

**МАҲАЛЛИЙ ДАВЛАТ ОРГАНЛАРИНИНГ ҲИСОБДОРЛИГИ ВА ОЧИҚЛИГИНИ
ТАЪМИНЛАШ ЙЎНАЛИШЛАРИ (сиёсий таҳлил)****Тўхтаев Б. -***Сиёсий фанлар бўйича фалсафа доктори (Phd)***Анорбоев Ф. -***Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси**Сенати масъул ходими*

Маълумки, ҳисобдорлик ва очиқлик маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятининг самарали демократия ва яхши бошқарув учун зарур бўлган икки асосий тамойилдир. Ҳисобдорлик деганда, маҳаллий раҳбарлар ва идоралар ўз қарорлари ва амалий фаолияти учун жамоатчилик олдида жавобгар бўлиши, яъни ўз ишлари ҳақида ҳисоб бериши, хатолар учун жавоб бериши тушунилади. Очиқлик эса маҳаллий ҳокимият фаолиятининг шаффофлигини, маълумотларнинг очиқ эълон қилиниши ва фуқароларга эркин тақдим этилишини англатади. Бу икки тушунча ўзаро чамбарчас боғлиқ хусусан, очиқлик маълумотларни ошкор этиш орқали жамоатчилик назоратини таъминласа, ҳисобдорлик ушбу назорат механизми орқали амалдорларнинг жавобгарлигини кучайтиради.

Ҳуқуқий жиҳатдан, маҳаллий ҳокимият органларининг ҳисобдорлиги ва очиқлиги кўпгина мамлакатларда қонунлар ва конституциявий нормалар билан мустаҳкамланган. Ўзбекистон Конституциясининг янги таҳририда (2023 йил) фуқароларнинг ахборот излаш, олиш ва уни эркин тарқатиш ҳуқуқи мустаҳкамлаб қўйилди. Бундан кўринадики, давлат ҳокимияти органлари фаолияти ҳақида маълумот олиш фуқароларнинг конституцион ҳаққи сифатида эътироф этилмоқда. Шунингдек, Ўзбекистонда 2014 йилда қабул қилинган “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлиги тўғрисида”ги Қонун[1] барча даражадаги давлат органлари (жумладан, маҳаллий ҳокимият идоралари) ўз фаолиятини очиқлик тамойиллари асосида амалга ошириши шартлигини қатъий белгилаб қўйди. Мазкур Қонун давлат органларига жамоатчиликни ўз қарорлари, фармойишлари, молиявий харажатлари ва бошқа муҳим маълумотлардан хабардор қилиб бориш мажбуриятини юклайди. Ҳисобдорликнинг ҳуқуқий асосларига тўхталсак, Ўзбекистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуни[2] (1993 й., бир неча маротаба тuzатилган) маҳаллий ҳокимият бошлиқларининг халқ депутатлари Кенгашлари олдида ҳисобот бериши тартибини белгилайди. Унга мувофиқ, ҳар бир туман, шаҳар ва вилоят ҳокими йил давомида худудни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш борасида амалга оширган ишлари юзасидан халқ депутатлари Кенгаши олдида ҳисобот беради. Бу ҳисоботни эшитиш учун маҳаллий Кенгаш депутатлари билан бирга юқори палата Сенати ва Қонунчилик палатаси вакиллари, вазирликлар ва идораларнинг раҳбар ходимлари ҳам жалб этилиши мумкинлиги қонун билан кўрсатиб ўтилган. Мазкур механизм маҳаллий ижроия ҳокимиятининг вакиллик органлар олдида ҳисобдор бўлишини таъминлашга қаратилган. Яъни, халқ депутатлари Кенгаши ҳоким фаолиятини муҳокама қилиб, унинг самарадорлигига баҳо берадиган қарор қабул қилиши мумкин.

Сиёсий асосларга назар ташласак, маҳаллий даражада ҳисобдорлик ва очиқликни таъминлаш демократик кадриятлардан келиб чиқади. Демократик тизимда “ҳокимият халқ учун хизмат қилади” тамойили устувор бўлиб, маҳаллий бошқарувчилар фуқаролар олдида ҳисобдор бўлиши керак. Бу принципни мустаҳкамлаш учун Ўзбекистонда сўнгги йилларда марказий ҳокимият ташаббуси билан бир қатор сиёсий-ҳуқуқий ислохотлар амалга оширилди. Президент Шавкат Мирзиёев ташаббуси билан 2018 йилда “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Қонун қабул қилиниб, фуқароларнинг жамият ва давлат ишларида иштирок этиши ҳамда давлат органлари устидан жамоатчилик назоратини амалга ошириш механизми қонунлаштирилди. Бу қонунда жамоатчилик кенгашлари ва бошқа фуқаролик жамияти институтлари орқали маҳаллий даражадаги қарорлар устидан кузатув ва баҳолаш ўрнатилиши мумкинлиги белгиланди. Шу тариқа, маҳаллий ҳокимиятнинг фуқаролар

олдидаги масъулиятини оширишга қаратилган сиёсий асос яратилди. Сиёсий тадқиқотларнинг бирида келтирилишича, айнан бундай ҳисобдорлик маҳаллий ҳокимият органларининг демократик хусусиятларини оширади[3].

Шу билан бирга, халқаро мажбуриятлар ҳам маҳаллий бошқарувда очиқлик ва ҳисобдорликни кучайтиришни талаб қилади. Ўзбекистон БМТнинг Коррупцияга қарши конвенцияси (UNCAC)ни имзолаган бўлиб, ушбу конвенциянинг 13-моддаси давлат бошқарувида очиқликни таъминлаш, жамоатчилик иштироки ва ахборот олиш эркинлигини кафолатлашни назарда тутди. Шунингдек, жаҳон миқёсида очиқ ҳокимият ташаббуслари (Open Government Partnership ва ҳ.к.) маҳаллий даражада ҳам ҳокимиятнинг шаффофлиги ва жамоатчиликка ҳисобдорлигини оширишни рағбатлантирмоқда.

Демак, маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятида очиқлик ва ҳисобдорлик тушунчалари фақат ички талаб эмас, балки халқаро тенденцияларга ҳам ҳамоҳангдир. Шуни алоҳида таъкидаш керакки, маҳаллий ҳокимиятда ҳисобдорлик – бу маҳаллий раҳбарларнинг халқ ва юқори турувчи органлар олдидаги жавобгарлиги, очиқлик эса ҳокимият фаолияти тўғрисидаги маълумотларнинг очиқ ошкор этилиши ва эркин ахборот алмашинувини англатади. Ўзбекистонда бу тамойиллар конституция, қонунлар ва сиёсий ислохотлар орқали ҳуқуқий асосга эга бўлиб бормоқда. Бизнингча, келгусида ушбу асосларни амалиётга тўлиқ жорий этиш маҳаллий бошқарув самарадорлиги ва халқ ишончи учун муҳимдир. Шу билан бирга, сиёсий тизимнинг демократик хусусиятлари аввало маҳаллий бошқарувнинг қанчалик ислохотларга мослашувчанлиги билан асосланади.

Сиёсий тадқиқотларнинг бирида маҳаллий бошқарув органларини самарадорлигини оширишда ахборотлашув жараёни алоҳида ўрин тутиши айтилади[4]. Ҳар бир давлат ва жамият ўз бошқарув тизимини айнан маҳаллий бошқарув тизимини такомиллаштиришга эътибор қаратиши ҳам бежизга эмас. Хусусан, Ўзбекистондаги ҳолатни таҳлил қилиш шундан далолат берадики, мустақилликка эришгандан сўнг мамлакат маҳаллий бошқарув тизимида совет давридан мерос марказлашган моделни маълум муддат сақлаб қолди. Яъни, маҳаллий даражада ижроия ва вакиллик ҳокимияти бирлашиб, барча ваколат ҳоким (вилоят, туман ёки шаҳар ҳокими) қўлида тўпланди. Амалиётда бир шахс – ҳоким – бир вақтнинг ўзида ҳам ижроия ҳокимияти раҳбари, ҳам халқ депутатлари Кенгаши раиси сифатида ҳаракат қилди. Бундай тузилма маҳаллий ҳокимиятнинг ҳисобдорлигига жиддий тўсқинлик кўрсат, чунки ҳоким ўз қарорларини назорат қилиши керак бўлган Кенгашга ўзи раҳбарлик қилар эди. Шу боис, бу йиллар давомида маҳаллий даражада ҳокимият устидан реал жамоатчилик назорати чекланган, очиқлик даражаси паст бўлган. Шу билан бирга, охириги йилларда сезиларли ўзгариш ва ечимлар кўзга ташланмоқда.

Президент Мирзиёев бошқарувининг “Янги Ўзбекистон” ислохотлари доирасида маҳаллий ҳокимият тизимида очиқлик ва ҳисобдорликни оширишга қаратилган қатор чоралар амалга оширилди. Улардан энг муҳими – маҳаллий ҳокимлик ва Кенгаш ваколатларини ажратиш масаласидир. 2023 йилги Конституциявий ўзгаришлар доирасида ҳокимларнинг бир вақтда халқ депутатлари Кенгашига раиси бўлиши тўғрисидаги норма Конституциядан чиқариб ташланди[5]. Бу ўзгариш маҳаллий даражада ҳокимият тармоқлари ўртасидаги мувозанатни таъминлашга қаратилгани таъкидланди: “ҳоким энди Кенгашга раҳбарлик қилмаган шароитда, депутатлар ҳокимнинг фаолиятини эркин муҳокама қилиб, унга таъсир ўтказувчи қарорлар қабул қила олади”, – дея изоҳлайди ҳуқуқшунослар. Дарҳақиқат, бу қадам ҳокимнинг маҳаллий кенгаш олдида ҳисобдор бўлишини конституцион жиҳатдан мустаҳкамлади ва маҳаллий ваколатли органнинг ролини оширди. Аммо, бизнинг фикримизча бу жараённинг янада очиқлигини таъминлаш мустақил экспертлардан иборат жамоатчилик ҳамда фуқаролик жамияти институтларини ҳам жалб қилиш билан изоҳланади. Ушбу конституцион ўзгаришлар ортидан, 2023-2024 йилларда қонунчиликка тегишли ўзгаришлар киритилди. 2024 йил сентябрда Олий Мажлис Сенати “Конституциянинг янги таҳрири қабул қилиниши муносабати билан маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятини такомиллаштириш тўғрисида” қонунни[6] маъқуллади. Мазкур қонунга мувофиқ, эндиликда вилоят ва туман (шаҳар) ҳокими маҳаллий Кенгаш раиси

сифатида бирлашган лавозимни эгалламайди, балки халқ депутатлари Кенгаши ўз орасидан алоҳида раиси сайлайди. Кенгаш раисининг фаолияти жамоатчилик асосида амалга оширилиб, у ижроия ҳокимияти тизимига кирмайди (маош тўланмайдиган фахрий лавозим сифатида эътироф этилмоқда). Бу ўзгариш маҳаллий вакиллик органининг мустақиллигини таъминлаш ва ижроия ҳокимиятини унга ҳисобдор қилиш механизмларини кучайтиришга қаратилган. Шунингдек, янги қонунга биноан маҳаллий Кенгашлар ҳокимни лавозимидан чакки тутиш (ишончсизлик вотуми) тартибини ҳам назарда тутди, бу эса амалда ҳокимларга нисбатан жамоатчилик ва депутатлар назоратини кучайтиради. Бундан ташқари, янги қонун маҳаллий даражада “депутатлик сўрови” ва “депутатлик текшируви” институтларини жорий этди, яъни халқ депутатлари Кенгаши эндиликда ҳокимият органларига расман сўров юбориб маълумот талаб қилиш ёки муайян масалалар бўйича текширув ўтказиш ҳаққига эга бўлди. Бу ҳам ҳокимиятнинг ҳисобдорлигини таъминлашга хизмат қилувчи янги механизмдир. Сиёсий манбаларда унинг парламент назоратининг маҳаллий даражадаги кўриниши сифатида эътироф этилиб, сиёсий модернизациялашувнинг муҳим ривожланиш натижаси сифатида кўрсатилади[7].

Шу билан бирга, барча маҳаллий қарорлар ва ҳоким фармойишларини электрон базага киритиш мажбурияти қонун билан бекитилди – “E-qaror” деб номланган Ягона электрон қарорлар рўйхатидан ўтмаган ҳеч қайси маҳаллий ҳужжат ҳақиқий ҳисобланмаслиги белгиланди. Бундай электрон рўйхат маҳаллий қарорларнинг ошкоралигини таъминлаб, улар устидан ҳам марказий, ҳам жамоатчилик назоратини осонлаштиради. Очқликни таъминлаш йўлида ахборот технологияларидан кенг фойдаланишга алоҳида эътибор берилмоқда.

Хулоса ўрнида ҳамда юқоридаги таҳлил ва қиёсий тажрибалар асосида Ўзбекистонда маҳаллий ҳокимият органларининг ҳисобдорлиги ва очқлигини таъминлаш юзасидан қуйидаги аниқ таклиф ва тавсияларни илгари суриш мумкин:

1. Маҳаллий раҳбарларни сайлаш механизмларини жорий этиш яъни, узоқ муддатда вилоят, туман ва шаҳар ҳокимларини бевосита халқ томонидан сайлашни босқичма-босқич жорий этиш лозим. Бу ҳақиқий халқ манфаатига мос раҳбарларни танлашга ва уларни сайловчилар олдида жавобгар этишга хизмат қилади. Қўшни Қозоғистон тажрибаси шуни кўрсатдики, ҳокимлар сайлови киритилиши маҳаллий бошқарувнинг самарадорлигини ошириши мумкин. Албатта, бунда мустақкам ҳуқуқий база ва адолатли сайлов амалиётини таъминлаш шарт;

2. Халқ депутатлари Кенгашларининг салоҳиятини ошириш, яъни, маҳаллий кенгашларга кенгроқ назорат ваколатлари берилиб бўлди (депутатлик сўрови, текшируви ва бошқ.), эндиликда уларни амалда самарали ишлатиш учун депутатларни ўқитиш ва методик қўллаб-қувватлаш тизимини йўлга қўйиш зарур. Ҳар бир маҳаллий Кенгаш котибиятида ҳуқуқий ва иқтисодий маслаҳатчилар штати кенгайтирилиб, депутатларга бюджет таҳлили, ҳуқуқий экспертиза каби масалаларда ёрдам бериш мумкин. Шунингдек, Кенгаш мажлисларини оммавий тарзда ёритиш (телевидение, интернет)ни таъминлаш лозим – бунда депутатлар ҳам ўз масъулиятини чуқурроқ ҳис этадилар;

3. Маҳаллий бюджет мустақиллигини ва очқлигини кучайтириш лозим бўлади. Маҳаллий ҳокимликлар ўз даромад манбаларини ошириш ваколатига эга бўлиши ва у манбалар сарфини аҳоли эҳтиёжларидан келиб чиқиб белгилаши лозим. Бюджетни шакллантириш ва тасдиқлаш жараёнларини тўлиқ шаффоф этиш учун ҳар бир вилоят ва туманнинг бюджети лойиҳаси жамоатчилик муҳокамасига қўйилсин. Openbudget.uz порталини оммалаштириб, у ерда фуқаролар учун тушунарли инфографика ва маълумотлар тақдим этилиши лозим. Маҳаллий молиявий ҳисоботларни мустақил аудитдан ўтказиш ва унинг натижасини кенг жамоатчиликка эълон қилиш амалиётини жорий этиш ҳам очқликни таъминлайди;

4. Электрон очқлик платформаларини тўлиқ интеграция қилиш керак бўлади. “E-qaror” тизимига барча маҳаллий қарорларни ўз вақтида киритилишини қатъий назоратга олиш керак. Бунда кечикиб киритилган ёки умуман киритилмаган ҳужжатни ҳуқуқий кучга эга эмас деб топиш механизми қонун билан мустақкамланган, уни амалда қўллаш зарур.

Ахборот технологиялари воситасида очиқликни таъминлаш учун ҳар бир маҳаллий ҳокимлик ўз расмий веб-сайти ва ижтимоий тармоқлардаги саҳифаларини фаол юритиб, кундалик янгиликлар, қарорлар, тендер эълонлари ва ҳисоботларни жойлаштириб бориши шарт. “Ягона интерактив давлат хизматлари” портали орқали фуқароларнинг маҳаллий ҳокимликка онлайн мурожаатлари ва шикоятларини йўллаш, уларга жавоб қайтариш муддатлари бажарилиши устидан мониторинг ўрнатилиши лозим;

5. Бизнингча жамоатчилик назоратини, унинг механизмларини янада кучайтириш керак. 2018 йилги “Жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Қонун ижросини тўлиқ таъминлаш учун ҳар бир вилоят ва туманда жамоатчилик кенгашлари фаолиятини қўллаб-қувватлаш зарур. Маҳаллий ҳокимликлар ҳузурида тузиладиган бундай кенгашларга нодавлат ташкилотлар, фуқаролар ва фахрийлар (жамоатчилик) киритилиб, уларга ҳокимият ишини кузатиш, муҳим қарорлар бўйича хулоса бериш ҳуқуқи берилади. Масалан, маҳаллий даражада йирик инфратузилма лойиҳаларини амалга оширишдан олдин жамоатчилик кенгаши хулосасини олиш мажбурий бўлиши мумкин. Жамоатчилик назоратининг яна бир шакли – петиция ва оммавий мурожаатлар орқали муҳим масалаларни кўтариш. “Менинг фикрим” (meningfikrim.uz) порталида туман ва шаҳар даражасидаги масалаларни кўтариш имкониятини кенгайтириб, маълум микдорда овоз тўплаган ташаббус маҳаллий Кенгаш мажлисида кўрилишини таъминлаш керак.

АДАБИЁТЛАР:

1. <https://lex.uz/docs/2381133>
2. <https://lex.uz/docs/112170>
3. Иванов В. Правовые основы публичных слушаний как формы местного самоуправления. М., 2015. С.47.
4. Понеделков А.В. Муниципальная реформа на уровне городских и сельских поселений - предмет дискуссий экспертного сообщества России и Германии // Власть. 2011. № 7. С. 171.
5. <https://lex.uz/docs/6445145>.
6. <https://lex.uz/docs/7766129>
7. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С.22.

РЕЗЮМЕ

Ушбу мақолада маҳаллий давлат органларининг ҳисобдорлиги ва очиқлигини таъминлашнинг асосий йўналишлари таҳлил қилинган.

Kalit so'zlar: маҳаллий давлат органлари, ҳисобдорлик, очиқлик, очиқ бошқарув, жамоатчилик назорати, шаффофлик.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются основные направления обеспечения подотчетности и открытости местных органов государственной власти.

Ключевые слова: местные органы государственной власти, подотчетность, открытость, открытое управление, общественный контроль, прозрачность

RESUME

This article examines the main directions for ensuring accountability and transparency of local government bodies. **Key concepts:** local government bodies, accountability, transparency, open governance, public oversight, information openness.