DAVLAT BOSHQARUVIDA HISOBDORLIK VA SHAFFOFLIKNI OSHIRISHDA JAMOATCHILIK NAZORATI HAMDA OAVNING O‘ZARO TA'SIRI METODOLOGIYASI

METHODOLOGY OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC CONTROL AND MASS MEDIA IN ENHANCING ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Muallif: Sherzodxon Tojiddinxon o‘g‘li Qudratxo‘ja [1]
Affiliyatsiya: O‘zbekiston jurnalistika va ommaviy kommunikatsiyalar universiteti rektori, O‘zbekiston hamda Qoraqalpog‘istonda xizmat ko‘rsatgan jurnalist, siyosiy fanlar nomzodi, professor [1]
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.23528108

ANNOTATSIYA

Mazkur maqolada davlat boshqaruvida hisobdorlik va shaffoflikni oshirishda jamoatchilik nazorati institutlari va ommaviy axborot vositalarining o‘zaro ta'siri metodologiyasi tadqiq etiladi. Vertikal, gorizontal va ijtimoiy hisobdorlik konsepsiyalari asosida jamoatchilik nazorati va OAVning hisobdorlik zanjiridagi o‘rni nazariy jihatdan asoslanadi. Ularning o‘zaro ta'siri “signal – kuchaytirish – institutsional javob – tuzatish” bosqichlaridan iborat sikl sifatida modellashtiriladi. O‘zbekistonda tashabbusli budjet amaliyoti, davlat organlari faoliyatining ochiqligi to‘g‘risidagi qonunchilik hamda xalqaro shaffoflik reytinglaridagi ko‘rsatkichlar tahlil qilinadi. O‘zaro ta'sir samaradorligini baholash uchun javob, tuzatish va o‘z vaqtidalik koeffitsiyentlariga asoslangan integral ko‘rsatkich hamda uni hisoblash metodikasi taklif etiladi.

Kalit so‘zlar: hisobdorlik, shaffoflik, jamoatchilik nazorati, ijtimoiy hisobdorlik, ommaviy axborot vositalari, davlat boshqaruvi, tashabbusli budjet, institutsional javob, integral ko‘rsatkich

ANNOTATION

This article examines the methodology of interaction between public control institutions and the mass media in enhancing accountability and transparency in public administration. Based on the concepts of vertical, horizontal and social accountability, the place of public control and the media in the accountability chain is theoretically substantiated. Their interaction is modeled as a cycle consisting of the stages “signal – amplification – institutional response – correction”. The practice of participatory budgeting in Uzbekistan, legislation on the openness of state bodies, and the country’s indicators in international transparency rankings are analyzed. A composite indicator based on response, correction and timeliness coefficients, together with a method for calculating it, is proposed to assess the effectiveness of this interaction.

Keywords: accountability, transparency, public control, social accountability, mass media, public administration, participatory budgeting, institutional response, composite indicator

Zamonaviy davlat boshqaruvida hisobdorlik va shaffoflik boshqaruv samaradorligi hamda davlatga bo‘lgan ijtimoiy ishonchning asosiy shartlari hisoblanadi. Shaffoflik davlat organlari faoliyati to‘g‘risidagi axborotning ochiqligini, hisobdorlik esa ushbu faoliyat yuzasidan javob berish va zarur hollarda javobgarlikka tortilish majburiyatini anglatadi. Biroq axborotning ochiqligi o‘z-o‘zidan hisobdorlikni yuzaga keltirmaydi: e'lon qilingan ma'lumotlar tahlil qilinishi, jamoatchilik e'tiboriga yetkazilishi va davlat organining javob harakatini talab qilishi zarur. Bu jarayonda jamoatchilik nazorati institutlari va ommaviy axborot vositalari bir-birini to‘ldiruvchi rol o‘ynaydi. “O‘zbekiston – 2030” strategiyasida ham davlat organlari faoliyatining ochiqligini ta'minlash va jamoatchilik nazoratini kuchaytirish ustuvor vazifa sifatida belgilangan [6].

O‘zbekistonda ushbu sohaning huquqiy asoslari izchil shakllantirilgan. 2014-yil 5-maydagi “Davlat hokimiyati va boshqaruvi organlarining faoliyati ochiqligi to‘g‘risida”gi O‘RQ-369-son Qonun [2] davlat organlariga o‘z faoliyati to‘g‘risidagi axborotni faol e'lon qilish majburiyatini yukladi. 2018-yil 12-apreldagi “Jamoatchilik nazorati to‘g‘risida”gi O‘RQ-474-son Qonun [3] esa fuqarolar, fuqarolarning o‘zini o‘zi boshqarish organlari, nodavlat notijorat tashkilotlari va OAVni jamoatchilik nazoratining subyektlari sifatida belgiladi. Konstitutsiyaning yangi tahriridagi 81 va 82-moddalar OAV erkinligini davlat kafolati darajasiga ko‘tardi [1].

Shu bilan birga, xalqaro baholashlar shaffoflik sohasida hal etilishi lozim bo‘lgan muammolar saqlanib qolayotganini ko‘rsatmoqda. Transparency International tashkilotining Korrupsiyani idrok etish indeksida O‘zbekiston 2025-yilda 31 ball bilan 180 davlat orasida 124-o‘rinni egallagan, bu avvalgi yilgi 121-o‘rin va 32 balldan biroz pastdir [16]. AQSh Davlat departamentining 2026-yilgi Moliyaviy shaffoflik hisobotida esa O‘zbekiston budjet hujjatlarini o‘z vaqtida e'lon qilgani ijobiy baholangan, biroq davlat qarzi, xorijiy kreditlar shartlari va davlat xaridlariga oid axborotning to‘liq oshkor etilmagani sababli minimal talablarga javob bermagan [17]. Bu holat axborotning formal ochiqligi va uning amaldagi hisobdorlikka aylanishi o‘rtasidagi tafovutni metodologik jihatdan tadqiq etish zarurligini ko‘rsatadi.

Yu. Xabermas jamoatchilik sohasini hokimiyat qarorlari ochiq va oqilona muhokama qilinadigan makon sifatida ta'riflagan bo‘lib [7], bu yondashuv shaffoflik va hisobdorlik nazariyalarining falsafiy asosi hisoblanadi. Hisobdorlik nazariyasida G. O‘donnell hisobdorlikning ikki asosiy turini ajratgan: saylovlar orqali amalga oshiriladigan vertikal hisobdorlik va davlat organlarining bir-birini nazorat qilishiga asoslangan gorizontal hisobdorlik [8]. K. Smulovits va E. Peruzzotti esa bu tasnifni to‘ldirib, fuqarolik jamiyati tashkilotlari va OAV tomonidan amalga oshiriladigan, saylovlar oralig‘idagi davrda harakat qiluvchi ijtimoiy hisobdorlik tushunchasini kiritgan [9]. Ularning fikricha, ijtimoiy hisobdorlik subyektlari bevosita sanksiya

qoʻllash vakolatiga ega boʻlmasa-da, muammoni jamoatchilik e'tiboriga olib chiqish orqali gorizontal hisobdorlik institutlarini harakatga keltiradi.

M. Bovens hisobdorlikni aktor va forum oʻrtasidagi munosabat sifatida ta'riflab, unda uch bosqichni ajratadi: axborot berish, muhokama qilish va oqibatlar yuzaga kelishi [10]. Bu yondashuv OAV va jamoatchilik nazoratining rolini aniq belgilash imkonini beradi: ular forum vazifasini bajarib, davlat organidan axborot va tushuntirish talab qiladi. A. Shedler esa hisobdorlikning ikki tarkibiy qismi – javob berish majburiyati va majburlash imkoniyati birgalikda mavjud boʻlgandagina u toʻlaqonli boʻlishini ta'kidlaydi [11].

OAVning hisobdorlikdagi rolini empirik jihatdan T. Besli va A. Prat tadqiq qilgan. Ularning modeliga koʻra, mustaqil va raqobatli media bozori mavjud boʻlgan sharoitda hukumatning OAVni nazorat ostiga olishi qiyinlashadi va mansabdor shaxslar xatti-harakatlari ustidan nazorat kuchayadi [12]. A. Brunetti va B. Veder esa matbuot erkinligi yuqori boʻlgan mamlakatlarda korrupsiya darajasi pastroq ekanini koʻplab davlatlar ma'lumotlari asosida koʻrsatgan [13]. J. Foks ijtimoiy hisobdorlik tashabbuslarining samaradorligini tahlil qilib, faqat axborotni ochish bilan cheklangan “taktik” yondashuvlar kam natija berishini, fuqarolar ovozini davlatning javob berish imkoniyati bilan bogʻlaydigan “strategik” yondashuvlar esa samaraliroq ekanini asoslagan [14].

Yuqoridagi nazariy yondashuvlarni umumlashtirib, jamoatchilik nazorati va OAVning hisobdorlikni ta'minlashdagi oʻzaro ta'sirini toʻrt bosqichli sikl sifatida modellashtirish mumkin (1-jadval).

1-jadval

Jamoatchilik nazorati va OAVning oʻzaro ta'siri sikli

Bosqich	Jamoatchilik nazorati subyektlarining roli	OAVning roli	Kutilayotgan natija
1. Signal	Fuqarolar murojaati, jamoatchilik monitoringi, ekspertiza natijalari	Muammoni aniqlash, jurnalistik surishtiruv	Muammo hujjatlashtiriladi
2. Kuchaytirish	Jamoatchilik eshituvi va muhokamasi tashkil etish	Muammoni keng auditoriyaga yetkazish, ekspert fikrlari	Muammo jamoatchilik kun tartibiga kiradi
3. Institutsional javob	Davlat organiga rasmiy soʻrov yuborish, majlislarda qatnashish	Rasmiy munosabatni talab qilish va e'lon qilish	Davlat organi tushuntirish beradi
4. Tuzatish	Koʻrilgan choralar ijrosini monitoring qilish	Takroriy materiallar, natijani kuzatish	Qaror oʻzgaradi yoki javobgarlik choralari koʻriladi

Ushbu modelning asosiy metodologik xulosasi shundaki, jamoatchilik nazorati va OAV har bir bosqichda bir-birining cheklovlarini qoplaydi. Jamoatchilik nazorati

subyektlari qonunda belgilangan so‘rov yuborish va ochiq hay'at majlislarida qatnashish huquqi orqali rasmiy institutsional kanalga ega bo‘ladi, biroq ularning auditoriyasi cheklangan. OAV esa qonun bilan kafolatlangan axborot izlash va tarqatish huquqi [4] tufayli keng auditoriyaga ega, ammo uning axborot olish imkoniyatlari ko‘p hollarda jamoatchilik nazorati natijalariga tayanadi. Shu sababli ular alohida harakat qilganda sikl ko‘pincha ikkinchi yoki uchinchi bosqichda uziladi: OAVda e'lon qilingan muammo rasmiy javobsiz qoladi yoki jamoatchilik monitoringi natijasi keng jamoatchilikka yetib bormaydi.

Ushbu o‘zaro ta'sirning ijobiy namunasi sifatida tashabbusli budjet amaliyotini ko‘rsatish mumkin. Bu mexanizmda fuqarolar mahalliy infratuzilma loyihalarini taklif qiladi va ochiq ovoz berish orqali ularni tanlaydi, OAV va ijtimoiy tarmoqlar esa jarayonni keng yoritib, natijalar ijrosini kuzatib boradi. Iqtisodiyot va moliya vazirligi ma'lumotlariga ko‘ra, 2025-yilda tashabbusli budjetning ikki mavsumi uchun 5,4 trln so‘m ajratilgan bo‘lib, tuman va shahar budjetlarining qo‘shimcha mablag‘lari bilan birga bu ko‘rsatkich qariyb 6 trln so‘mni tashkil etishi prognoz qilingan [15]. Ushbu amaliyot signal, kuchaytirish, javob va tuzatish bosqichlarining barchasi institutsional jihatdan ta'minlangan holda hisobdorlik zanjiri to‘liq ishlashi mumkinligini ko‘rsatadi.

O‘zaro ta'sir samaradorligini baholash uchun quyidagi ko‘rsatkichlardan foydalanish taklif etiladi. Javob koeffitsiyenti davlat organlari rasmiy munosabat bildirgan signallar ulushini ko‘rsatadi:

$$R = N_j / N_s \qquad (1)$$

bu yerda N_s – ma'lum davrda jamoatchilik nazorati subyektlari va OAV tomonidan qayd etilgan signallar (so‘rovlar, murojaatlar, tanqidiy materiallar) soni; N_j – ular bo‘yicha davlat organlari rasmiy javob bergan holatlar soni. Tuzatish koeffitsiyenti esa aniq choralar ko‘rilgan holatlar ulushini aks ettiradi:

$$C = N_c / N_s \qquad (2)$$

bu yerda N_c – signal asosida qaror o‘zgartirilgan, qonunbuzilish bartaraf etilgan yoki javobgarlik choralari ko‘rilgan holatlar soni. O‘z vaqtidalik koeffitsiyenti javob berish tezligini baholaydi:

$$T = 1 - t / t_{max} \qquad (3)$$

bu yerda t – signal qayd etilgandan rasmiy javob olingungacha bo‘lgan o‘rtacha muddat (kunlarda); t_{max} – murojaatlar to‘g‘risidagi qonunchilikda belgilangan javob berish muddati [5]. Agar $t > t_{max}$ bo‘lsa, T = 0 deb qabul qilinadi. Ushbu uch koeffitsiyent asosida o‘zaro ta'sir samaradorligining integral ko‘rsatkichi hisoblanadi:

$$E = (R + C + T) / 3 \qquad (4)$$

Integral ko‘rsatkich 0 dan 1 gacha oraliqda bo‘lib, uning qiymati 0,4 dan past bo‘lganda past, 0,4–0,7 oralig‘ida o‘rta, 0,7 dan yuqori bo‘lganda yuqori samaradorlik sifatida baholanadi. Ko‘rsatkichlarning alohida qiymatlari ham tahliliy ahamiyatga ega. Masalan, javob koeffitsiyenti yuqori, tuzatish koeffitsiyenti esa past bo‘lsa, bu davlat organlari formal javob berishini, ammo muammoni hal qilish choralarini ko‘rmayotganini, ya'ni Shedler ta'kidlagan majburlash elementi yetarli emasligini

koʻrsatadi. Koʻrsatkichlarni hududlar va davlat organlari kesimida hisoblash ularni oʻzaro solishtirish va reyting tuzish imkonini beradi.

Integral koʻrsatkichni hisoblash uchun ma'lumot manbalari va ularni yigʻish tartibi 2-jadvalda keltirilgan.

2-jadval

O'zaro ta'sir samaradorligini baholash uchun ma'lumot manbalari

Koʻrsatkich	Ma'lumot manbai	Yigʻish usuli	Davriylik
Signallar soni (N_s)	Jamoatchilik nazorati subyektlarining soʻrovlari, OAV materiallari, fuqarolar murojaatlari	Murojaatlar reyestri, OAV kontent-monitoringi	Oylik
Javoblar soni (N_j)	Davlat organlarining rasmiy javoblari va bayonotlari	Davlat organlari saytlari, matbuot xizmatlari	Oylik
Tuzatish holatlari (N_c)	Qaror oʻzgartirilgani, intizomiy va boshqa choralar toʻgʻrisidagi axborot	Rasmiy qarorlar, takroriy OAV materiallari	Chorakda bir marta
Javob muddati (t)	Soʻrov va javob sanalari	Murojaatlar reyestri	Oylik

Metodikani amaliyotga joriy etishda signallarni hisobga olishning yagona mezonlarini belgilash muhim ahamiyatga ega. Bir xil muammo boʻyicha bir nechta OAV materiali yoki murojaat bitta signal sifatida hisobga olinishi, signal esa aniq davlat organi va aniq masalaga bogʻlanishi lozim. Aks holda, koʻrsatkich muammolarning soni emas, balki ularning axborot makonidagi rezonansini aks ettirib qoladi.

Xulosa qilib aytganda, davlat boshqaruvida hisobdorlik va shaffoflikni oshirishda jamoatchilik nazorati va OAV ijtimoiy hisobdorlikning bir-birini toʻldiruvchi subyektlari hisoblanadi. Ularning oʻzaro ta'siri signal, kuchaytirish, institutsional javob va tuzatish bosqichlaridan iborat sikl sifatida amalga oshadi, sikl esa faqat har bir bosqich institutsional jihatdan ta'minlangan holdagina toʻliq natija beradi. Shu asosda quyidagi takliflar ilgari suriladi:

birinchidan, “Davlat hokimiyati va boshqaruvi organlarining faoliyati ochiqligi toʻgʻrisida”gi Qonunga OAVda e'lon qilingan jamoatchilik nazorati natijalariga davlat organlarining belgilangan muddatda rasmiy munosabat bildirish majburiyatini kiritish;

ikkinchidan, jamoatchilik nazorati subyektlarining soʻrovlari va ularga berilgan javoblarni hisobga oluvchi ochiq elektron reyestrni yaratish hamda uni OAV va tadqiqotchilar uchun ochiq qilish;

uchinchidan, davlat organlari faoliyatini baholash tizimiga ushbu maqolada taklif etilgan javob, tuzatish va oʻz vaqtidalik koeffitsiyentlarini kiritish;

to‘rtinchidan, tashabbusli budjet tajribasini davlat xaridlari va davlat qarzi kabi shaffoflik darajasi past bo‘lgan sohalarga kengaytirish, xususan, ushbu sohalar bo‘yicha ma'lumotlarni ochiq formatda e'lon qilish;

beshinchidan, jurnalistlar va jamoatchilik nazorati subyektlari uchun ochiq ma'lumotlar bilan ishlash, davlat organlariga so‘rov yuborish va natijalarni monitoring qilish bo‘yicha qo‘shma o‘quv dasturlarini tashkil etish.

Mazkur takliflarning amalga oshirilishi jamoatchilik nazorati va OAVning o‘zaro ta'sirini tizimli va o‘lchanadigan jarayonga aylantirishga, davlat boshqaruvida hisobdorlik va shaffoflikni oshirishga hamda xalqaro reytinglarda mamlakat o‘rnini yaxshilashga xizmat qiladi.

FOYDALANILGAN ADABIYOTLAR

1. O‘zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi. – Toshkent: O‘zbekiston, 2023. // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz/docs/6445145
2. O‘zbekiston Respublikasining 2014-yil 5-maydagi “Davlat hokimiyati va boshqaruvi organlarining faoliyati ochiqligi to‘g‘risida”gi O‘RQ-369-son Qonuni // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz
3. O‘zbekiston Respublikasining 2018-yil 12-apreldagi “Jamoatchilik nazorati to‘g‘risida”gi O‘RQ-474-son Qonuni // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz/acts/-3679092
4. O‘zbekiston Respublikasining 2007-yil 15-yanvardagi “Ommaviy axborot vositalari to‘g‘risida”gi Qonuni (yangi tahrir) // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz/acts/-1106870
5. O‘zbekiston Respublikasining 2017-yil 11-sentyabrdagi “Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to‘g‘risida”gi O‘RQ-445-son Qonuni (yangi tahrir) // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz
6. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2023-yil 11-sentyabrdagi “«O‘zbekiston – 2030» strategiyasi to‘g‘risida”gi PF-158-son Farmoni // Qonunchilik ma'lumotlari milliy bazasi. – URL: https://lex.uz
7. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. – Cambridge, MA: MIT Press, 1989. – 301 p.
8. O’Donnell G. Horizontal Accountability in New Democracies // Journal of Democracy. – 1998. – Vol. 9, No. 3. – P. 112–126.
9. Smulovitz C., Peruzzotti E. Societal Accountability in Latin America // Journal of Democracy. – 2000. – Vol. 11, No. 4. – P. 147–158.
10. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework // European Law Journal. – 2007. – Vol. 13, No. 4. – P. 447–468.
11. Schedler A. Conceptualizing Accountability // The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies / eds. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner. – Boulder: Lynne Rienner, 1999. – P. 13–28.
12. Besley T., Prat A. Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability // American Economic Review. – 2006. – Vol. 96, No. 3. – P. 720–736.
13. Brunetti A., Weder B. A Free Press Is Bad News for Corruption // Journal of Public Economics. – 2003. – Vol. 87, No. 7–8. – P. 1801–1824.

14. Fox J.A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? // World Development. – 2015. – Vol. 72. – P. 346–361.
15. 2025-yilda jamoatchilik fikri asosida shakllanadigan loyihalar uchun 7 trln so‘m yo‘naltiriladi // O‘zbekiston Respublikasi Iqtisodiyot va moliya vazirligi. – URL: https://gov.uz/oz/imv/news/view/33629
16. Uzbekistan Corruption Rank // Trading Economics (Transparency International ma'lumotlari asosida). – URL: https://tradingeconomics.com/uzbekistan/corruption-rank
17. Uzbekistan fails US fiscal transparency test as debt and procurement disclosures fall short // Kun.uz. – 2026-yil 20-avgust. – URL: https://kun.uz/en/news/2026/08/20/uzbekistan-fails-us-fiscal-transparency-test-as-debt-and-procurement-disclosures-fall-short