

## О‘ЗБЕКISTON RESPUBLIKASIDA MA‘MURIY QONUNCHILIKNI HUQUQIY TARTIBGA SOLISH MUAMMOLARI

*Abdurasulov Abdusamad Abdumajitovich*

*O‘zbekiston Respublikasi Sudyalar oliy kengashi huzuridagi  
Sudyalar oliy maktabi “Ma‘muriy huquq” yunalishi tinglovchisi*

**Annotatsiya:** O‘zbekiston Respublikasida ma‘muriy qonunchilikni huquqiy tartibga solishning bir necha huquqiy muammolari mavjud. Mazkur maqolada mana shu muammolar va ularning ba‘zi bir yechimlari haqida fikr yuritishga harakat qilamiz.

**Kalit so‘zlar:** sud vakolatlari, taraflar, ma‘muriy sudlar, kodeks, strategiya, ma‘muriy yustisiya.

**Annotation:** There are several legal problems of legal regulation of administrative legislation in the Republic of Uzbekistan. In this article, we will try to think about these problems and some of their solutions.

**Key words:** judicial powers, parties, administrative courts, code, strategy, administrative justice.

**Аннотация:** В Республике Узбекистан существует ряд правовых проблем правового регулирования административного законодательства. В этой статье мы попробуем подумать об этих проблемах и некоторых их решениях.

**Ключевые слова:** судебная власть, партии, административные суды, кодекс, стратегия, административная юстиция.

O‘zbekistonda mustaqillikning ilk kunlaridanoq davlat va jamiyat hayotini bosqichma-bosqich isloh etish, huquqiy davlat qurish, fuqarolik jamiyati institutlarini rivojlantirish, fuqarolarning davlat boshqaruvidagi ishtirokini ta‘minlash kabi davlat boshqaruvi, aniqrog‘i, ma‘muriy faoliyatni yanada demokratlashtirishga doir choratadbirlar o‘tkazib kelinmoqda. Davlat boshqaruvi sohasidagi bunday o‘zgarish, islohotlar, albatta, doimiy ilmiy izlanish va yangiliklarga tayanadi. Shuning uchun ushbu o‘quv qo‘llanma doirasida O‘zbekiston Respublikasi hamda xorijiy davlatlar ma‘muriy organlari (davlat boshqaruvi organlari) faoliyatining qiyosiy-huquqiy tahlili amalga oshirildi.

Ma‘muriy organlar o‘z faoliyatini Konstitutsiya va qonunlar, ma‘muriy huquq prinsiplari asosida amalga oshiradilar. Buning asosida esa huquqiy davlat prinsipi, xalq suvereniteti asosidagi demokratik ma‘muriyat yotadi. Tabiiyki, ma‘muriyat o‘ta tartibli, faqat va faqat qonun asosida faoliyat yuritishi bilan boshqa tuzilmalar hamda tarixdagi adolatsiz, nodemokratik tuzilmalardan farq qiladi. Shuning uchun o‘z faoliyatini doimo legitim qonunlar va adolatli protseduralar vositasidagina bajarishga, amalga oshirishga intiladi. Lekin, gap shundaki, doimo qonunga muvofiq faoliyat

yuritish uchun qonunlar juda ko'p va batafsil o'rnatilgan bo'lishi yoxud qonunlar iloji boricha umumiy, mavhumroq xarakterda bo'lishi lozim. Chunki ma'muriyat ommaviy ishlarning ko'plab sohalarida faoliyat ko'rsatadi hamda bunday faoliyat davomida turli-tuman bir-biriga o'xshagan va o'xshamagan, bir-biridan farqli va zid manfaat-u munosabatlar bilan to'qnashadi. Tabiiyki, har kim o'z pozitsiyasining eshitilishi va yetarli darajada inobatga olinishini, ma'muriyat chiqarayotgan qarorlar aynan uning manfaatiga uyg'un kelishini xohlaydi. Buning uchun parlament barchaning manfaatini birma-bir qonunlarda o'rnatishi lozim bo'ladi, tabiiyki, bunday protsesda qonunlar orasida turli ziddiyatlar chiqadi va ishni to'g'ri hal etish ma'muriyat uchun nihoyatda mushkullashadi.

Muroi Tsutomuning ta'kidlashicha, ma'muriy qonunchilik mavjud bo'lishining bir qancha sabablari mavjud: 1) ma'muriy faoliyatning turli-tuman va juda murakkabligidan kelib chiqqan holda bunday sohada qonunchilik ijodkorligi uchun maxsus bilimlarning talab etilishi, bunday bilimlarga ega bo'lishda parlament imkoniyatlarining cheklanganligi, 2) tez va o'zgaruvchan ma'muriy talablar sharoitida jamiyatlardagi holatlarga o'z vaqtida, tezlik bilan va mutanosib tarzda javob berish masalasida parlament imkoniyatining cheklanganligi, 3) hududiy turfalik ham inobatga olinadigan bo'lsa, parlamentning qonun chiqarish yo'li bilan jamiyatlardagi munosabatlarni tartibga solishi ham cheklanganligi. Shuning uchun bunday bo'shliqning o'rnini to'ldirish uchun ma'muriy qonunchilikka ehtiyoj tug'iladi.<sup>1</sup>

Shundan kelib chiqib ma'muriy huquqda «ma'muriy qonunchilik» yoki «ma'muriy qonunchilik (qonunosti hujjatlari) ijodkorligi» degan ma'muriy faoliyat yo'lga qo'yilgan.<sup>2</sup>

Ma'muriy qonunchilik (ijodkorligi) – bu ma'muriy organlarning faoliyatini tartibga soladigan, qonun hujjatlarini yanada aniqlashtiradigan, to'ldiradigan, Konstitutsiya, qonun hujjatlari va ma'muriy huquqning umumiy prinsiplariga muvofiq amalga oshiriladigan qonunosti normativ (huquqiy) akt va ma'muriy instruksiyalarni ishlab chiqish, tasdiqlash (qabul qilish), bekor qilish, o'zgartirish kiritish faoliyati (jarayoni)dir.

Ma'muriy qonunchilik an'anaviy ma'muriy huquqda<sup>2</sup> adresatga (yuridik va jismoniy shaxslarga) nisbatan yuridik ta'sir kuchiga ega ekanligiga ko'ra normativ (huquqiy) akt va ma'muriy instruksiyaga tasniflanadi.

Mana shu jihatdan kelib chiqqan holda yapon olimlari ichida «ma'muriy qonunchilik» emas, balki «ma'muriy organlar tomonidan norma qabul qilish» faoliyati

<sup>1</sup> Muroi Tsutomu. «Shingendaigyouseihounyuumon (1)». Houritsubunkasha. 2005. – P.87

<sup>2</sup> Angliya ma'muriy huquqida ma'muriy qonunchilik «delegated legislation», «administrative legislation», «administrative rules», «circulars» kabilarda namoyon bo'ladi (Sir William Wade & Christopher Forsyth. Administrative Law. Oxford University Press. 2000. – P.839); AQSh ma'muriy huquqida esa ma'muriy qonunchilik «rules and rulemaking»da namoyon bo'ladi (Bernard Schwartz, Roberto L. Corrada Administrative Law: a casebook. Fifth edit. Aspen Publishers. 2001. – P.215).

(Shibaïke Yoshikazu) yoki «ma'muriy instruksiya» (Sakurai Keiko, Hashimoto Hiroyuki) deydiganlar ham mavjud. Chunki «ma'muriy qonunchilik»ning ichiga yuridik kuchga ega bo'lgan va bo'lmagan instruksiyalar kirishini inobatga olsak, yuridik kuchga ega bo'lmagan instruksiyalarni «ma'muriy qonunchilik» deb atash noto'g'ridir.<sup>3</sup>

AQSh ma'muriy huquqida esa ma'muriy qonunchilikning «legislative rules» (normativ (huquqiy) hujjat) va «nonlegislative rules» (ma'muriy instruksiya) degan turlari mavjud. «Nonlegislative rules» o'z ichiga «interpretive rules» va «policy statements»ni oladi.<sup>4</sup>

O'zbekiston Respublikasida ma'muriy qonunchilikni huquqiy tartibga solishning bir necha huquqiy muammolari mavjud. Mana shu muammolar va ularning ba'zi bir yechimlari haqida quyida fikr yuritishga harakat qilamiz.

**Birinchi muammo** ma'muriy amaliyotda davlat ekspertizasi va ro'yxatidan o'tkazilmagan normativ-huquqiy xarakterdagi ko'rsatmalarning u yoki bu ko'rinishda mavjudligidir. Yuqorida ta'kidlanganidek, ayrim masalalar bo'yicha ma'muriy organlar tomonidan beriladigan ko'rsatmalar, garchi normativ-huquqiy xarakterda bo'lsa-da, normativ-huquqiy hujjat hisoblanmaydi, eng muhimi, bunday hujjatlar bekor qilinishi lozim va huquqiy amaliyotda qo'llanilishi (jumladan, sudda ham) mumkin emas.

**Ikkinchi muammo** ma'muriy organlar (shu jumladan, vazirliklar, davlat qo'mitalari va idoralari)ning o'z sohalari bo'yicha normativ-huquqiy hujjatlari yuqorida ta'kidlangan delegatsiya (topshiriq) asosida qabul qilinmasligidir.

**Uchinchi muammo** ma'muriy instruksiyalarning ma'muriy amaliyotda va sud amaliyotida ichki hujjat sifatida emas, balki umummajburiy hujjat sifatida qo'llanilishidir. Yuqorida ta'kidlanganidek, ma'muriy instruksiyalar faqat va faqat ichki-idoraviy xarakterda bo'lishi lozim. Ma'muriy instruksiyalar umumiy qoida sifatida hujjatni (ma'muriy instruksiyani) tasdiqlagan vazirlik, davlat qo'mitasi va idoralari tizimiga kirmaydigan tashkilotlarga majburiy, idoralararo tusdagi majburiy, xususiy shaxslarning huquq, erkinlik, majburiyat va qonuniy manfaatlariga daxl qiluvchi majburiy xarakterda bo'lishi mumkin emas. Shuningdek, sudda ham bunday hujjatlar (ma'muriy instruksiyalar) ish (nizo)ni hal qilishda huquqiy asos sifatida qo'llanilishi mumkin emas. Lekin ma'muriy amaliyotda shunday hollar uchrab turadiki, bir tizimga kiradigan quyi ma'muriy organ yuqori turuvchi organlardan ma'lum bir ma'muriy instruksiyalar (tavsiya xususiyatiga ega hujjatlar, xat, telefonogramma, xususiy masalalar bo'yicha tushuntirishlar, yakka tartibdagi xususiyatga ega hujjatlar va boshqalar) oladi va shu asosda ish yuritadi.

<sup>3</sup> Sakurai Keiko, Hashimoto Hiroyuki. «Gyouseihou» Koubundou. 2007. – P.57; Shibaïke Yoshikazu. «Gyouseihousouronkougi». Yuuhikaku. 2007. – P.112.

<sup>4</sup> Bernard Schwartz, Roberto L. Corrada Administrative Law: a casebook. Fifth edit. Aspen Publishers. 2001. – P.241 – 242.



**To'rtinchi muammo** ma'muriy qonunchilikda huquqiy ekspertiza jarayonining yetarli darajada tartibga solinmaganligi hamda mahalliy davlat hokimiyati organlarining qarorlari ekspertizasi tartibiga oiddir.

**Beshinchi muammo** ma'muriy qonunchilik ijodkorligi jarayonining yetarli darajada protsessual jihatdan tartibga solinmaganligidir. Yuqorida huquqiy ekspertiza o'z tabiatiga ko'ra «mustaqil», «neytral» («betaraf», «xolis») bo'lishi kerakligi ta'kidlandi. Bunday vazifani uddalash uchun esa huquqiy ekspertizani amalga oshirishning «formal protsessual tartiblar»ini joriy etish lozimligi aytiladi. «Formal protsessual tartiblar»da quyidagilar o'z ifodasini topishi lozim: avvalo, huquqiy ekspertiza o'tkazish bosqichlari, jumladan, jamoatchilik (fuqarolar) fikrini o'rganish, ma'muriy qonunchilikka qo'yiladigan qonunchilik texnikasi bilan birga qonun hujjatlariga muvofiqligi, delegatsiya (topshiriq) to'g'ri amalga oshirilayotganligi, topshiriq chegarasi doirasida hujjat qabul qilinayotganligi, normativ hujjatlarni davlat ro'yxatidan o'tkazish rad etilishi lozim bo'lgan hollarning aniq belgilanishi, normativ hujjatni qabul qilayotgan ma'muriy organning fikr-mulohazalarini eshitish protsedurasining huquqiy kafolatlanishi va o'tkazilishi lozim bo'lgan holatlarning aniq belgilanishi, huquqiy ekspertiza natijasi bo'yicha qaror chiqarish tartibi, qarorga qo'yiladigan talablar, davlat ro'yxatidan o'tkazish rad etilganida chiqariladigan qaror va unga qo'yiladigan talablar (jumladan, qarorning asoslantiruvchi qismida rad etishga sabab bo'lgan faktlar va qonunchilik asoslarining aniq, tushunarli, batafsil ko'rsatilishi), huquqiy ekspertiza va qaror chiqarish muddatlarining aniq o'rnatilishi kabilar. Huquqiy ekspertizadan va davlat ro'yxatidan o'tgan normativ hujjatlar bilan faqat manfaatdor shaxslargagina emas, balki barcha fuqarolar uchun erkin (moneliksiz) tanishish ta'minlanishi shartligi (mumkinligi emas) qonunchilik bilan huquqiy kafolatlanishi va amaliyotda ham tegishli shart-sharoitlar ishlab chiqilishi lozim.