



**Improving the institute of scientific expertise of draft normative legal
acts: practice, problems and solutions**

Karimova Zulfizar Lochinovna

Senior Consultant, Institute for Analysis and Regulatory Impact Assessment
under the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan

Abstract

This article examines the theoretical and legal foundations of the institute for scientific expertise of draft regulatory legal acts, its functional significance in the lawmaking process, and organizational and legal issues related to ensuring its effectiveness. The role of scientific expertise in improving the quality of legal regulation, ensuring the scientific validity of adopted legal solutions, and predicting possible negative consequences is revealed.

Keywords

draft normative legal act, scientific expertise, scientific conclusion, lawmaking, evidence-based regulation, expert qualification, digitalization, regulatory impact assessment.

**Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини илмий экспертизадан
ўтказиш институтини такомиллаштириш: амалиёт, муаммолар ва ечимлар**

Каримова Зулфизар Лочиновна

Адлия вазирлиги ҳузуридаги Қонунчиликни таҳлил қилиш ва тартибга
солиш таъсирини баҳолаш институти бош маслаҳатчиси

Аннотация: Мазкур мақолада норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини илмий экспертизадан ўтказиш институтининг назарий-ҳуқуқий асослари, қонун ижодкорлиги жараёнидаги функционал аҳамияти ҳамда унинг самарадорлигини таъминлаш билан боғлиқ ташкилий-ҳуқуқий масалалар тадқиқ этилган. Илмий экспертизанинг ҳуқуқий тартибга солиш сифатини ошириш, қабул қилинаётган ҳуқуқий ечимларнинг илмий асосланганлигини таъминлаш ва эҳтимолий салбий





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

оқибатларни олдиндан аниқлашдаги ўрни очиб берилган.

Калит сўзлар: норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳаси, илмий экспертиза, илмий хулоса, қонун ижодкорлиги, далилларга асосланган тартибга солиш, эксперт малакаси, рақамлаштириш, тартибга солиш таъсирини баҳолаш.

Қонун ижодкорлиги сифатини таъминлаш ҳуқуқий нормаларнинг юридик техника талабларига мувофиқлигини текшириш билан чекланмайди. Замонавий тартибга солиш тизимида ҳуқуқий аралашувнинг зарурати, танланган воситанинг муқобил ечимларга нисбатан афзаллиги, ижтимоий-иқтисодий оқибатлари ва уни амалга ошириш имкониятларини олдиндан баҳолаш алоҳида аҳамият касб этади. Ушбу вазифаларни бажаришда илмий экспертиза ҳуқуқий қарор қабул қилиш жараёнини соҳавий билимлар, эмпирик далиллар ва мустақил таҳлилий хулосалар билан таъминловчи институт сифатида намоён бўлади.

Ўзбекистонда илмий экспертизага оид махсус тартибларнинг шакллантирилиши норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг илмий асосланганлигини оширишга қаратилган институционал қадамдир. Бироқ мажбурий хулоса олиш талабининг ўзи эксперт хулосасининг тадқиқот сифати, асосланганлиги ва қарор қабул қилишга таъсирини кафолатламайди. Шу боис мазкур тадқиқотнинг марказий муаммоси илмий экспертизанинг формал процессуал босқичдан мустақил мазмуний баҳолаш механизмига айланиши учун қандай ҳуқуқий ва ташкилий шартлар зарурлигини аниқлашдан иборат. Тадқиқотнинг мақсади — Ўзбекистонда норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини илмий экспертизадан ўтказишнинг амалдаги ҳуқуқий модели ва унинг қўлланиш амалиётини баҳолаш, мазкур институтнинг натижадорлигига тўсқинлик қилувчи омилларни тизимлаштириш ҳамда уни такомиллаштиришга оид илмий-амалий таклифларни асослаш.

Ўзбекистон Республикасининг «Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида»ги Қонуни қонун ижодкорлигининг умумий ҳуқуқий доирасини белгилайди. Президентнинг 2024 йил 16 августдаги ПФ–111-сон Фармони билан 2024 йил 1





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

октябрдан бошлаб қонун лойиҳалари бўйича тегишли соҳадаги давлат экспертлик илмий-тадқиқот муассасалари хулосаларини мажбурий олиш тартиби жорий этилган¹. Вазирлар Маҳкамасининг 2025 йил 22 январдаги 29-сон қарори илмий экспертизани ташкил этиш тартибини, 2025 йил 25 апрелда 3620-сон билан рўйхатга олинган намунавий услубиёт эса унинг методик асосларини белгилайди². Амалдаги тартибга кўра, қонун лойиҳаларининг илмий экспертизаси тегишли соҳадаги давлат экспертлик илмий-тадқиқот муассасалари томонидан беғараз амалга оширилади. Қонуности ҳужжатлари лойиҳалари бўйича давлат илмий-тадқиқот муассасалари ва давлат олий таълим муассасаларини келишув асосида жалб қилиш назарда тутилган. Жараёни loyiha.adliya.uz электрон тизими орқали ташкил этиш белгиланган.

Қонунчиликда илмий экспертиза мажбурий босқич сифатида қайд этилган бўлса-да, амалиётда унинг қамрови пастлигича қолмоқда. 2025 йилда ҳуқуқий экспертизадан ўтказилган 198 та қонун лойиҳасидан 26 таси (13,1 фоиз) юзасидан илмий хулоса олинган. 2026 йилнинг январь–июль ойларида эса 145 та қонун лойиҳасидан 23 таси (16 фоиз) бўйича илмий хулоса тақдим этилган. Бу рақамлар илмий хулосанинг ҳуқуқий экспертизага келиб тушган лойиҳалар ҳужжатлари таркибида қайд этилиши етарли даражада таъминланмаганини кўрсатади.

Ўрганилган 49 та илмий хулосанинг 20 таси (40,8 фоиз) мазмунан етарли асослантирилмаган деб баҳоланган: 14 тасида таклифлар мавжуд эмас, 6 тасида эса илмий-амалий аҳамияти паст бўлган кам сонли таклифлар келтирилган.

Шу ўринда муҳим методологик фарқни қайд этиш керак: эътирозлар йўқлиги эксперт хулосасининг паст сифатига тенг эмас. Асосланган ижобий хулоса ҳам илмий натижадир. Демак, сифат мезони сифатида таклифлар сонини эмас, хулосада қўлланилган тадқиқот усули, далиллар базаси, муқобил ечимлар таҳлили

¹ <https://lex.uz/docs/7069968>

² <https://lex.uz/docs/7331457>; <https://www.lex.uz/uz/docs/7495608>





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

ва натижанинг текширилувчанлигини қўллаш тўғрироқ. Масалан, «Меҳнатни муҳофаза қилиш тўғрисида»ги қонуннинг янги таҳрири лойиҳаси (ID-5581) юзасидан илмий хулосада таклиф билдирилмаган, ҳолбуки идоралараро келишувда бир қатор концептуал эътирозлар қайд этилган. Бу ҳолат илмий хулоса нотўғри эканини ўз-ўзидан исботламайди, аммо хулосада баҳсли масалалар нима сабабдан қабул қилиниши ёки рад этилиши изоҳланиши зарурлигини кўрсатади. «Радиоактив чиқиндилар билан муомалада бўлиш тўғрисида»ги лойиҳа (ID-5563) бўйича келтирилган мисол эса экспертизанинг бевосита тартибга солиш предметига йўналтирилган бўлиши талабини долзарблаштиради.

Таклиф ва эътирозлар билдирилган 36 та хулосанинг 12 тасида илмий ёндашув кузатилган, қолган 24 тасида асосан ҳуқуқий ва лингвистик таҳлил устун бўлган. Ушбу кузатув экспертиза турлари чегараларини аниқроқ методик белгилаш, жумладан, илмий хулосада фараз, далил, таҳлил усули ва натижа ўртасидаги мантиқий боғлиқликни мажбурий очиб бериш зарурлигини англатади.

Ўрганилган таҳлил натижаларига кўра, илмий экспертиза жараёнларни тартибга солишда бир қанча муаммолар мавжудлиги аниқланди.

Биринчи муаммо экспертнинг предметга мос танланиши билан боғлиқ. Кўриб чиқилган 49 та хулосанинг 19 таси дастлабки таҳлилда лойиҳанинг асосий муносабатлар соҳасига бевосита ихтисослашмаган муассасалар томонидан берилган деб таснифланган. Бундай тасниф экспертнинг индивидуал компетенциясини автоматик тарзда инкор этмаса-да, ташкилот ва аниқ мутахассис танлаш мезонлари ошкора бўлиши кераклигини кўрсатади. Айниқса рақамли бошқарув, экология, меҳнат хавфсизлиги ва технологик хатарлар каби соҳаларда фанлараро эксперт гуруҳлари самаралироқ бўлиши мумкин.

Иккинчи муаммо муддат ва таҳлил чуқурлигининг ўзаро мутаносиблигидир. Амалдаги тартибда белгиланган етти кунлик муддат ҳажми ва мураккаблиги турлича бўлган лойиҳалар учун бир хил қўлланилганда, илмий адабиётларни





ўрганиш, маълумотларни таққослаш ва мустақил хулосага келиш имконияти чекланиши мумкин. Муддатни барча ҳолатлар учун механик равишда узайтириш ўрнига, лойиҳанинг мураккаблиги ва жамоатчилик учун эҳтимолий таъсиридан келиб чиқадиган табақалаштирилган механизм илмий жиҳатдан мақбулроқ.

Учинчи муаммо эксперт компетенциясини аниқлаш мезонларининг етарлича конкретлаштирилмаганидир. Намунавий услубиётдаги «малакали ходим» талаби амалда соҳавий ихтисослашув, илмий ёки амалий тадқиқот тажрибаси, методологик кўникма ва манфаатлар тўқнашувидан холилик талаблари билан тўлдирилиши мақсадга мувофиқ. Илмий даражанинг мавжудлиги эксперт компетенциясининг ягона кўрсаткичи сифатида қабул қилинмаслиги лозим.

Тўртинчи муаммо ресурс таъминоти ва эксперт мустақиллиги ўртасидаги мувозанатдир. Қонун лойиҳалари бўйича беғараз экспертиза тартиби муассасаларга қўшимча интеллектуал ва вақт ресурслари юклайди. Бунда молиялаштириш манбаси масаласи ҳал этилар экан, хулосанинг мазмунига ҳақ тўлашни боғлашга йўл қўймаслик, мустақил баҳолаш ва манфаатлар тўқнашувини бошқариш кафолатларини назарда тутиш лозим.

Бешинчи муаммо рақамлаштириш имкониятидан тўлиқ фойдаланмаслик билан боғлиқ. Электрон иш юритиш фақат ҳужжатни юклаш эмас, балки унинг муаллифи, экспертиза предмети, асослари, билдирилган таклифлар ва уларнинг кейинги тақдири бўйича кузатиловчан маълумотлар занжирини яратишни тақозо этади.

Олтинчи муаммо илмий ахборот инфратузилмасининг тарқоқлигидир. Миллий диссертациялар, монографиялар ва илмий мақолаларнинг турли электрон ресурсларда жойлашгани, шунингдек айрим халқаро манбаларга обуна зарурати илмий хулоса тайёрлаш харажатини оширади. Шу сабабли тўлиқ матнга қонуний кириш имконини таъминлайдиган интеграциялашган каталог ва илмий манбаларни танлаш стандартлари зарур.

Хорижий ёндашувлар қиёсий таҳлили





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

Қозоғистон Республикасининг «Хукукий ҳужжатлар тўғрисида»ги Қонуни³ 30-моддасида норматив-хукукий ҳужжатлар лойиҳаларининг тартибга солиш предметиға қараб хукукий, коррупцияға қарши, иқтисодий ва бошқа турдаги илмий экспертизаларни ўтказиш имконияти белгиланган. Унда илмий муассасалар билан бирга алоҳида экспертлар ва эксперт комиссияларини жалб қилиш, заруратда комплекс ёки такрорий экспертиза ўтказиш имкониятлари ҳам назарда тутилган. Мазкур модель экспертизани аниқ компетенция ва предмет асосида ташкил этишга эътибор қаратади.

Канадада алоҳида умумий мажбурий илмий экспертиза босқичидан кўра, далилларга асосланган қарор қабул қилишни тартибга солиш таъсирини баҳолаш жараёнига сингдириш ёндашуви устувор. *Cabinet Directive on Regulation* талабларига кўра, федерал тартибга солиш таклифлари бўйича таъсир таҳлили ўтказилади, муқобил воситалар, манфаатдор томонлар ва кутилаётган натижалар баҳоланади; асосий хулосалар *Regulatory Impact Analysis Statement*да ифодаланади. Бу тажриба илмий далиллар лойиҳа якунида эмас, балки ечимни танлаш босқичидан қўлланилиши лозимлигини кўрсатади.

Қиёсий натижалардан келиб чиқиб, Ўзбекистон учун икки ўзаро боғлиқ вазифа аниқланади: бир томондан, илмий экспертизанинг мустақил предмети, процессуал кафолатлари ва эксперт компетенциясини аниқлаш; иккинчи томондан, илмий асосларни тартибга солиш таъсирини баҳолаш билан мувофиқлаштириш. Хорижий моделларни бевосита кўчириш эмас, миллий институтлар ваколати ва ресурс имкониятларига мослаштириш талаб этилади.

Таҳлил асосида қуйидаги концептуал ёндашув таклиф қилинади: илмий экспертизанинг сифатини уч даражада — процессуал мувофиқлик (хулосанинг мавжудлиги ва ўз вақтида олиниши), методологик асосланганлик (манбалар, усуллар ва далиллар сифати) ҳамда қарорга таъсир (таклифлар бўйича асосли

³ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

муносабат ва лойиҳанинг такомиллашиши) — баҳолаш зарур. Бундай модель хулосалар сонига йўналтирилган формал ҳисобдорликдан натижавий баҳолашга ўтиш имконини беради.

Биринчидан, намунавий илмий хулоса тузилмасида тадқиқот саволи, тартиб-га солиш муаммоси, фойдаланилган маълумотлар, қўлланилган методлар, муқобил ҳуқуқий ечимлар, илмий хулоса ва унинг чекловлари алоҳида кўрсатилиши керак. Ижобий хулоса ҳам далиллар билан асосланиши талаб этилади.

Иккинчидан, экспертлар реестри ташкилот номлари рўйхатидан соҳавий компетенциялар харитасига айлантирилиши мақсадга мувофиқ. Унда ихтисослик, тадқиқот йўналиши, тажриба ва манфаатлар тўқнашувига оид ахборот акс этиши; фанлараро лойиҳаларга бир нечта мутахассис жалб қилиниши мумкин. Нодавлат илмий муассасалар ва мустақил экспертларни жалб қилиш масаласи танлов шаффофлиги ва сифат назорати билан бирга ҳал қилиниши лозим.

Учинчидан, мураккаб лойиҳалар учун асослантилган тартибда экспертиза муддатини узайтириш имконияти, заруратда қўшимча ва қайта экспертиза ўтказиш шартлари белгилаб қўйилиши мумкин. Молиявий таъминотни ўзгартириш бўйича қарорлар эса бюджет юки, манфаатлар тўқнашуви ва натижа сифатига таъсири нуқтаи назаридан алоҳида баҳоланиши талаб этилади.

Тўртинчидан, *loyiha.adliya.uz* тизимида илмий экспертизага йўллаш, соҳавий мутахассисни танлаш, хулосани тақдим этиш, таклифлар бўйича ишлаб чиқувчи позициясини қайд этиш ва экспертиза натижалари бўйича даврий таҳлил қилиш имкониятларини интеграциялаш зарур. Бешинчидан, илмий муассасалар учун методик қўлланмалар, соҳавий намунавий хулосалар, мунтазам малака ошириш дастурлари ва ташқи рецензия институти йўлга қўйилиши мақсадга мувофиқ. Мазкур чоралар илмий экспертизанинг ҳуқуқий экспертиза билан функционал чегарасини аниқлаштиришга ҳам хизмат қилади.

Тадқиқот натижалари норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини илмий экспертизадан ўтказиш институти Ўзбекистонда ҳуқуқий жиҳатдан шаклланишини, бироқ унинг мазмуний самарадорлиги фақат мажбурий хулоса





**JOURNAL OF
SCIENCE AND INNOVATIVE RESEARCH STUDIES
VOLUME-1, ISSUE-10, 2026**

олиш талабига боғлиқ эмаслигини кўрсатади. Илмий экспертизанинг ҳақиқий қиймати лойиҳадаги ҳуқуқий ечимни мустақил текшириш, эмпирик ва назарий далилларни таққослаш, муқобил чораларни баҳолаш ва асосли қарор қабул қилинишига таъсир кўрсатиш қобилияти билан белгиланади. Шунинг учун эксперт компетенциясини аниқлаш, методологик стандартлар ишлаб чиқиш, муддатларни лойиҳа мураккаблигига мослаштириш, электрон кузатувчанликни кучайтириш ва илмий ресурслардан фойдаланиш имкониятларини кенгайтириш ягона институционал ислохотнинг ўзаро боғлиқ йўналишлари сифатида кўрилиши лозим. Бунда илмий экспертизанинг мақсади лойиҳада кўпроқ камчилик топиш эмас, балки таклиф этилаётган тартибга солиш ечимининг илмий жиҳатдан асосли ва ижтимоий нуқтаи назардан мутаносиб бўлишини таъминлашдир.

Фойдаланилган манбалар

1. Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуни. URL.//
2. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2024 йил 16 августдаги ПФ–111-сон “Ижтимоий муносабатларни ҳуқуқий тартибга солишнинг барқарорлигини таъминлаш, сифати ва самарадорлигини ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони. URL.// <https://lex.uz/docs/7069968>
3. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2025 йил 22 январдаги 29-сон “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг илмий асосланганлик даражасини ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги қарори. URL.// <https://lex.uz/docs/7331457>
4. Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини илмий экспертизадан ўтказиш бўйича намунавий услубиёт (рўйхат рақами 3620, 2025 йил 25 апрель). URL.// <https://www.lex.uz/uz/docs/7495608>
5. “Ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қозоғистон Республикаси Қонуни № 480-В. URL.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

