

UDC: 342.9(042)(575.1)

O'ZBEKISTONDA MA'MURIY NIZOLARNI HAL QILISH JARAYONLARINI SODDALASHTIRISH VA TAKOMILLASHTIRISH MASALALARI

Azizov Bunyod Mavlonovich,
O'zbekiston Respublikasi Adliya vazirligi
Ma'muriy tartib-taomillarni takomillashtirish
va monitoringini yuritish boshqarmasi boshlig'i
ORCID: 0000-0002-2612-6184
e-mail: b.azizov@adliya.uz

Annotatsiya. Maqolada ma'muriy nizolarni hal qilishda xorijiy davlatlar tajribasi va O'zbekiston Respublikasida sudgacha hal qilish mexanizmlari tahlil qilingan. Xorijiy davlatlar tajribasi nizolarni hal qilishning turli usullari mavjudligi va nizolarni sudgacha hal qilish mexanizmlarining samarali qo'llanib kelinayotganini ko'rsatdi. Ma'muriy nizolarni sudgacha hal qilish mexanizmlarining belgilanishi nizolarni tezroq, osonroq hamda tinch yo'l bilan hal qilish imkonini beradi. Fuqarolarning ortiqcha vaqt va mablag'lari sarflanishining oldi olinadi, davlat resurslari tejaladi, ma'muriy sudlarning ish yuklamasi kamayishiga erishiladi. Albatta, nizolarni sudgacha hal qilish bo'yicha vakolatli organ tomonidan qabul qilingan qarorga aholi yoki tadbirkorlik subyekti rozi bo'lmasa, nizoni sudda ko'rib chiqish uchun murojaat qilish bilan bog'liq konstitutsiyaviy huquq mavjud bo'ladi. Ya'ni, nizolarning sud tomonidan ko'rib chiqilishi ma'muriy nizolarni ko'rib chiqish jarayonida buzilgan huquqlarni himoya qilishning yakuniy kafolati hisoblanadi. Xorijiy davlatlar tajribasidan kelib chiqib, O'zbekiston Respublikasi qonunchiligiga sudgacha ma'muriy nizolarni hal qilish mexanizmining kiritilishi qonunchilikda huquqiy bo'shliqlarni bartaraf etish hamda ma'muriy nizolarni ko'rib chiqish va hal qilishda yagona huquqiy mexanizmlar belgilanishiga xizmat qiladi.

Kalit so'zlar: ma'muriy tartib-taomillar, ma'muriy nizolar, ma'muriy harakat, sudgacha shikoyat qilish, nizolarni sudgacha hal qilish, ma'muriy huquq, Ombudsman.

ВОПРОСЫ УПРОЩЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУР РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В УЗБЕКИСТАНЕ

Азизов Бунёд Мавлонович,
начальник управления совершенствования
и мониторинга административных процедур
Министерства юстиции Республики Узбекистан

Аннотация. В статье анализируется зарубежный опыт и Республики Узбекистан по разрешению административных споров и механизмов досудебного урегулирования. Опыт зарубежных стран показал, что существуют различные способы разрешения споров и эффективно используются механизмы досудебного урегулирования. Создание досудебных механизмов разрешения административных споров позволит быстрее, проще и мирнее разрешать споры. Будут предотвращены излишние затраты времени и денег граждан, сэкономлены государственные ресурсы, снижена нагрузка на административные суды. Безусловно, если население или субъект хозяйствования не согласны с решением компетентного

органа по досудебному урегулированию споров, существует конституционное право на обращение в суд за рассмотрением спора. Иными словами, окончательное рассмотрение споров судом является окончательной гарантией защиты прав, нарушенных в ходе административного производства. Основываясь на опыте зарубежных стран, введение механизма разрешения досудебных административных споров в законодательство Республики Узбекистан будет способствовать устранению правовых пробелов в законодательстве и установлению единого правового механизма рассмотрения и разрешения административных споров.

Ключевые слова: административные процедуры, административные споры, административное действие, досудебное обжалование, досудебное урегулирование споров, административное право, омбудсмен.

ISSUES OF SIMPLIFICATION AND IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION PROCESSES IN UZBEKISTAN

Azizov Bunyod Mavlonovich,

Head of the Department for Improvement and monitoring of administrative procedures,
Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan

Abstract. The article analyzes the experience of pre-trial settlement of administrative disputes abroad and in the Republic of Uzbekistan. The experience of foreign countries has shown that there are different ways to resolve disputes and that pre-trial settlement mechanisms are being used effectively. Establishing mechanisms for the pre-trial resolution of administrative disputes will allow for faster, easier and more peaceful settlement of disputes. Excessive time and money of citizens will be prevented, public resources will be saved, and the workload of administrative courts will be reduced. Of course, if the population or business entity does not agree with the decision of the competent authority for pre-trial settlement of disputes, there is a constitutional right to apply to the court for consideration of the dispute. In other words, the final consideration of disputes by the court is the final guarantee of protection of the rights violated in the process of administrative disputes. Based on the experience of foreign countries, the introduction of a mechanism for resolving pre-trial administrative disputes in the legislation of the Republic of Uzbekistan will help to eliminate legal gaps in the legislation and establish a single legal mechanism for consideration and resolution of administrative disputes.

Keywords: administrative procedures, administrative disputes, administrative action, pre-trial appeal, pre-trial settlement of disputes, administrative law, Ombudsman.

Kirish

O'zbekistonda ma'muriy tartib-taomillar rivojlanib borayotgan huquqiy sohalardan biri hisoblanadi.

Fuqarolar va ma'muriy organlar ishtirokidagi ma'muriy tartib-taomillar takomillashmoqda hamda bu sohada nizolar ham ko'payib bormoqda. Shu sababli ma'muriy nizolarni sudgacha hal qilish bo'yicha amaldagi qonunchilik va huquqni qo'llash amaliyotini takomillashtirish, davlat boshqaruvi va nizolarni hal qilishning samarali mexanizmlarini belgilash dolzarb ahamiyat kasb etmoqda.

Ma'muriy nizolarni sudgacha hal qilish choralarni ko'rish mexanizmi nizolarni tez-kor, o'z vaqtida va iqtisodiy jihatdan samarali hal qilish imkonini beradi. Shuningdek, sudlarning ish yuklamasini kamaytiradi hamda sud ishlarini amalga oshirish bilan bog'liq moddiy xarajatlarni tejashga yordam beradi.

Tahlillar ushbu sohadagi ilmiy izlanishlarning kamligi, ma'muriy nizolarni sudgacha yoki suddan tashqari shaklda hal etishni (mediatsiya) qonuniy tartibga solish zarurligini ko'rsatdi.

Quyidagi mualliflarning asarlari ma'muriy va ommaviy nizolarni hal qilish muammolariga bag'ishlangan: A.E. Avrutin, A.A. Vlasov, I.M. Divin, A.B. Zelensov, A.I. Kaplunov, P.I. Kononov, N.G. Kiper, Ye.B. Lupareva, U.V. Meteleva, Yu.V. Nadolskaya, A.I. Okunev, Yu.A. Popova, N.G. Salishcheva, V.D. Sorokin, Yu.N. Starilov, N.V. Suxareva, N.Y. Xamaneva, O.V. Chikalina, F.F. Yaxina, G. Braban, J. Uedel, S. Popovich, R. Sharven va boshqalar. Ularning maqolalarida nazariya va qonunchilikdagi mavjud bo'shliqlarni aniqlash hamda to'ldirish bo'yicha ayrim tavsiyalar aks etgan. Ushbu ilmiy maqolada esa ma'muriy nizolarni sudgacha hal qilish doirasi va muammolarni hal qilishning dolzarb tomonlari ochib berilgan.

Material va metodlar

Maqolani yoritishda umumiy ilmiy (analogiya, tahlil va sintez) va ilmiy birlashish metodlaridan foydalanilgan. Maxsus huquqiy tadqiqot (rasmiy huquqiy, tarixiy va ma'muriy nizolarni hal qilish bo'yicha xorijiy nazariyalarni o'rganish) nuqtayi nazaridan qiyosiy tahlil qilingan.

Tadqiqot natijalari tahlili

Ma'muriy nizolarni sudgacha va sudan tashqari shakllarda hal qilish tartibini belgilaydigan ma'muriy tartib-taomillarni tartibga soluvchi milliy va xorijiy davlatlar qonunchiligi ma'muriy nizolarni hal qilish sohasidagi munosabatlar, ma'muriy nizolarni qonun ustuvorligi belgisi sifatida hal qilishning samarali mexanizmlaridir.

O'zbekistonda ma'muriy tartib-taomillar bilan bog'liq nizolarni sudgacha hal etish mexanizmlarini joriy qilish masalasi muqaddam o'rganilmagan va tadqiq qilinmagan.

Fuqarolarning huquq va qonuniy manfaatlarini ta'minlash huquqiy davlatlarning asosiy vazifalaridan biri sanaladi. Shu maqsadda mamlakatimizda davlat organlarining aholi bilan muloqotini takomillashtirish, fuqarolar huquq va erkinliklarining ishonchli himoyasini ta'minlash hamda ularning

muammolarini hal etishning zamonaviy mexanizmlarini joriy qilish borasida izchil ishlar amalga oshirilmoqda.

O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiya-sining 43-moddasida davlat fuqarolarining Konstitutsiya va qonunlarda mustahkamlangan huquq va erkinliklari ta'minlanishi, 44-moddasida har bir shaxsga o'z huquq va erkinliklarini sud orqali himoya qilish, davlat organlari, mansabdor shaxslar, jamoat birlashmalarining g'ayriqonuniy xatti-harakatlari ustidan sudga shikoyat qilish huquqi kafolatlangan.

Albatta, sud fuqarolarning huquq va erkinliklarini ta'minlash, ularning buzilgan huquqlarini tiklashda muhim bo'g'in vazifasini bajaradi. Lekin har bir nizoli holatning faqat sudda ko'rilishi fuqarolarni ortiqcha ovoragarchiliklar, ularning vaqti va mablag'i ortiqcha sarflanishiga olib keladi.

Davlat boshqaruvida fuqarolar ishtiroki hamda ma'muriy organlar bilan munosabatlarda qonun ustuvorligi, jismoniy va yuridik shaxslarning qonuniy manfaatlarini ta'minlash, ma'muriy organlar tomonidan adolatli qarorlar qabul qilishda ma'muriy tartib-taomillar to'g'risidagi qonunchilik muhim ahamiyat kasb etadi.

Ma'muriy tartib-taomillar hokimiyatning davlat boshqaruvi jarayonida normativ-huquqiy hujjatlar bilan tartibga solinadigan harakatlari tartibini ifodalaydi, ularning maqsadi ma'muriy huquqning moddiy normalarini amalga oshirishdir [1].

Ma'muriy tartib-taomillar funksional, aniq, ma'muriy ishni ko'rib chiqish va mustaqil amaldorning adolatli qaror qabul qilishga kafolat berishga qaratilgan vosita deb tan olinishi kerak [2].

Ma'muriy tartib-taomillarni huquqiy tartibga solish, byurokratik talablarning oldini olish, fuqarolarni ortiqcha ovoragarchiliklardan xalos qilish maqsadida 2018-yil yanvar oyida *O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonuni* (keyingi o'rinlarda Qonun deb

yuritiladi) qabul qilingan. Qonun bevosita ma'muriy tartib-taomillarni amalga oshirish sohasidagi munosabatlarni tartibga soladi.

Ma'muriy tartib-taomil – bu ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyatini tartibga soluvchi protsessual qoidalar hisoblanadi.

Shaxsning davlat bilan munosabatlarga kirishishi va huquqiy himoya qilishda ma'muriy hujjatlar ustidan sudgacha, ya'ni ma'muriy tartibda shikoyat qilish jarayoni ham muhim hisoblanadi.

Ma'muriy nizo – bu kuchga boshqaruv (hokimiyat) kuchiga ega bo'lganlar bilan teng kuchga ega bo'lmagan shaxslar o'rtasida yuzaga kelayotgan nizolar hisoblanadi va u davlat-huquqiy munosabatlari (hokimiyat va bo'ysunish) asosida tartibga solinadi.

Ushbu munosabatlarda, bir tomondan, fuqaro (yoki yuridik shaxs), boshqa tomondan, fuqaroning (yoki yuridik shaxsning) huquqlari, erkinliklari va qonuniy manfaatlarini ta'minlash, himoya qilish yoki tiklash, ularga qonuniy majburiyatlarni kiritish, ularni davlat boshqaruvi sohasida huquqiy javobgarlikka tortish bilan bog'liq ma'muriy organ ishtirok etadi. Ya'ni, fuqarolar va yuridik shaxslar tomonidan ularga nisbatan ma'muriy funksiyalar va vakolatlarga ega bo'lganlar o'rtasida boshlangan nizolarni ko'rib chiqish tushunilishi lozim. Bu jarayonda qarama-qarshilikning zaif tomoni aynan jismoniy va yuridik shaxslar bo'lib, davlat aynan ularning huquq va qonuniy manfaatlarini tezkor va adolatli ta'minlashi lozim.

Qonunning 63-moddasida ma'muriy shikoyat qilish tartibi belgilangan bo'lib, unga ko'ra, manfaatdor shaxs ma'muriy shikoyatni qonun hujjatlariga muvofiq ma'muriy shikoyatlarni ko'rib chiqishga vakolatli bo'lgan yuqori turuvchi ma'muriy organ yoki boshqa vakolatli ma'muriy organga ustidan shikoyat qilinayotgan ma'muriy *hujjatni, protsessual* hujjatni qabul qilgan yoxud ma'muriy harakatni *amalga oshirgan* ma'muriy organ orqali berishi mumkin.

Ma'muriy shikoyatni olgan ma'muriy organ u kelib tushgan paytdan e'tiboran uch ish kuni ichida ma'muriy shikoyatni yuqori turuvchi organga yoki ushbu ma'muriy shikoyatni ko'rib chiqishga vakolatli bo'lgan boshqa ma'muriy organga ma'muriy ish bilan birga yuborishi belgilangan.

Amaliyotda ham fuqarolar barcha holatda ma'muriy nizolarni hal qilish uchun to'g'ridan to'g'ri sudlarga murojaat qilmaydi. Ayrim nizolar bo'yicha sudga emas, vakolatli organlarning o'zlariga murojaat qilmoqda.

O'zbekiston Respublikasining amaldagi qonunchiligida ayrim ma'muriy munosabatlarni sudgacha ko'rib chiqish va hal qilish, sudgacha dastlab yuqori davlat organiga shikoyat qilish tartib-taomillari mustahkamlangan. Bunday shikoyatlarni ko'rib chiqish uchun o'zlarining maxsus protseduralari mavjud. Lekin ushbu munosabatlar ma'muriy tartib-taomillar sohasidagi qonunchilikda yetarli darajada rivojlanmagan. Ya'ni ma'muriy organlarning qarorlarini apellatsiya tartibida ko'rib chiqish instituti "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonunda rasmiy belgilanmagan.

Masalan, O'zbekiston Respublikasi Moliya vazirligi huzuridagi *Soliq to'lovchilar va davlat soliq xizmati organlari o'rtasidagi soliq nizolarini sudgacha hal qilish kengashi tomonidan soliq nizolarini ko'rib chiqish reglamentida* (ro'yxat raqami 3150, 2019-yil 12-aprel) O'zbekiston Respublikasi Moliya vazirligi huzuridagi soliq to'lovchilar va davlat soliq xizmati organlari o'rtasidagi soliq nizolarini sudgacha hal qilish kengashi tomonidan soliq nizolarini ko'rib chiqish tartibini belgilangan.

Kengash O'zbekiston Respublikasi Davlat soliq qo'mitasining soliq nizolarini sudgacha hal qilish boshqarmasi tomonidan avval ko'rib chiqilgan, ko'rib chiqish natijalari soliq nizosini hal qilish uchun Kengashga murojaat qilgan arizachini qoniqtirmagan yoki qisman qoniqtirgan soliq nizolarini ko'rib chiqadi.

Vazirlar Mahkamasining 2020-yil 11-noyabrda "O'zbekiston Respublikasining professional ta'lim muassasalariga o'qishga qabul qilishni tashkil etish chora-tadbirlari to'g'risida"gi 715-son qarori bilan *Professional ta'lim muassasalariga abituriyentlarni test sinovlari orqali qabul qilish tartibi* tasdiqlangan.

Ushbu tartibga ko'ra, professional ta'lim muassasalarida abituriyentlar murojaatlarini ko'rib chiqish uchun apellatsiya komissiyasi tashkil etilishi, apellatsiya komissiyasining tarkibi professional ta'lim muassasasi direktorining buyrug'i bilan tasdiqlanishi, apellatsiya shikoyati ikki ish kunida apellatsiya komissiyasi tomonidan abituriyentning yozma javoblari asosida ko'rib chiqilishi va tegishli qaror qabul qilinishi belgilangan. Bunda apellatsiyani ko'rib chiqish natijalaridan norozi bo'lgan abituriyent yoki uning ota-onasi belgilangan tartibda sudga shikoyat qilishlari mumkinligi belgilangan.

Shuningdek, Vazirlar Mahkamasining 2019-yil 9-oktabrdagi 856-son qarori bilan "O'zbekiston Respublikasi Adliya vazirligining apellatsiya kengashi to'g'risida"gi Nizom tasdiqlangan.

Apellatsiya kengashi sanoat mulki obyektlari, seleksiya yutuqlari, integral mikrosxemalar topologiyalari, tovar belgilari, xizmat ko'rsatish belgilari va tovar kelib chiqqan joy nomlariga nisbatan qabul qilingan qarorlari yuzasidan apellatsiyalarni ko'rib chiqish, patent berilishi kabi 10 dan ortiq nizoli ma'muriy shikoyatlarni ko'rib chiqib, mustaqil ravishda qaror qabul qiladi.

Shu kabi boshqa ayrim ma'muriy munosabatlarda ham nizolarni apellatsiya tartibida ko'rib chiqish holatlari belgilangan. Bu esa huquqni qo'llashda turlicha amaliyot shakllanishiga olib kelishi mumkin. Yagona amaliyotning yo'qligi sababli fuqarolar tomonidan ushbu mexanizmlardan turlicha foydalaniladi.

Amaldagi qonunchilik hujjatlarida ma'muriy shikoyatlarning apellatsiya tartibi-

da ko'rib chiqilishi shikoyatlarni sudgacha va (yoki) sudga hal qilish bosqichini o'z ichiga oladi. Bunday amaliyot va qonunchilik shikoyatni sudgacha majburiy ko'rib chiqish imkonini bermaydi (ayrim istisnolardan tashqari).

Shu sababli ushbu sohada islohotlarning hozirgi bosqichi davlat organlarida ma'muriy nizolarni sudgacha ko'rib chiqishning yagona tizimini yaratish, fuqarolar hamda tadbirkorlik subyektlarining ishonchi va huquqlarini tezkor himoya qiladigan muqobil institutlarni tashkil etish zarurligini ko'rsatmoqda.

Ma'muriy adliya tizimi ma'muriy nizolarni sudgacha ko'rib chiqish tizimi hisoblanadi. O'zbekiston Respublikasida ma'muriy nizolar, asosan, ma'muriy sudlar tomonidan ko'rib chiqilib, hal qilinadi, ammo ma'muriy sudga ariza berilishidan oldin ma'muriy tartibda hal qilish imkoniyatlaridan foydalanish maqsadga muvofiqdir. Sababi ma'muriy nizolarni sudgacha ko'rib chiqish ma'muriy sudlarning ish yuklamasini kamaytiradi hamda davlat va manfaatdor shaxslar uchun protsessual harakatlar va xarajatlarni tejashga imkon beradi.

Ushbu tizim yuqori turuvchi ma'muriy organlar tomonidan o'zlarining quyi tuzilmalarini tizimli nazorat qilib borish, ma'muriy qaror qabul qilishda yo'l qo'yilgan xato va kamchiliklarni o'z vaqtida to'g'rilash (bartaraf etish) imkonini beradi. Shu bois mazkur tizim davlat boshqaruvi sifatini oshirish nuqtayi nazaridan ham muhimdir.

Ma'muriy nizolarni sudgacha hal qilish zamonaviy ma'muriy huquqning asosiy institutlaridan biridir. Ma'muriy nizolarni sudgacha ko'rib chiqish yuqori instansiya ma'muriy organi yoki boshqa vakolatli organga berilishi mumkin bo'lgan ma'muriy shikoyat asosida amalga oshiriladi. Bunda yuqori turuvchi ma'muriy organ yoki maxsus vakolatli organ ushbu nizolarni ko'rib chiqishi mumkin.

Ma'muriy hujjatlarni qabul qilishda shaffoflik va huquqiy aniqlik, yagona amaliyotning mavjud bo'lishi yagona ma'muriy tar-

tib-taomillar tizimini talab qiladi. Bunday bir xillik ortiqcha xarajatlarni kamaytiradi, ma'muriy hujjatlarni qabul qilish jarayonini tezlashtiradi va samaradorligini oshiradi.

Ushbu munosabatlarni tartibga solish bo'yicha O'zbekistonda amaliy harakatlar boshlangan bo'lsa-da, nizolarni hal qilishda yagona huquqiy mexanizmlar belgilanmagan.

Xususan, O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 17-iyuldagi "Nizolarni muqobil hal etishning mexanizmlarini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi PQ-4754-son qarori bilan Davlat bojxona qo'mitasi, Kadastr agentligi, budjetdan tashqari Pensiya jamg'armasi hamda Namangan, Buxoro va Toshkent viloyatlari hokimliklari huzurida eksperiment tariqasida 2020-yil 1-avgustdan boshlab *jismoniy va yuridik shaxslar hamda davlat organlari o'rtasidagi nizolarni sudgacha hal qilish bo'yicha 7 nafardan 11 nafargacha a'zolaridan iborat tarkibda apellatsiya kengashlari* tashkil etilgan.

Apellatsiya kengashi tomonidan jismoniy va yuridik shaxslarning davlat organlari yoki mansabdor shaxslarning g'ayriqonuniy xatti-harakatlari (qarorlari) yoxud harakatsizligi natijasida o'z huquq va erkinliklari hamda qonun bilan qo'riqlanadigan manfaatlari buzilganligi haqidagi murojaatlari ko'rib chiqilishi belgilangan.

Ushbu qaror ham jismoniy va yuridik shaxslarning bunday ishlar yuzasidan to'g'ridan to'g'ri boshqa vakolatli davlat organlari va sudga murojaat qilish huquqini istisno etmaydi. Biroq O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonunida ma'muriy tartib-taomillar sohasidagi nizolarni sudgacha hal qilish tartibi huquqiy tartibga solinmagan.

Shuningdek, O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risida"gi kodeksining 4-moddasida ham har qanday mansabdor shaxs o'zining buzilgan yoki nizolashilayotgan huquqlari yoxud qonun bilan qo'riqlanadigan manfaatlari himoya

qilish uchun ma'muriy sudga (sudga) murojaat qilishga haqliligi va sudga murojaat qilish huquqidan voz kechish haqiqiy emasligi belgilangan.

Jahon amaliyotida nizolarni hal qilishning turli usul va shakllari mavjud. Ularning tanlovi nizoning xususiyatiga bog'liq. Ko'pgina mamlakatlarda ma'muriy nizolarni hal qilish uchun maxsus tuzilma yaratilmoqda. Yaratilayotgan muqobil organlarning mavjudligi bu qaror va harakatlari shikoyat qilinayotgan davlat organlaridan qat'i nazar ko'rib chiqadi. Bunday arizalarni ko'rib chiqish natijasida vakolatli organ qarori ustidan sudga shikoyat qilinishi mumkin.

Masalan, Angliyada ma'muriy nizolar tribunallar yaratish, vositachilik, sud buyruqlari va Ombudsmanning vositachilik funksiyalari ni kengaytirish orqali hal qilinadi.

Ixtisoslashgan ombudsmanlar (moliyaviy, sug'urta) ko'plab mamlakatlarda keng tarqalgan. Masalan, Qozog'iston Respublikasida sohaga ixtisoslashgan Ombudsman (komissar) instituti orqali huquqlarni himoya qilishning keng tizimi mavjud (inson huquqlari bo'yicha komissar, bank Ombudsmeni, sug'urta Ombudsmeni, investitsiya Ombudsmeni va b.) [3].

Tahlillar Markaziy Osiyo davlatlarining ma'muriy tartib-taomillar sohasidagi munosabatlarni tartibga soluvchi qonunchilik va uning qo'llanish doirasi ko'proq 1977-yilda kuchga kirgan Germaniyaning "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonuniga (Verwaltungsverfahrensgesetz) muvofiq kelishini ko'rsatdi.

Germaniyada ma'muriy nizolarni hal qilishda ma'muriy sudlar muhim o'rin tutadi. Ombudsman ma'lum summadagi (miqdordagi) ishni ko'rib chiqib, qaror qabul qilishi mumkin.

AQShda sudgacha ma'muriy nazorat institutlarining rivojlanishida ma'muriy hujjatlarning qonuniyligi sudlar tomonidan amalga oshiriladi. Qo'shma shtatlardagi ma'muriy adliya tizimi markazlashtirilmagan

va bir-biridan farq qiladi. Ma'muriy-huquqiy faoliyatning har bir sohasi ma'muriy tartibga solish maqsadlariga javob beradigan va manfaatdor shaxslarning ishonchini ta'minlaydigan o'z mexanizmlariga ega.

Fransiyada esa ma'muriy sudlovning butun tizimi, asosan, sudsiz xarakterga ega. Sababi ma'muriy adliya tizimi davlat boshqaruvining alohida instituti sifatida rivojlangan. Shu sababli Germaniya va AQSh davlatlaridan farq qiladi. Ya'ni har bir modelning o'ziga xos ustunliklari mavjud.

Fransiyaning ma'muriy adliya tizimi o'ziga xosligi bilan ajralib turadi. Ya'ni sudlar ijro hokimiyati organlari faoliyatini nazorat qilmaydi. Ma'muriy organlar faoliyatining qonuniyligini nazorat qilish vazirliklar rahbarlari zimmasiga yuklatilgan.

Fransiyada ma'muriy nizolarni ko'rib chiquvchi *Davlat kengashi* tashkil etilgan va 1872-yilda ma'muriy adliyaning eng yuqori organi maqomi sifatida qonun bilan belgilangan. Davlat kengashi davlat boshqaruvi tizimida alohida institut sifatida shakllangan. Ushbu jihatlari bilan Germaniyaning ma'muriy adliya tizimidan farq qiladi.

Bugungi kunda ma'muriy nizolarni ko'rib chiqish va hal qilish bo'yicha Fransiya ma'muriy adliya tizimi 42 ta ma'muriy tribunal, 8 ta apellatsiya sudi va ma'muriy nizolar bo'yicha oliy hokimiyat rolini o'ynaydigan Davlat kengashi faoliyat ko'rsatadi.

Ma'muriy Adliya kodeksi Davlat Kengashini Oliy ma'muriy sud deb ataydi. Ma'muriy sudlar konstitutsiyaviy maqomga ega emas, ammo Fransiya Konstitutsiyaviy Kengashi ma'muriy sudyalarning mustaqilligi prinsipi-ga konstitutsiyaviy xarakter bergan. Shunday qilib, butun tarixi davomida fransuz ma'muriy adliya tizimi ikki tomonlama xarakterni saqlab qoladi: asosan, ma'muriy organlar bo'lib, ular ko'p jihatdan sudlarga taqqoslanadi va hatto ko'pincha sudlar deb ataladi. Ma'muriy nizolar bo'yicha Davlat Kengashining qarorlari yakuniy hisoblanadi va muhokama qilinmaydi.

Ma'muriy odil sudlovning quyi bo'g'ini ma'muriy tribunallar hisoblanadi. Ma'muriy nizolarni ko'rib chiqishdan tashqari, ular mahalliy boshqaruv organlariga maslahat berish bilan ham shug'ullanadi.

Fransiya Davlat kengashi va uning quyi tuzilmalarining Germaniya ma'muriy sudlaridan yana bir farqi ular normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risidagi nizolarni ham ko'rib chiqadilar.

Fransiyada Ma'muriy apellatsiya sudlari 1987-yilda tashkil etilgan. Ular ma'muriy sudlarning qarorlari ustidan kelib tushgan shikoyatlarni ko'rib chiqadi. Ma'muriy sudlar va apellatsiya sudlari, qoida tariqasida, ma'muriy nizolarni to'liq ko'rib chiqadi, yangi dalillarni jalb qiladi va haqiqiy holatlarni yangidan tekshiradi. Davlat kengashi esa ma'muriy nizolarni kassatsiya instansiyasi sifatida ko'rib chiqadi.

Nizolarni sudgacha hal qilishni tartibga solish uchun ma'muriy shikoyatlarni ko'rib chiqish muddati muhim ahamiyatga ega bo'lib, nizolarni suddan tashqari hal etish bo'yicha xorijiy amaliyotda 1 oydan (Litva, Portugaliya) 9-10 oygacha (Daniya) belgilanadi. Ko'pgina Yevropa mamlakatlarida nizolarni hal qilishning o'rtacha davomiyligi 3-4 oyni tashkil qiladi [4].

Sudgacha bo'lgan usullar nizolarni hal qilishning majburiy vositasidir, ularsiz sudga murojaat qilish mumkin emas. Qarama-qarshi tomonlar kelishmovchiliklarni hal qilish uchun ulardan foydalanishlari kerak, agar bu yordam bermasa, ular sudga da'vo bilan murojaat qilishlari mumkin.

Rossiya Federatsiyasining "Rossiya Federatsiyasida ma'muriy tartib-taomillar va ma'muriy hujjatlar to'g'risida"gi Qonunining 61-moddasida ma'muriy harakat yoki ma'muriy organ va mansabdor shaxsning harakatsizligi ustidan mansabdor shaxsga ma'muriy yoki sud tartibida shikoyat qilinishi mumkinligi belgilangan [5].

Qonunga ko'ra, ma'muriy hujjat yoki ma'muriy ish yuritishdagi harakatsizlik us-

tidan ma'muriy tartibda shikoyat qilish ma'muriy organga, shikoyat qilingan ma'muriy akti qabul qilgan mansabdor shaxsga yoki yuqori ma'muriy organga, yuqori mansabdor shaxsga berilishi mumkin. Ushbu qonunda sudgacha majburiy shikoyat qilish masalalari belgilanmagan.

Rossiya Federatsiyasining ayrim qonunchilik hujjatlarida sudga majburiy shikoyat qilish mexanizmlari belgilangan.

Masalan, Rossiya Federatsiyasi Soliq kodeksining 138-moddasida soliq qonunchiligiga oid kameral va sayyor soliq tekshiruvlari natijasi yuzasidan qabul qilingan qarorlar bo'yicha soliq nizolarini hal qilish uchun sudgacha bo'lgan majburiy tartib belgilangan. Unga ko'ra, 2014-yil 1-yanvardan boshlab soliq organlarining normativ bo'lgan hujjatlari, shuningdek ularning mansabdor shaxslarining harakatlari yoki harakatsizligi ustidan yuqori soliq organiga shikoyat qilinganidan keyingina sudga shikoyat qilinishi mumkinligi belgilangan [6].

Bu, albatta, sudlarning ish yuklamasini kamaytirishga xizmat qiladi, lekin soliq organlarining mas'uliyati va moliyaviy xarajatlarini oshiradi.

Rossiya Federatsiyasining 2010-yil 27-iyuldagi 193-FZ-son "Nizolarni vositachi ishtirokida hal qilishning muqobil tartibi (mediatsiya tartib-taomili) to'g'risida"gi Federal Qonuniga muvofiq, mediatsiya huquqiy tartibga solishni o'z ichiga oladi [7]. Rossiya Federatsiyasida nizolarni mustaqil shaxs – vositachi (mediatorlik tartib-qoidalari) ishtirokida hal qilishning muqobil tartibi belgilangan. Qonun fuqarolik-huquqiy munosabatlardan kelib chiqadigan, shu jumladan, tadbirkorlik va boshqa xo'jalik faoliyatini amalga oshirish bilan bog'liq nizolarga nisbatan mediatsiya tartibini qo'llash bilan bog'liq munosabatlarni tartibga soladi.

Rossiya Federatsiyasining "Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risida"gi kodeksining 4-moddasida, agar qonun ma'muriy ishlarining ma'lum bir toifasi uchun ma'muriy yoki

boshqa ommaviy nizoni hal qilishning majburiy sudgacha tartibini belgilasa, bunday tartibga rioya qilingandan so'ng sudga murojaat qilish mumkinligi belgilangan. Bundan ko'rinadiki, Rossiya Federatsiyasida ham ma'muriy yoki boshqa ommaviy nizoni majburiy sudgacha hal qilish choralarini ko'rish talablari mavjud.

Xorijiy davlatlarda ma'muriy nizolarni hal qilishda mediatsiyaga yo'l qo'yiladi. Xususan, Fransiyada ham ijtimoiy sug'urta tizimidagi nizolarni hal qilishda mediatsiyadan foydalaniladi.

Finlandiyada mediatsiyani fuqarolik va jinoiy nizolarga ham qo'llashga ruxsat berilgan [7].

Xorijiy davlatlar tajribasi ma'muriy nizolarni sudgacha ko'rib chiqish ixtiyoriy yoki ayrim nizolar bo'yicha nizoni sudgacha hal qilish majburiy usullar sifatida belgilanganligi, ayrim davlatlarda ma'muriy nizolarni ko'rib chiqish bo'yicha alohida institutlar borligi, nizolarni sudgacha hal qilish mexanizmlari hamda ma'muriy tartib-taomillar bilan bog'liq nizolarga ham mediatsiyani qo'llash amaliyoti mavjudligini ko'rsatdi.

Shu sababli nizolarni hal qilishda vakolatli organlar tizimini aniqlash va nizolarni sudgacha hal qilish mexanizmlarini belgilash muhimdir. Sababi nizolarni sudgacha hal qilish jarayonida aholi va tadbirkorlik subyektlarining huquq va qonuniy manfaatlarini tezkor va adolatli ta'minlash ortiqcha byurokratiya va xarajatlarni qisqartirish imkonini beradi. Ushbu tizimning samarali ishlashi aholining davlat organlariga bo'lgan ishonchi oshishiga xizmat qiladi.

Ma'muriy adolatni joriy etishning dolzarbligi aniq. Biroq tan olishimiz kerakki, boshqa ilg'or mamlakatlar bilan taqqoslaganda, bizda bu masalada amalga oshirilishi lozim bo'lgan vazifalar ko'p.

R.S. Tixiyning fikriga ko'ra, "ma'muriy tartib-taomillar ijro etuvchi organlar faoliyatini tartibga soluvchi normativ reglamentlashtirish sifatida mansabdor shaxslarning vako-

latli boshqaruv qarorlarini qabul qilish tartibi, shu jumladan muayyan ma'muriy ishlarni ko'rib chiqish va hal qilishni ta'minlaydi" [8].

Huquqiy davlatda ma'muriy tartib-taomillar ma'muriy hokimiyat faoliyatining muayyan asoslarini belgilaydi, fuqarolarning davlat boshqaruvi organlari va mansabdor shaxslarning o'zboshimchaliklaridan kafolatni mustahkamlaydi [9].

Xulosalar

Nizolarni hal etishning muqobil mexanizmlarini yaratish, jismoniy va yuridik shaxslarning huquqlari tezkor himoya qilinishini ta'minlash maqsadida O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonuniga *nizolarning sud-da majburiy tartibda ko'rib chiqilishiga oid norma (modda)* kiritish va u ma'muriy shikoyatlarning sudgacha ko'rib chiqishning majburiy sharti bo'lishi lozim.

Xususan, Qonunning 63-moddasini quyidagi talablar asosida takomillashtirish zarur:

birinchi, ma'muriy shikoyat to'g'ridan to'g'ri yuqori instansiya ma'muriy organiga berilgan taqdirda, ushbu organ ustidan shikoyat qilinayotgan ma'muriy akt, ustidan shikoyat qilinayotgan boshqa hujjatni qabul qilgan yoki ustidan shikoyat qilinayotgan ma'muriy harakatni sodir etgan ma'muriy organdan besh ish kuni ichida ma'muriy ishni so'rab olishi;

ikkinchi, ma'muriy aktlar, ma'muriy organning boshqa hujjatlari hamda *ma'muriy harakatlar ustidan sudga qadar ma'muriy tartibda shikoyat qilish* ma'muriy aktlar, ma'muriy organning boshqa hujjatlari va ma'muriy harakatlar bo'yicha sud tartibida nizolashishga yo'l qo'yilishining *majburiy sharti hisoblanishi* (bundan manfaatdor shaxsning huquqlariga tahdidni bartaraf etish uchun dastlabki sud himoyasining shoshilinch choralar ko'rish zarur bo'lgan hollar mustasno);

uchinchi, manfaatdor shaxs ma'muriy akt, ma'muriy ish yuritishni tugatish to'g'risidagi protsessual hujjat, ma'muriy ish yuritish bilan bog'liq xarajatlarni zimmaga yuklatish

to'g'risidagi protsessual hujjat, ijro hujjati yoki ma'muriy harakat ustidan berilgan ma'muriy shikoyatni ko'rib chiqish natijalaridan norozi bo'lgan yoki yuqori instansiya ma'muriy organi mavjud bo'lmagan yoxud ma'muriy shikoyat berish muddati tugagan taqdirda, tegishli ma'muriy akt, ma'muriy organning boshqa hujjati yoki ma'muriy harakat yuzasidan sud tartibida nizolashishga haqliligini belgilash;

to'rtinchi, jamoatchilik, ekspertlar va mansabdor shaxslar ishtirokida apellatsiya komissiyalarini tuzish, ushbu komissiyalar to'g'ridan to'g'ri davlat organidan mustaqil bo'lishi va shikoyatlar natijalari bo'yicha mustaqil ravishda qaror qabul qilish huquqiga ega bo'lishi mumkinligini belgilash lozim;

beshinchi, ma'muriy organning o'zi qabul qilgan ma'muriy qarori ustidan kelib tushgan shikoyatni ko'rib chiqishi va ma'muriy akt, ni bekor qilish yoki o'zgartirishga haqliligini belgilash. Bunda ma'muriy shikoyatni bergan shaxs, shuningdek, huquq va qonuniy manfaatlari ma'muriy aktga daxldor bo'lgan manfaatdor shaxslar qabul qilingan qaror haqida zudlik bilan xabardor qilinishi maqsadga muvofiq;

oltinchi, ma'muriy nizolarni mediatsiya shaklida ko'rib chiqish va hal qilishga ruxsat berish lozim. Bunda mediatsiyaga dastlab ma'muriy nizolarning ayrim toifalari, xususan, faoliyatning ayrim turlarini litsenziyalash, boshqa maxsus ruxsatnomalar berish, obyektlar va ularga bo'lgan huquqlarni davlat ro'yxatidan o'tkazish, majburiy to'lovlarni (soliqlar, yig'imlar, majburiyatlar) yig'ish, texnik masalalar bo'yicha kelishmovchiliklar mavjudligi sababli tegishli davlat boshqaruvi organlari va jismoniy shaxslar o'rtasidagi nizolarni kiritish mumkin.

Xulosa qilib aytganda, O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonuniga ikkita muhim masalani kiritish lozim. Bunda, birinchi navbatda, nizolarning sudgacha majburiy tartibda ko'rib chiqilishiga oid norma (modda)

kiritish va ma'muriy shikoyatlarni sudgacha ko'rib chiqishning mexanizmlarini belgilash, shuningdek ma'muriy nizolarni hal qilishga mediatsiyani joriy etish kerak. Ushbu mexa-

nizmlar nizolarni tezkor hal qilish, aholining ortiqcha vaqt va mablag'lari tejalishi hamda ma'muriy sudlarning ish yuklamalari kamayishiga xizmat qiladi.

REFERENCES

1. Yefremov M.O. Administrativniye protseduri kak forma realizatsi kompetensi organov publichnoy vlasti vo vzaimootnosheniya s chastnimi litsami [Administrative procedures as a form of implementation of the competence of public authorities in relations with private individuals]. PhD thesis. Moscow, 2005, pp. 15-16.
2. Ponce J. Good Administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2005, July, vol. 12 (2), pp. 551–588.
3. Pomazkova S.I. Dosudebnoye uregulirovaniye sporov administrativnogo xaraktera v Rossi i za rubejom [Pre-trial settlement of administrative disputes in Russia and abroad]. *Ekonomika. Pravo. Obshestvo – Economy. Right. Society*, 2017, no. 4, pp. 68–74.
4. Official website of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Kazakhstan. Available at: <http://www.ombudsman.kz/>.
5. Nalogoviy kodeks Rossiyskoy Federatsii [Tax Code of the Russian Federation]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/>.
6. Ob alternativnoy protsedure uregulirovaniya sporov s uchastiyem posrednika (procedure mediatsi) [On the alternative procedure of uregulirovaniya sporov with uchastiyem posrednika (mediation procedure)]. Federal law of 2010, July 27, no. 193-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103038/.14/.
7. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskiy Federatsii. [Code of Administrative Judicial Proceedings of the Russian Federation].
8. Tixiy R.S. Problemi pravovo regulirovaniya administrativnix protsedur v RF (regionalno-pravovoy aspekt) [Problems of legal regulation of administrative procedures in the RF (regional-legal aspect)]. Abstract of PhD thesis. Tyumen, 2005.
9. Zyuzin V.A., Fyodorova T.V. Nekotorie vidi administrativnix protsedur [Some types of administrative procedures]. *Gosudarstvennaya slujba i kadri – Public service and personnel*, 2019, no. 4, pp. 212–215.

YURISPRUDENSIYA

HUQUQIY ILMIY-AMALIY JURNALI

2 / 2022

BOSH MUHARRIR:

Nodirbek Salayev

Ilmiy ishlar va innovatsiyalar bo'yicha prorektor

BOSH MUHARRIR O'RINBOSARI:

Ikrom Ergashev

Ilmiy boshqarma boshlig'i

Mas'ul muharrir: D. Xudoynazarov

Muharrirlar: Sh. Jahonov, K. Abduvaliyeva,
F. Muhammadiyeva, Y. Yarmolik

Texnik muharrirlar: U. Sapayev, D. Rajapov

Tahririyat manzili:

100047. Toshkent shahar, Sayilgoh ko'chasi, 35.

Tel.: (0371) 233-66-36, 233-41-09.

Faks: (0371) 233-37-48.

Web-sayt: www.tsul.uz

E-mail: lawjournal@tsul.uz

E-mail: tn.tdyu@mail.ru

Jurnal 05.05.2022-yilda tipografiyaga topshirildi.

Qog'oz bichimi: A4. Shartli 20,88 b.t. Adadi: 100.

Buyurtma: № 14.

TDYU tipografiyasida chop etildi.