

**ПРОКУРАТУРА ОРГАНИ ТОМОНИДАН ҚОНУНИЙЛИКНИ
ТАЪМИНЛАШДА ҲУҚУҚИЙ ЭКСПЕРТИЗАНИНГ ЎРНИ ВА
АҲАМИЯТИ**

Шокиров Ойбек Азизович

Мустақил тадқиқотчи

Email: oybekazizovich@mail.ru

Tel: +998 90 978 38 00

ORCID:

Тошкент, Ўзбекистон

Аннотация: Мақолада қонунийликни таъминлашда ҳуқуқий экспертизанинг ўрни ва аҳамияти, мазкур фаолиятда прокурор назорати предметида оид илмий-назарий фикрлар таҳлил қилинади. Жумладан, ҳозирги замонда ҳорижий давлатларда прокуратуранинг ҳуқуқий экспертизани ўтказиш, хусусан маҳаллий давлат ҳокимияти органлари норматив ҳужжатларини мониторинг қилишда алоҳида вазифалари мавжудлиги таъкидланади. Мавжуд миллий ва ҳорижий олимлар фикр ва мулоҳазалари негизида муаллиф ўзининг позициясини шакллантириб, превентив мониторинг зарурати борасида хулосаларини ишгари суради.

Калит сўзлар: норматив ҳужжат, экспертиза, прокурор, назорат, мониторинг.

**THE ROLE AND IMPORTANCE OF LEGAL EXPERTISE IN
ENSURING LEGALITY BY THE PROSECUTOR'S OFFICE**

Shokirov Oybek

Independent researcher

Tashkent, Uzbekistan

Abstract: *The article analyzes the role and importance of legal expertise in ensuring legality, scientific and theoretical views on the subject of prosecutorial supervision in this activity. In particular, it is noted that currently in foreign countries, the prosecutor's office has special tasks in conducting legal expertise, in particular, in monitoring regulatory documents of local government bodies. Based on the opinions and judgments of domestic and foreign scientists, the author formulates his position and develops his conclusions on the need for preventive monitoring.*

Key words: *normative document, expertise, prosecutor, control, monitoring.*

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

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

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

“Экспертиза” тушунчасининг мазмун-моҳиятига тўхталадиган бўлсак, мазкур тушунча тўғрисида ўзбек тилининг изоҳли луғатида белгиланишича “экспертиза – (фр. expertise, лот. expertus – тажрибали; синалган) қийин ёки чигал масалани ечиш ва ҳал қилиш учун мутахассислар иштирокида уюштирилган текширишдир [1, Б.27].

Бу ҳақда А.А. Разуваев: “Экспертиза — махсус билимларни қўллаб, маълумотли (эксперт) шахслар томонидан амалга ошириладиган ўрганиш

бўлиб, белгиланган тартибда мазкур ўрганиш натижаси юзасидан тўғри ва асослантирилган қарорлар қабул қилиш ва хулоса бериш” деб таъкидлаган [2, Б.8].

Ҳуқуқшунос олим М.К.Нажимов ҳуқуқий экспертиза тушунчасига – юридик ва жисмоний шахсларнинг қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжат ёки унинг лойиҳаси бўйича унинг Конституция ва қонун ҳужжатларига, шунингдек, белгилаб қўйилган юридик техника қоидаларига мувофиқлиги нуқтаи назаридан хулоса бериш борасидаги фаолият сифатида таъриф берган [3, Б.77].

Е.В. Скурконинг фикрича қонун лойиҳасининг ҳуқуқий экспертизаси қонун лойиҳасини Конституцияга мувофиқлиги ва амалдаги қонунчилик ва халқаро шартномалар тизимидаги ўрнини баҳолаш ҳамда қонунчилик техникаси қоидалари нуқтаи назаридан унинг сифати ва натижавийлигини белгилашдир [4, Б.46].

Қонунлар ижроси юзасидан прокурор текшируви “Прокуратура тўғрисида”ги Қонун билан тартибга солинган ҳаракатлардан ташкил топган жараёни ўзида акс эттириб, у аниқ бир натижага, умуман, прокурор назорати фаолиятининг мақсадига эришиш ва вазифаларини бажариш учун амалга оширилади [5]. Қонунлар ижроси юзасидан прокурор текширувининг бош мақсади қонун устуворлигини таъминлаш, қонунийликни мустаҳкамлаш, фуқароларнинг ҳуқуқ ҳамда эркинликларини, жамият ва давлатнинг қонун билан қўриқланадиган манфаатларини ҳимоя қилишдан иборатдир.

Қабул қилинаётган қонун ҳужжатларига қарамасдан, маҳаллий давлат ҳокимияти қарорлари қонунийлиги устидан прокурор назорати самарадорлигини таъминлаш долзарб масала ҳисобланади. Боиси, бу соҳада кўплаб ҳуқуқбузарликларни учратиш мумкин.

Жумладан, 2022 йилда Президент Администрацияси топшириғига асосан, Тошкент шаҳар Сергели туманидан Тошкент вилояти Ўртачирчик туманига қадар бўлган Тошкент халқа автомобиль йўлининг 17.3 км.

қисмидаги (Зангиота 7 км., Янгийўл 1.5 км., Қуйичирчиқ 2.3 км. ва Ўртачирчиқ 6.5 км.) ер майдонларидан фойдаланишнинг қонунийлиги ўрганилди.

Ўрганишда, 18 та ҳоким қарорлари билан 98,4 гектар ер майдонлари ноқонуний ажратилганлиги аниқланди.

Шундан, 12 та ҳоким қарорлари билан 76,7 гектар суғориладиган экин ерлари қонун талабларига зид равишда қишлоқ хўжалиги экин ерлари тоифасидан чиқарилишига йўл қўйилганлиги оқибатида, давлат манфаатларига 52 млрд. 647 млн. сўм зарар етказилган.

Мисол учун, Тошкент вилоят ҳокимининг 10.04.2019 йилдаги 278-сонли қарори билан З.Усмановга Зангиота туманидан 1,20 гектар суғориладиган экин ер майдони (68,4 балл бонитетли) “маиший хизмат кўрсатиш” биноси қуриши учун ноқонуний ажратилиши оқибатида, давлатга 1 млрд. 300 млн. сўм зарар етказилган.

Ўз навбатида, З.Усманов ушбу ердан мақсадли фойдаланмасдан, 0,10 гектар қисмини Б.Шариповга, 0,30 гектар қисмини эса А.Айтилиевага сотиб юбориб, ер майдонларини талон-торож қилган.

Ёки, Ўртачирчиқ туман ҳокимининг 11.06.2018 йилдаги 529-сонли қарори билан “Elizabeth Industrial Safety” МЧЖга АСГТКС қуриш учун 0,70 гектар суғориладиган экин ер майдони

ажратилган бўлсада, қарорда ушбу ер қишлоқ хўжалигида фойдаланилмайдиган ер тоифаси сифатида нотўғри маълумотлар киритилган.

Бунинг оқибатида, давлатга 392,8 млн. сўм зарар етказилган.

Юқоридаги қонун бузилишларнинг салмоқли қисми маҳаллий давлат ҳокимияти органлари норматив-ҳукукий ҳужжатлари қонунийлиги устидан прокурор назоратини амалга оширишда бир қатор камчиликлар мавжудлиги билан боғлиқ. Жумладан:

Биринчидан, ушбу назорат превентив эмас, пост-фактум тусга эгалиги туфайли, доим ҳам ўз самарасини бермайди. Назорат тадбирларида

аллақачон кучга кириб улгурган ҳоким қарорлари ўрганиш предмети бўлгани туфайли, прокурор таъсир чоралари қонун бузилиши бўлиб ўтганидан сўнг, уни бартараф этиш, бузилган ҳуқуқларни тиклаш мақсадида қабул қилинади.

Масалан, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари норматив ҳужжатлари (қарорлари) барқарор эмас. Яъни, бир ҳоким қарори билан ажратилган ер участкаси, бошқа (кейинги) ҳоким қарори билан бекор қилиниши мумкин. Бу эса, фуқаролар, тадбиркорлик субъектлари манфаатларига зид бўлиб, уларга жиддий зарар етказади.

Жумладан, 2022 йилда прокуратура органлари томонидан ўтказилган ўрганишлар жараёнида аниқланишича ҳокимлар томонидан ер ажратиш ва уларни давлат захирасига олиш ҳақида 439 та (33 439 гектар) қонун ҳужжатлари талабларига зид қарорлар қабул қилинган.

Хусусан, Хоразмда 115 та, Тошкент вилоятида 51 та, Сирдарёда 48 та, Фарғонода 39 та, Жиззахда 31 та, Қашқадарёда 28 та, Самарқандда 27 та, Бухорода 24 та, Наманганда 20 та, Сурхондарёда 17 та, Қорақалпоғистон 16 та, Тошкент шаҳрида 11 та, Андижонда 10 та, Навоийда 2 та.

Иккинчидан, назорат жараёни доимий ва узлуксиз мониторинг шаклида эмас, балки ҳар ярим ой, бир ой муддатда, кўпинча юзаки ва номига ўтказиладиган, аксарият ҳолларда камерал тартибда эмас, балки жойига (ҳокимликка) чиқиб ўтказиладиган тадбир шаклига эга. Бунинг оқибатида, маҳаллий давлат ҳокимияти томонидан қонунга ҳилоф бўлган қарорлар чиқариш амалиётига чек қўйилмаяпти.

Жумладан, Бош прокурорнинг 04.08.2014 йилдаги 110-сонли буйруғи билан тасдиқланган Низом ва 18.03.2015 йилдаги 121-сонли буйруғи талабларига асосан юқорида қайд қилинган органларнинг ҳуқуқий ҳужжатлари ҳар 15 кунда чақириб олиниб ўрганилиши, 27.11.2006 йилдаги 65-сонли буйруқ билан тасдиқланган Йўриқноманинг 5.2-бандига асосан келиб тушган ва қабул қилинган барча ҳужжатлар тегишли китобларга рўйхатга олиниши лозимлиги белгиланган.

Бироқ, Бош прокуратура ўтказган текширувларда аниқланишича, Юнусобод тумани прокуратурасида, Шайхонтохур тумани прокуратурасида ҳокимлик томонидан қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжатлар чақириб олинмасдан, ушбу идораларнинг ўзида ўрганиб келинган.

Зарафшон ихтисослаштирилган прокуратураси томонидан назорат остидаги объектлар томонидан қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжатлар ҳар 15 кунда умуман ўрганиб борилмаган бўлса, айрим прокуратуралар томонидан қабул қилинган ҳуқуқий ҳужжатлар тўлиқ ўрганилмаган.

Учинчидан, хорижий давлатлар (РФ, Қозоғистон, бошқа МДХ давлатлари) тажрибаси таҳлили шундан далолат берадики, прокурор назорати тадбирлари очиқ ва ошкора тарзда, текширув субъеклари, текширув графиги, текширув предмети ва муддатларини аниқ белгилаб, тегишли давлат идоралари расмий сайтларида барчага маълум қилиб ўтказиши, прокуратурага нисбатан ишончни оширади. Қолаверса, бу субъектлар қонуний ишлашига ҳам туртки булади, чунки муддатдан ташқари, ариза ва сигналлар асосида текширувлар ўтказиш тартиби ҳам сақланиб қолган.

Қолаверса, бу тадбирлар ОАВ нигоҳида бўлиб, доимий равишда прокуратура идораларининг жамият, аҳоли ўртасидаги маъқеи, нуфузида ўз аксини топади., прокуратуранинг оммавий идора сифатида намоён бўлишига туртки беради.

Мисол учун, Қозоғистонда Бош прокурорнинг ҳужжатлари ошкора ва оммавий туга эга.

Жумладан, маҳаллий давлат ҳокимият органлари қарорлари қонунийлигини таъминлаш мақсадида алоҳида ҳужжат қабул қилинган – 2023 йил 17 январдаги 32-сонли “Прокурор назоратини ташкил этишнинг айрим масалалари ҳақида”ги (О некоторых вопросах организации прокурорского надзора) Бош прокурор буйруғи билан бир нечта ҳужжат тасдиқланган, жумладан:

1) Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу;

(Прокуратура органлари томонидан қонунийликка риоя этилишини текшириш, қонунийлик аҳволини таҳлил қилиш, шунингдек кучга кирган ҳужжатларни баҳолашни амалга ошириш тадбирларини тайинлаш ва ўтказиш Қоидалари)

2) Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций, независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

(Давлат, маҳаллий вакиллик ва ижро ҳокимияти, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари, муассасалари, уларнинг мансабдор шахслари, бошқа ташкилотлар фаолияти, шунингдек улар томонидан қабул қилинадиган ҳужжатлар ва қарорлар қонунийлиги устидан назоратни ташкил этиш бўйича Йўриқнома).

Мазкур ҳужжатлар ошкора тусга эга бўлиб, уларда прокуратура органи текширув учун асослар, текширувни ўтказиш ҳуқуқий механизми, муддатлари, келишиш, ҳуқуқий таъсир чораларини қўллаш ва бошқа масалалар атрофлича кўрсатилган.

Россия Федерациясида ҳам Бош Прокурорнинг умуммажбурий ёки умумий қўлланиши мумкин бўлган ҳужжатлари, шунингдек хаттоки методик тавсиялари ҳам оммавий ва ошкора тусга эга.

Жумладан, РФ Бош прокурорининг 31.08.2023 йилдаги 583-сонли “Россия Федерацияси субъектлари давлат ҳокимияти органлари ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари норматив ҳуқуқий ҳужжатлари қонунийлиги устидан прокурор назоратини ташкил этиш тўғрисида”ги (“Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

органов местного самоуправления") буйруги оммавий ва Интернетда эркин чиқариб қўйилган.

Шунингдек, РФ да прокуратура маҳаллий давлат ҳокимияти янги қабул қилинаётган ҳужжатларини доимий мониторингини юритиши шарт. Бу ҳолатда прокуратура ходимлари тегишли ҳужжатлар лойиҳаларини олишади.

Бунинг учун, мисол учун, кўплаб РФ субъектларида прокуратура ва маҳаллий ҳокимиятлар ўртасида келишувлар тузилган бўлиб, уларда қарорлар лойиҳаларини тақдим этиш шартлари, муддатлари, электрон ҳужжат лойиҳалари алмашинуви механизми белгиланади.

ХУЛОСА

Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари қонунийлиги устидан прокурор назоратини амалга ошириш самарси ва натижалорлигини ошириш, бу соҳада қонунийликни янада таъминлаш мақсадида қуйидагилар таклиф этилади:

1) Прокурор назоратини мониторинг шаклида ташкил этиб, кучга кирмаган норматив ҳужжатлар лойиҳаларини адлия идораси билан бирга прокуратурага ҳам тақдим қилиш лозим.

Қолаверса, шу йўл билан улар қарорларнинг қонунийлигига ҳам превентив баҳо беришади. Боиси, айни кунларда жойларда ҳоким қарорларини юридик жиҳатдан таъминлаш адлия бўлимлари ва юридик марказлар зиммасида бўлганлиги боис, адлия идоралари томонидан ўтказиладиган ҳуқуқий экспертиза ва ўрганишлар етарлича таъсирчан дейин қийин. Боиси, бир тизимнинг вакиллари бир-бирини назорат қилишида доим ҳам катъият ва жавобгарликни таъминлаб бўлмайди.

Шунга кўра, адлия идоралари зиммасида ҳуқуқий экспертиза вазифасини қолдириб, қарорлар устидан назоратни прокурор назорати предметига киритиш мақсадга мувофиқ. Қолаверса, бу Конституциявий нормаларга ҳам мос келиб, қонунийликни таъминлаш нуқтаи назаридан ўринли бўларди

Шунингдек, адлия идоралари билан такрорийликни олдини олиш мақсадида, прокуратурага фақат маҳаллий жамият, аҳоли, унинг катта қисми учун аҳамиятга эга норматив тусдаги қарорларнинг лойиҳаларини тақдим этиш лозим.

Бу превентив текширув, доимий мониторинг тариқасида амалга оширилса, қонун бузилишлар содир бўланидан кейин эмас, балки уларни олдини олиш тартибида, профилактик таъсирга эга бўлади.

2) Прокурор назорати текширув тадбирларини ўтказишда ошкоралик ва очиқликни ошириш мақсадида, E-DAVLAT NAZORATI порталини ташкил этиб, РФ ва Қозоғистон тажрибаси негизида, барча давлат назорат қилувчи органлари текширув тадбирларини мувофиқлаштиришни Бош прокуратура юклаш мақсадга мувофиқ (хусусий тадбиркорлар ва корхоналар – Бизнес-омбудсман ихтиерида сақланиб қолаверади).

Бунда махсус назорат ўтказиш, уни келишиш ва мувофиқлаштириш тартиби ишлаб чиқилиши лозим.

Adabiyotlar/Литература/References:

1. Ўзбек тилининг изоҳли луғати: 80000 дан ортиқ сўз ва сўз бирикмаси. /Таҳрир ҳайъати: Т.Мирзаев (раҳбар) ва бошқ.; ЎЗР ФА Тил ва адабиёт институти. – Т.: “Ўзбекистон миллий энциклопедияси” Давлат илмий нашриёти, 2006. – Б.27.
2. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса право реализации (вопросы теории и практики): автореф. дис... канд. РИД. наук. Саратов, 2006. – С.8.
3. Нажимов М.К. Норма иждокорлиги. Дарслик. –Тошкент: ТДЮУ, 2018. – Б.77.
4. Скурко Е.В. Некоторые вопросы интеграции экспертного знания в законодательную деятельность // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2002.№ 2-3. – С.46.
5. Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В.Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 11.