Nazorat organlari mustaqilligini ta’minlashning ayrim muammolari



O‘zbekiston qonunchiligida “nazorat qiluvchi organlar” tushunchasiga “Xo‘jalik yurituvchi subyektlar faoliyatini davlat tomonidan nazorat qilish to‘g‘risida”gi qonunda[1] ta’rif berilgan xolos.

Unga ko‘ra, nazorat qiluvchi organ deganda xo‘jalik yurituvchi subyektlar faoliyatini davlat tomonidan nazorat qilish uchun qonun hujjatlari bilan vakolat berilgan vazirliklar va idoralar tushuniladi.

[1] https://lex.uz/docs/28144
[2] https://kun.uz/uz/news/2020/07/29/monopoliyaga-qarshi-kurashish-qomitasi-uzautomotors-ajga-nisbatan-ish-qozgatgani-malum-qilindi.

Demak, nazorat qiluvchi organ har xil shaklda tashkil etilishi mumkin (vazirlik, qo‘mita, inspeksiya, agentlik va hokazo).

Nazorat qiluvchi organning tashkiliy shakliga aniq talab belgilanmaganligi uchun amaldagi qonunchilikda bunday organlarning aniq soni yoki ro‘yxati belgilanmagan.

Ko‘pchilik huquqshunoslar nazorat organi deb MJTKda nazarda tutilgan, ma’muriy huquqbuzarlik to‘g‘risidagi ishlarni qo‘zg‘atish vakolatiga ega bo‘lgan organlarni tushunadi. Boshqalar Vazirlar Mahkamasi yoxud u yoki bu vazirlik huzurida tashkil etiladigan inspeksiyalarni nazarda tutadi.

O‘zbekistonda nazorat qiluvchi organlar hukumatdan qay darajada mustaqil?

Masalan, Monopoliyaga qarshi kurashish qo‘mitasi ish yurituvidagi masalalar bo‘yicha qaror qabul qilishda yetarlicha mustaqilmi?

Monopoliyaga qarshi kurashish qo‘mitasi hamda “O‘zavtomotors” AJ o‘rtasidagi o‘tgan yilgi to‘qnashuvni[2] eslab ko‘raylik.

Toshkent shahar ma’muriy sudida “O‘zavtomotors” kompaniyasining Monopoliyaga qarshi kurashish qo‘mitasi maxsus komissiyasi qarorini bekor qilish bo‘yicha kiritgan shikoyati ko‘rilayotgan edi.

Shu paytda Vazirlar Mahkamasidagi yig‘ilishda hukumat rahbari Monopoliyaga qarshi kurashish qo‘mitasi raisi Najmiddinxo‘ja Sharipovni tanqid qildi. Qo‘mitaning “O‘zavtomotors” kompaniyasiga qarshi harakatlarini populizmga oid deb atadi[3]. Hukumat rahbarining bu chiqishi ommaviy axborot vositalarining diqqat markazida bo‘ldi.

Bu orada AOKA ham vaziyatga aniqlik kiritish maqsadida “Bosh vazir aslida yig‘ilish paytida idora rahbarlari OAV bilan munosabatda tilga ehtiyot bo‘lishi kerakligini ta’kidlab, Antimonopoliya qo‘mitasining sotib olingan avtomobillar uchun to‘lovlarning muayyan qismini mijozlarga qaytarib berish borasidagi bayonoti noto‘g‘ri bo‘lganligini misol qilib keltirgani”ni e’lon qildi[4].

Oradan bir necha oy vaqt o‘tar-o‘tmay, qo‘mita raisi lavozimidan ozod etilib, Toshkent viloyati hokimining o‘rinbosarligiga tayinlandi[5]. Qo‘mita raisining lavozimidan ozod qilinishi va hukumat rahbarining unga nisbatan e’tirozi o‘rtasida bog‘liqlik bor yoki yo‘qligi bizga qorong‘i.

Lekin hukumat tasarrufidagi yirik kompaniyalarni nazorat qiluvchi idoralarning mustaqil qarorlariga nisbatan hukumatning yuqori bo‘g‘inidan tazyiqlar bo‘lishi ehtimoldan xoli emasligini inobatga olib, shunday faraz asosida tahlilni davom ettiramiz.

Xo‘sh, Antimonopoliya qo‘mitasi bevosita o‘z yurituvida bo‘lgan muayyan ishga yuqori turuvchi organlar yoki mansabdor shaxslarning aralashuvidan himoyalanganmi?

Qo‘mita rahbari qonunga asoslanib chiqargan mustaqil qarorlari tufayli siyosiy tazyiq natijasida lavozimdan ozod qilinishi xavfidan kafolatlanganmi?

Bu savollarga milliy qonunchilikdan javob topishdan oldin AQSHning bu boradagi tajribalari haqida to‘xtalib o‘tamiz.

Yuqoridagiga deyarli o‘xshash holat Amerikada 1935-yilda ro‘y bergan ekan: AQSHning yangi saylangan prezidenti Franklin Ruzvelt Federal savdo komissiyasi (Federal Trade Commission) rahbari Xampreyning iste’foga chiqishini talab qiladi. Sababi, komissiya raisi bundan oldingi prezident davrida lavozimga tayinlangan va eski jamoaning vakili sifatida F.Ruzveltga manzur bo‘lmagan hamda uning siyosiy talablarini bajarmagan edi.

Biroq komissiya raisi Xamprey prezidentning talabida qonuniy asos yo‘qligini ma’lum qilib, lavozimidan bo‘shashdan bosh tortadi. Bu ish Oliy sudda ko‘rib chiqilib, prezidentning Federal savdo komissiyasi raisini iste’foga chiqarish haqidagi qarori noqonuniy deb topiladi va Xamprey ishga tiklanadi[6].

Ushbu voqea “Xamprey ishi" sifatida Amerika tarixida qolib, AQSHda mustaqil nazorat organlarining (Independent regulatory agencies) siyosiy tazyiqdan mustaqilligini ta’minlashga alohida turtki bo‘lgan.

Shuningdek, turli ilmiy tadqiqotlar va e’tirozlardan so‘ng parlament o‘z qonunchiligini takomillashtirdi.

Amerikalik tadqiqotchi Jennifer L.Selinning fikricha[7], nazorat qiluvchi organlar rahbarlarining quyidagi ikki asosiy xatardan mustaqil bo‘lish huquqi kafolatlanadigan bo‘lgan:

[3] https://www.gazeta.uz/uz/2020/10/13/populism.
[4] https://www.gazeta.uz/uz/2020/10/13/populism-reaction.
[5] https://kun.uz/news/2021/03/25/monopoliyaga-qarshi-kurashish-qomitasi-raisi-toshkent-viloyati-hokimiga-orinbosar-boldi.
[6] https://www.ftc.gov/news-events/blogs/competition-matters/2014/12/ftc-milestones-cold-war-chills-report-international.
[7] Jennifer L. Selin, “What makes an Agency Independent?”, American Journal of Political Science, 2015, Vol.59,No-4, 971-987-бетлар.

birinchisi – siyosat tufayli lavozimdan chetlashtirilmaslik kafolati. Ya'ni, rahbar lavozimiga kimning davrida tayinlangani, qaysi partiya yoki jamoa vakili ekanligidan qat'i nazar, bu uning kelgusi faoliyatiga siyosiy ta'sir ko'rsatish vositasi bo'lishiga yo'l berilmaydi;

ikkinchisi – siyosiy elitalarning (ham prezident, ham Kongress a'zolari nazarda tutilmoqda) mustaqil organlarning muayyan ish yurituvidagi masala bo'yicha chiqaradigan qarorlariga aralashishga haqqi yo'q. Ya'ni, mustaqil organlarning qarorlari prezident yoki parlament tomonidan qayta ko'rib chiqilishi yoki muhokama qilinishiga yo'l qo'yilmasligi kafolatlab qo'yilgan.

"Xamprey ishi"dan vaqtida to'g'ri xulosa chiqarilgani tufayli ushbu "oltin qoidalar" qariyb 90 yildirki, AQSHdagi aksariyat nazorat qiluvchi organlar faoliyatining mustaqilligini ta'minlovchi eng samarali qaror sifatida e'tirof etilmoqda hamda unga muntazam rioya qilinmoqda.

Ilmiy doira vakillari hamda parlament a'zolari olib borgan tadqiqotlar natijasida, mustaqil nazorat organlarining faoliyatida qo'shimcha kafolatlar zaruriyati kelib chiqa boshladi.

Birinchisi lavozimga tayinlovchi organ (prezident) tomonidan siyosiy tazyiq xatarini chegaralash zarurati edi.

AQSH prezidenti nazorat qiluvchi organ rahbarini lavozimga tayinlar ekan, ushbu rahbar orqali butun idora faoliyatiga ish beruvchi sifatida siyosiy tazyiq o'tkazish imkoniyatini qo'lga kiritadi. Shunday ehtimoliy tazyiqning oldini olish maqsadida quyidagi amaliyot joriy qilingan:

1) Nazorat qiluvchi organ rahbariga ish beruvchi tomonidan tazyiq o'tkazilmasligi uchun ushbu idoralar kollegial tartibda faoliyat yurituvchi organ sifatida tashkil etila boshlandi. Ya'ni, ish beruvchi (prezident yoki parlament) faqatgina komissiya a'zolarini lavozimga tayinlaydi, komissiya a'zolari esa o'zaro kelishgan holda idora rahbarini saylashadi.

Shuningdek, komissiya a'zolarini prezident tayinlaydi, Kongress tasdiqlaydi. Shundan so'ng vakolatlari kuchga kirishiga doir qoida ushbu organlarni prezident ta'siridan himoya qiluvchi vositaga aylandi.

2) Komissiya a'zolarining muayyan muddat lavozimga tayinlanishi amaliyoti joriy etildi. Masalan, 5 yoki 7 yillik faoliyat davrida ularning aniq sababsiz yoki siyosiy elitaga "yoqmagan" faoliyati tufayli siyosiy tazyiq bilan ishdan olinishi mumkin emasligi belgilangan.

Komissiya a'zolarining vakolat muddati tugashi ham o'ziga xos. Agar ularning vakolat muddati bir vaqtda tugagan taqdirda, tabiiyki keyingi lavozimga tayinlanadigan barcha a'zolar prezident tavsiyasi bilan lavozimga tayinlanishi, shu orqali ularning barchasiga ish beruvchi tomonidan siyosiy tazyiq o'tkazilishi imkoni bo'lardi. Shu sababli vakolat muddatini belgilashda kommisiya a'zolarining muddati turli vaqtlarda tugashi lozimligi inobatga olindi. Bundan ko'zlangan maqsad – siyosiy elita nazorat qiluvchi organning biror a'zosiga tazyiq o'tkazsa ham, komissiyaning qolgan a'zolari mustaqil qaror qabul qilishi uchun ta'sir ko'rsatishga yo'l qo'yib bermasliklarini ta'minlash bo'lgan.

3) Mabodo, nazorat organi rahbarlariga ta'sir bo'ldi ham deylik, rahbar ushbu ta'sir ostida o'sha ish bilan shug'ullanayotgan xodimga nisbatan tazyiq o'tkazmasligi uchun davlat xizmatchilari to'g'risidagi qonunchilik (civil service law) joriy etildi. Ya'ni, ushbu qonun davlat xizmatchilarini ish beruvchi tomonidan tazyiq (asossiz ishdan bo'shatilish, oylik maoshi kamaytirilishi va hokazolar)dan himoya qiladigan bo'ldi.

Nazorat qiluvchi organning yillik budjet takliflarini ko'rib chiqish davomida vujudga kelishi mumkin bo'lgan tazyiqdan himoyalanishi ikkinchi kafolatlanishni tashkil etadi.

Nazorat qiluvchi organlar har yili faoliyati uchun budjet iltimosnomasini AQSH prezidenti Oq uyi Boshqaruv va budjet ofisiga (White House's Office of Management and Budget) taqdim etadi. Ushbu materiallarni ko'rib chiqish ham prezident yoki uning administratsiyasi tomonidan turlicha tazyiq o'tkazishga asos bo'lishi mumkin (budjet xarajatini ataylab kamaytirib qo'yish bilan qo'rqitish orqali idora ishiga ta'sir ko'rsatish).

Shu sababli ayrim nazorat organlariga budjet loyihasini to'g'ridan-to'g'ri Kongressga kiritish huquqi berilgan.

[8] https://lex.uz/docs/4178984.

Endi O‘zbekiston tajribasiga nazar tashlaydigan bo‘lsak, AQSHda nazarda tutilgan kafolatlardan birortasi Monopoliyaga qarshi kurashish qo‘mitasini tashkil etishga doir farmon, qaror hamda Vazirlar Mahkamasi nizomlarida mavjud emasligining guvohi bo‘lishimiz mumkin.

Aksincha, qo‘mita faoliyatini tashkil etishga doir hujjatlarga e’tibor berilsa, Antimonopoliya qo‘mitasi mustaqil qaror chiqarishda hukumatga bog‘liq joyi yo‘qday tuyulsa-da, aslida hukumat yordamisiz faoliyatini amalga oshira olmasligini ko‘rish mumkin.

O‘zbekiston Prezidentining 2019-yil 24-yanvardagi qaroriga asosan Antimonopoliya qo‘mitasi alohida mustaqil organ sifatida qayta tashkil etilgan edi[8]. Qarorga muvofiq qo‘mita dastlab Bosh vazir va Prezidentga hisobdorligi belgilangan bo‘lsa-da, keyinchalik 2020-yil 6-iyuldagi farmonga muvofiq Antimonopoliya qo‘mitasi o‘z faoliyatida Oliy Majlis Senati hamda Prezidentga hisobdor ekanligi belgilab qo‘yildi[9].

Biroq 2019-yil 24-yanvardagi qarorga o‘zgartirish kiritilmaganligi bois qo‘mita raisi va uning o‘rinbosarlari Bosh vazir taqdimiga binoan Prezident tomonidan lavozimga tayinlanishi hali ham o‘z kuchida qolmoqda.

Shuningdek, qo‘mitaning faoliyati yo‘nalishlari (vazifa va funksiyalari, tuzilmasi, javobgarligi, moddiy rag‘batlantirish va hokazolar) aynan Vazirlar Mahkamasi qarori bilan tasdiqlangan nizomda belgilangan bo‘lib[10], unda qo‘mita ayrim faoliyati bo‘yicha Bosh vazirga, ayrimlari bo‘yicha esa Prezidentga hisobdor ekanligi hanuzgacha saqlanib qolgan.

Bundan ko‘rinib turibdiki, biz mustaqil bo‘lishini istagan Antimonopoliya qo‘mitasi aslida uch tomonlama nazorat qilinadigan organga aylanib qolgan (Bosh vazir, Prezident, Oliy Majlis Senati).

Bundan tashqari, qo‘mitaning nazorat obyekti bo‘lmish subyektlar hukumat tomonidan tashkil etiladigan xo‘jalik boshqaruvi organlari ekanligini inobatga olsak, hukumatning ta’sir xavfi har tomonlama yuqori bo‘lishi mumkinligini inkor etib bo‘lmaydi.

Xo‘sh, nima uchun yurtimizda nazorat organlarining siyosiy mustaqilligi ta’minlanmagan?

Birinchidan, O‘zbekistonda nafaqat nazorat qiluvchi organ, umuman, davlat boshqaruvi organini tashkil etish bo‘yicha aniq mezon va talablar mavjud emas. Ayrim nazorat organlari Vazirlar Mahkamasi huzurida tashkil etilgan bo‘lsa, ayrimlari vazirlik va idora huzurida, yana ayrimlari Prezident huzurida tashkil etilmoqda. Boshqa bir idoralar esa aynan nazorat obyekti bo‘lgan davlat boshqaruvi organining huzurida tashkil etilgan.

Misol uchun, Transport vazirligi huzuridagi Yo‘l-qurilish sifatini nazorat qilish inspeksiyasi aynan Transport vazirligi huzuridagi Avtomobil yo‘llari qo‘mitasi faoliyatini nazorat qiladi. Vaholanki, inspeksiya ham, Avtomobil yo‘llari qo‘mitasi ham o‘z faoliyatida Transport vazirligiga bo‘ysunadi.

Xuddi shuningdek, Energetika vazirligi huzuridagi Neftgazinspeksiya aynan Energetika vazirligi idoraviy bo‘ysunuvidagi korxonalar faoliyatini nazorat qiladi. Tasavvur qiling, deylik Neftgazinspeksiya “O‘zbekneftgaz” AJ faoliyatini nazorat qilmoqchi, jamiyat kuzatuv kengashining raisi esa Energetika vazirining o‘zi hisoblanadi. Soddaroq aytadigan bo‘lsak, Neftgazinspeksiya o‘zini va xodimlarini bevosita lavozimga tayinlaydigan hamda faoliyatining asosiy yo‘nalishlarini belgilab beradigan rahbari faoliyatini nazorat qilish kerak.

Bu kabi tashkiliy-huquqiy shakldagi mantiqsizliklarni Uy-joy kommunal xizmat ko‘rsatish vazirligi huzuridagi “Suvinspeksiya” hamda 10 ga yaqin boshqa idoralar faoliyatida ham uchratish mumkin.

Ikkinchidan, davlat boshqaruvi organi, xususan, nazorat organlarining tashkiliy shakli haligacha mavhum: davlat idorasi qachon vazirlik, davlat qo‘mitasi, qo‘mita, agentlik yoki inspeksiya tarzida tashkil etilishi lozimligi haqidagi, shuningdek, ularning bir-biridan farqini ifodalaydigan aniq mezonlar hanuzgacha ishlab chiqilmagan.

Uchinchidan, davlat boshqaruvi organlari rahbarlariga maqom va imtiyozlarni belgilash bo‘yicha ham aniq mezon mavjud emas. Misol uchun, quyidagi agentliklar tashkiliy-huquqiy shakli bir

[9] https://lex.uz/docs/4887654.
[10] https://lex.uz/docs/4342729.

xil bo‘lsa-da, ular rahbarlarining huquqiy maqomi, mehnatiga haq to‘lash va boshqa ijtimoiy kafolatlarini belgilashda turlicha yondashuv ko‘zga tashlanadi.

Xususan:

1) Energetika vazirligi huzuridagi “Uzatom” agentligi bosh direktori **– vazirga;**

2) Davlat soliq qo‘mitasi huzuridagi “Kadastr” agentligi direktori **– vazirning 1-o‘rinbosariga;**

3) Adliya vazirligi huzuridagi Davlat xizmatlari agentligi direktori esa **– vazir o‘rinbosariga** tenglashtirilgan.

Qonun bilan yagona mezonning belgilanmaganligi natijasida bu kabi turli yondashuv ushbu idorani tashkil etish huquqiga ega bo‘lgan subyekt tomonidan istalgan maqom yoki imtiyozni berish (yoki bermaslik) orqali yetarlicha siyosiy ta’sir kuchiga ega bo‘lishi mumkinligi ehtimoldan xoli emas.

Bundan tashqari, quyidagi sabablar ham borki, ularni hal etmasdan turib nazorat qiluvchi idoralar hukumatdan mustaqil (deylik faqat Oliy Majlisga bo‘ysunadigan) organ sifatida tashkil etilsa-da, hukumat tazyiqidan qutula olmaydi:

birinchi sabab: norma ijodkorligi sohasida hukumatga qaramlik. Mustaqil nazorat qiluvchi organlar o‘z faoliyatida hukumatdan mustaqil etib qayta tashkil etilgan taqdirda ham unga bo‘ysunishga doimo rozi. Chunki ularning faoliyatiga doir aksariyat qonun osti hujjatlari (masalan, Antimonopoliya to‘g‘risidagi nizom va o‘z sohasiga doir boshqa hujjatlar) aynan hukumat tomonidan qabul qilinadi. Mustaqil idora sifatida tashkil etilgani bilan faoliyatini boshlash, takomillashtirishga taalluqli boshqa qonun hujjatlarini ham (Prezident hujjatlari va qonunlar) hukumat orqali o‘tkazishga majbur;



ikkinchi sabab: moliyaviy qaramlik. Har yili tasdiqlanadigan yillik davlat budjeti, xodimlar oyligi va boshqa sarf-xarajatlar (moddiy-texnika, bino va boshqalar) hukumat rahbarligidagi Moliya vazirligi tomonidan hal etiladi;

uchinchi sabab: boshqa idoralar bilan o‘zaro munosabatlarda yuzaga keladigan ziddiyatlar (masalan, biror loyihani ko‘rib chiqishda rozilik ololmaslik, biror idoraga yo‘llangan talabnoma, taqdimnomaning bajarilmasligi) ham hukumat orqali hal etib kelinadi.

Yuqoridagi masalalarni hukumat aralashuvisiz hal etish yo‘li topilmas ekan, mustaqil idora bo‘lsada, o‘z ishini to‘liq amalga oshirishi uchun Vazirlar Mahkamasining ko‘magiga har tomonlama muhtoj bo‘laveradi. Shunday ekan, nazorat qiluvchi organlarga hukumat yoki yuqori turuvchi organning ta’sirni kamaytirish uchun yuqoridagi qaramlikdan voz kechish yo‘llarini o‘ylash lozim bo‘ladi.

Bunda eng oqilona tanlov – ko‘p yillardan buyon e’tibordan chetda qolib kelgan eng og‘riqli masala – bazaviy ma’muriy islohotni amalga oshirish lozim bo‘ladi, ya’ni:

– davlat boshqaruvi organlari (jumladan, nazorat qiluvchi organlar) o‘zi nima, ularning turlari, tashkil etish tartibi, maqomiga doir aniq mezonlarni belgilovchi asosiy hujjat “Davlat boshqaruvi organlarini tashkil etishning huquqiy asoslari to‘g‘risida”gi qonunni ishlab chiqish va qabul qilish;

– mustaqil nazorat qiluvchi organlarni tashkil etish va faoliyatiga doir asosiy hujjatlar faqat qonun shaklida qabul qilinishiga erishish orqali ularning hukumatdan ko‘ra ko‘proq parlamentga hisobdorligiga erishish;

AQSHning yo‘l qo‘ygan xatosidan tezkorlik bilan chiqargan tarixiy xulosasiga tayangan holda:

1) nazorat organlari rahbarlari va a’zolarini lavozimga tayinlashdagi cheklovlar;

2) ichki kadr siyosatidagi mustaqillik;

3) moliyaviy mustaqillik;

4) nazorat tadbirlariga doir qarorlarni tashqi ta’sirni kamaytirish uchun kollegial ravishda qabul qilish;

5) siyosiy tazyiq tufayli lavozimdan ozod etilmaslik kafolatini joriy qilish lozim.

Adham BARATOV,
Adliya vazirligi huzuridagi
Davlat xizmatlari agentligi
boshqarma boshlig‘i o‘rinbosari