлар билан танишиш тартибини киритиш.

16. Ўзбекистон Республикасининг «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини жамоатчилик муҳокамасидан ўтказиш тартиби тўғрисида»ги

Қонунини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, унда жамоатчилик муҳокамасини ташкил этиш механизмлари, уни ўтказиш тартиби, давлат органлари вакилларининг жамоатчилик муҳокамасидаги иштироки, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари бўйича давлат органларининг қарорлар қабул қилиш механизмлари ва бошқа ҳуқуқ нормаларини киритиш.

17. Ўзбекистон Республикасининг «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини жамоатчилик экспертизаси тўғрисида»ги Қонунини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, унда меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг жамоатчилик экспертизасини ташкил этиш ва ўтказиш тартиби, тегишли хулосалар тайёрлаш, экспертларни жалб қилиш, оммавий экспертиза натижаларини эълон қилиш тартибини белгилаш.

18. Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик эшитуви тўғрисида»ги Қонунини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, унда қўлланилиши жамоатчилик назоратининг ушбу шаклини амалга оширишга имкон берадиган ҳамда давлат органлари ва уларнинг мансабдор шахслари билан ҳуқуқий муносабатларга киришишга имкон берадиган аниқ ҳуқуқий нормаларни кўрсатиш.

19. Ўзбекистон Республикасининг «Жамоатчилик назорати тўғрисида»ги Қонунига ўзгартиш киритиш, қонуннинг 8-моддасини жамоатчилик текшируви каби назорат шакли билан тўлдириш, давлат органлари фаолиятига жамоатчилик назорати таъсирини сезиларли даражада оширади.

**SCIENTIFIC COUNCIL AWARDING OF THE SCIENTIFIC  
DEGREES DSc.07/30.12.2019.Yu.22.02 AT TASHKENT STATE  
UNIVERSITY OF LAW**

---

**TASHKENT STATE UNIVERSITY OF LAW**

**BAFAYEV SHUKHRAT GAFUROVICH**

**THE IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE NORMS ON THE PUBLIC  
CONTROL IN UZBEKISTAN**

**12.00.01 – Theory and history of state and law. History of legal doctrines.**

**DOCTORAL (PhD) DISSERTATION ABSTRACT  
ON LEGAL SCIENCES**

**Tashkent – 2021**

**The theme of the Doctor of Philosophy (PhD) dissertation was registered at the Supreme Attestation Commission under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan under the number B2020.4.PhD/Yu68.**

The dissertation is prepared at the Tashkent state university of law.

The abstract of the dissertation is posted in three languages (Uzbek, Russian and English (Summary)) on the website of the Scientific Council (<https://tsul.uz/uzfan/avtoreferatlar>) and Information educational portal «ZiyoNET» ([www.ziynet.uz](http://www.ziynet.uz)).

**Supervisor:** **Saidov Akmal Kholmatovich**  
Doctor of Science in Law, Academic

**Official Opponents:** **Ruziyev Zafar Rayimovich**  
Doctor of Science in Law, Professor

**Khurshida Rustambekovna Mukhamedhodjaeva**  
Doctor of Philosophy in Law

**The leading organization:** Karakalpak state university

The defense of the dissertation will be held on October 9, 2021 at 14:00 at the meeting of the Scientific Council DSc.07/30.12.2019.Yu.22.02 at Tashkent State University of Law (Address: 100047, Sayilgokh street, 35. Tashkent city. Phone: (998971) 233-66-36; Fax: (998971) 233-37-48; e-mail: [info@tsul.uz](mailto:info@tsul.uz)).

The doctoral dissertation is available at the Information Resource Center of Tashkent State University of Law (registered under No. ), (Address 100047, Sayilgokh Street, 13. Tashkent city. Phone: (998971) 233-66-36).

The abstract of the dissertation is distributed on September 25, 2021.

(Registry protocol No. 11 of September 25, 2021).

**R.R.Khakimov**  
Chairman of the Scientific Council for awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Professor

**I.R.Bekov**  
Scientific Secretary of the Scientific Council for awarding scientific degrees, Candidate of Science in Law, Professor

**M.A.Akhmedshaeva**  
Chairman of the Scientific Seminar under the Scientific Council for awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Professor

## INTRODUCTION (abstract of PhD thesis)

**The aim of the research** is development recommendations and proposals aimed at organizing and increasing the efficiency of public control over the activities of state bodies of the Republic of Uzbekistan and improving its legal framework.

**The object of the research** is a system of public relations associated with the improvement of the application of legislative norms on public control in Uzbekistan.

**The scientific novelty of the research** is following:

Analyzed new approaches within the framework of modern concepts of public control. Based on the consideration of the methodological issues of this category, formed the following author's definition of public control.

Public control should be understood as “a set of organizational and legal measures aimed at establishing by self-government bodies of citizens, non-governmental non-profit organizations and other institutions of civil society control over the activities of state bodies and officials endowed with state and power powers, on their observance of the rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Uzbekistan, freedoms and lawful interests of human and citizen.

Justified the stages of formation and development of public control in 4 main stages. The first stage includes 1991-2000 and is rightfully called the stage of formation of national statehood in the Republic of Uzbekistan. The years 2001-2010, which is the second stage, are characterized mainly by the formation of the foundations of civil society. The third stage, 2011-2016, is marked by the deepening of democratic reforms and the formation of civil society in the country and finally, the fourth stage, which began its countdown in 2017 and continues to this day, is a stage in the formation and development of public control and, primarily, because it is implemented in the conditions of the principle proclaimed by the President of the Republic of Uzbekistan “It is not the people who should serve the state bodies, but the state bodies that should serve the people”;

justified the need to expand the range of subjects of public control with the inclusion of trade unions, political parties, as well as the Public Chamber under the President of the Republic of Uzbekistan.

justified the proposal to improve the norms regulating the creation and activities of Public Councils under state bodies, indicating the legal mechanisms regulating the powers of the Public Council, its formation, the rights and obligations of members of the Public Council, the procedure for making decisions and monitoring their implementation.

justified the proposal for the development and adoption of laws of the Republic of Uzbekistan “On public monitoring of normative legal acts”, Uzbekistan “On the procedure for conducting public discussions of draft normative legal acts”, “On public expertise of draft normative legal acts”, “On public hearings”, etc.

**Implementation of the research results.** Based on the scientific results obtained during the study of the participation of non-governmental non-profit organizations and other civil society institutions in the implementation of public control, the following have been introduced:

the need for the participation of non-governmental non-profit organizations in the implementation of public control over the implementation of legislation on tourism are justified and included in Article 13 of the new edition of the Law of the Republic of Uzbekistan "On Tourism". (Reference of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan November 28, 2018 No. 02/936).

Taking this proposal into account will allow the participation of civil society institutions and ensure the effectiveness of the law;

proposals on the need to form expert groups from among non-governmental non-profit organizations assisting the Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman) "in the Law of the Republic of Uzbekistan "On the Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)" supplemented by Article 209 (reference of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan May 17, 2019 No. 01-07 / 1491) The implementation of this recommendation will allow non-governmental non-profit organizations of the country to protect the rights and freedoms a person;

proposal on public control as a structural part of social control and a form of independent legal activity of non-governmental non-profit organizations were used in Article 6 of the Law of the Republic of Uzbekistan "On Public Control". (Reference of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan September 11, 2019 No. 04-06 / 260-01) The implementation of this proposal facilitates to identify problems associated with the implementation of public control and creates conditions for its improvement.

**The structure and volume of the dissertation.** The dissertation consists of an introduction, three chapters, a conclusion, a list of references. The volume of the thesis is 156 pages.

**ЭЪЛОН ҚИЛИНГАН ИЛМИЙ ИШЛАРНИ РЎЙХАТИ**  
**СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ НАУЧНЫХ РАБОТ**  
**LIST OF PUBLISHED SCIENTIFIC WORKS**

**I бўлим (I часть; I part)**

1. Бафаев Ш.Г. Правовые гарантии деятельности институтов гражданского общества // «Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари», 2008. – № 1. – С. 84-86.(12.00.00);
2. Бафаев Ш.Г. Правовые методы и формы общественного контроля // «Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари», 2009. – № 3. – С 139-143. (12.00.00);
3. Бафаев Ш.Г. Проблемы реализации общественного контроля в деятельности органов самоуправления граждан // «Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари», 2010. – № 2. – С.107-111. (12.00.00);
4. Бафаев Ш.Г. Общественный контроль в США и государствах Европы // «Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари». 2012. – № 2. – С.106-110. (12.00.00);
5. Бафаев Ш.Г. Общественный контроль в деятельности Федерации обществ защиты прав потребителей // «Общественное мнение». 2010. – № 1. – С.101-107. (12.00.00);
6. Бафаев Ш.Г. Коренная суть общественного контроля. По произведениям Президента Республики Узбекистан И.А.Каримова // «Гражданское общество». 2012. – № 3. – С.82-84. (12.00.00);
7. Бафаев Ш.Г. Общественный контроль как важный фактор построения демократического правового государства и гражданского общества // «Ижтимоий фикр. Инсон ҳуқуқлари.», 2007. –№ 1. –С. 30-35. (12.00.00);
8. Бафаев Ш.Г. Фуқаролар ижтимоий фаоллигининг юқори даражаси // «Фуқаролик жамияти. 2007. –№ 4. – С. 24-25. (12.00.00);
9. Бафаев Ш.Г. Принципы общественного контроля // «Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари» 2015. – № 3. – С.123-126. (12.00.00);
10. Бафаев Ш.Г. Государственный и общественный контроль: вопросы соотношения и взаимодействия // Вестник Каракалпакского Университета им. Бердаха 2015 г. № 3. – С.86-89. (12.00.00);
11. . Бафаев Ш.Г. Общественные слушания как форма общественного контроля // «Ижтимоий фикр. Инсон ҳуқуқлари.» 2015. – № 3. –С. 50-53. (12.00.00);
12. Бафаев Ш.Г. Общественный контроль в условиях античного мира // «Фалсафа ва ҳуқуқ» 2017/1 (№ 9) – С.88-91. (12.00.00);
13. Бафаев Ш.Г. Развитие общественного контроля в условиях формирования в Республике Узбекистан сильного гражданского общества // «Право и жизнь». – Москва, 2019. – № 1. – С. 17-30. (12.00.00);

## II бўлим (II часть; II part)

14. Бафаев Ш.Г. Конституция Узбекистана и развитие гражданского общества. Роль и значение Конституции в построении демократического и правового государства. //Материалы международной научно-практической конференции. (30 ноября – 1 декабря 2017 года) – С. 97-101.

15. Бафаев Ш.Г. Обращения и запросы как формы общественного контроля. Дистанционные возможности и достижения науки. // Международная научно-практическая конференция. Сборник научных публикаций. –Киев, Украина, 2020 – С. 108-111.

16. Бафаев Ш.Г. Жамоатчилик назоратини такомиллаштириш – ислохотлар самарадорлигининг муҳим кафилидир. Ўзбекистонда илмий-амалий тадқиқотлар мавзусидаги республика конференция материаллари. 2020 йил – № 20, – Б. 20-23.

17. Бафаев Ш.Г. Жамоатчилик назорати Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармон ва қарорларида. //”Ўзбекистонда илмий-амалий тадқиқотлар” мавзусидаги республика конференция материаллари. 2020 йил, - № 20 Б. 23-27.

18. Bafayev SH. Essence and legal nature of public control. European Journal of Research volume 5, issue 9, 2020 - pages 43-51.

19. Бафаев Ш.Г. Общественный контроль в условиях формирования гражданского общества //«Общественные науки в Узбекистане». 2009. –№ 1. – С. 43-48.



Автореферат «ТДЮУ Юридик фанлар Ахборотномаси» журнали тахририятида тахрирдан ўтказилиб, ўзбек, инглиз ва рус тилларидаги матнлар ўзаро мувофиқлаштирилди.

Босишга рухсат этилди: 27.09.2021  
Бичими: 60x84 1/8 «Times New Roman»  
гарнитурда рақамли босма усулда босилди.  
Шартли босма табағи 3. Адади: 100. Буюртма: № 51

100060, Тошкент, Я. Ғуломов кўчаси, 74.  
Тел.: +998 90 9722279, [www.tiraj.uz](http://www.tiraj.uz)

«TOP IMAGE MEDIA»  
босмахонасида чоп этилди.