

**NORMATIV-HUQUQIY HUJJATLAR USTIDAN SUDGA MUROJAAT QILISHNING
PROTSESSUAL MUAMMOLARI**

Muhammadiyeva Ruhshona,

Toshkent davlat yuridik universiteti

Jinoiy odil sudlov fakulteti talabasi

E-mail: ruhshonamuhammadiyeva777@gmail.com

Annotatsiya:

Ushbu maqolada O‘zbekiston Respublikasi ma‘muriy sud tizimida normativ-huquqiy hujjatlar ustidan sud nazoratiga oid tizimiy huquqiy bO‘shliqlar batafsil tahlil qilinadi. Ma‘muriy sud ishlarini yuritish to‘g‘risidagi kodeksning (MSIYuK) 27-moddasi hamda 178–183-moddalari mohiyati va amaliy tatbiqi qiyosiy-huquqiy usulda o‘rganiladi. Individual akt va normativ akt o‘rtasidagi chegara noaniqligidan kelib chiqadigan muammolar aniqlanadi. Germaniya va Rossiya Federatsiyasi tajribalari aniq normativ asoslar ko‘rsatilgan holda qiyosiy tahlil qilinadi. Amaliy muammolar real huquqiy vaziyatlar orqali namoyish etiladi. Xulosada mavjud qonunchilikni takomillashtirish bo‘yicha aniq takliflar ishlab chiqildi.

Kalit so‘zlar: ma‘muriy sud, normativ-huquqiy hujjat, idoraviy akt, individual akt, normativ nazorat, sudning taalluqliligi, fuqaro huquqlari, Konstitutsiyaviy kafolat.

1. Kirish

O‘zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasining 40-moddasi “har bir shaxs o‘zi yoki boshqalar bilan birgalikda davlat organlariga, tashkilotlarga, fuqarolarning o‘zini o‘zi boshqarish organlariga, mansabdor shaxslarga yoki xalq vakillariga arizalar, takliflar va shikoyatlar bilan murojaat qilish huquqiga ega” ekanligini kafolatlaydi. Ushbu konstitutsiyaviy norma fuqaroning davlat hokimiyatini nazorat qilishga qaratilgan asosiy qurolidan birini tashkil etadi. Biroq har qanday huquqiy kafolat o‘z samaradorligini faqat uni amalga oshirishga xizmat qiladigan aniq protsessual mexanizm mavjud bo‘lgandagina namoyon qila oladi.

2018-yil 1-apreldan kuchga kirgan Ma‘muriy sud ishlarini yuritish to‘g‘risidagi kodeks O‘zbekiston sud tizimida muhim tuzilmaviy yangilik — ixtisoslashgan ma‘muriy sudlov tartibini joriy etdi. Ushbu kodeksning qabul qilinishi O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2017-yil 21-fevraldagi PF-4966-sonli “O‘zbekiston Respublikasi sud tizimi tuzilmasini tubdan takomillashtirish va faoliyati samaradorligini oshirish chora-tadbirlari to‘g‘risida”gi Farmoni ijrosi sifatida amalga oshirildi.[1]

Biroq amaliyot shuni ko‘rsatmoqdaki, MSIYuKda normativ-huquqiy hujjatlar ustidan sud nazoratini ta‘minlashda jiddiy, tizimdagi bo‘shliqlar mavjud. Xususan, mahalliy davlat hokimiyati organlarining normativ xarakter kasb etuvchi qarorlari ma‘muriy sudga shikoyat qilish uchun aniq protsessual norma mavjud emas. Idoraviy NHH ustidan shikoyatlar esa faqat O‘zbekiston Respublikasi Oliy sudida ko‘rilishi, geografik va moliyaviy jihatdan oddiy fuqaro uchun katta to‘siq yaratadi. Natijada Konstitutsiyaning 40-moddasidagi kafolat tizimli ravishda amalga oshirib bo‘lmaydi.[2]

2. Normativ va individual akt o‘rtasidagi farqlar

MSIYuKdagi mavjud muammoni to‘liq anglash uchun, avvalo, normativ akt va individual akt o‘rtasidagi fundamental tushunchaviy farqni aniqlab olish zarur. O‘zbekiston Respublikasining “Normativ-huquqiy hujjatlar to‘g‘risida”gi Qonuniga muvofiq, normativ-huquqiy hujjat — bu vakolatli organ tomonidan belgilangan tartibda qabul qilingan, xulq-atvorning umumiy qoidalarini o‘rnatuvchi, o‘zgartiruvchi yoki bekor qiluvchi, noaniq doiradagi shaxslarga qaratilgan va qaytariluvchi tatbiq etilishga mo‘ljallangan hujjat.

Individual hujjat esa — aniq bir shaxsga (yoki cheklangan, oldindan belgilangan shaxslar doirasiga) nisbatan muayyan huquqiy natijani belgilovchi qarordir.

Ushbu farqning protsessual ahamiyati juda katta. Individual qaror faqat u qaratilgan shaxsning huquqiy holatini o'zgartiradi va shikoyat qilinganida faqat o'sha shaxs manfaatlari ko'rib chiqiladi. Normativ akt esa mustaqil hukm sifatida chiqarilib, undan keyin yuzaga keladigan barcha munosabatlarni tartibga soladi va uning bekor qilinishi unga asoslanib amalga oshirilgan barcha keyingi qarorlarning qonuniyligiga ta'sir ko'rsatadi. Shu sababli normativ aktlar ustidan nazorat alohida protsessual tartib "abstrakt normativ nazorat" mexanizmini talab qiladi.

Muammo shundaki, MSiyuK va unga bog'liq normativ bazada "normativ xarakter kasb etuvchi mahalliy hokimiyat qarori" kategoriyasi aniq ta'riflanmagan. Amalda mahalliy hokimiyat organlari tez-tez "individual" shakldagi, lekin mohiyatan normativ bo'lgan qarorlar chiqaradi: muayyan hududda faoliyatni cheklovchi tartib-qoidalar belgilash, soliq va yig'im stavkalarini belgilash, ma'lum toifadagi xo'jalik faoliyatiga talablar joriy etish kabi. Bunday qarorlar ming-minglab subyektlarga bir vaqtda ta'sir qiladi, lekin rasmiy jihatdan "hokim qarori" shaklida chiqariladi. Ularning normativmi yoki individualmi ekanligi noaniq qoladi va bu noaniqlik MSiyuKdagi bo'shliq bilan birgalikda fuqaroni huquqiy himoyasiz qoldiradi.

3. MSiyuK 27-modda: Ma'muriy sudlar vakolati va uning chegaralari

MSiyuKning 27-moddasi "Ma'muriy sudlar tomonidan hal etiladigan ishlar» ma'muriy sudlovga tegishli ishlarning to'liq ro'yxatini belgilaydi. Ushbu moddaga ko'ra ma'muriy sudlar quyidagi toifadagi ishlarni ko'radi:

1) I doraviy normativ-huquqiy hujjatlar yuzasidan nizolashish to'g'risidagi ishlar; 2) mahalliy davlat hokimiyati organlarining, davlat boshqaruvi organlarining, ma'muriy-huquqiy faoliyatni amalga oshirishga vakolatli bo'lgan boshqa organlarning (ma'muriy organlar), fuqarolar o'zini o'zi boshqarish organlarining va ular mansabdor shaxslarining qonunchilikka mos kelmaydigan hamda fuqarolar yoki yuridik shaxslarning huquqlarini buzadigan qarorlari, harakatlari (harakatsizligi) yuzasidan nizolashish to'g'risidagi ishlar; 3) saylov komissiyalarining xatti-harakatlari (qarorlari) yuzasidan nizolashish to'g'risidagi ishlar; 4) notarial harakatni amalga oshirishni rad etish yoki notarius harakatining qonunga muvofiq emasligi ustidan shikoyat qilish to'g'risidagi ishlar.[3]

Birinchi bandning e'tiborliligi, unda faqat "idoraviy" NHH tilga olinishi. O'zbekiston qonunchiligida "idoraviy" atamasi vazirliklar, qo'mitalar, agentliklar va boshqa markaziy davlat boshqaruvi organlarini anglatadi. Mahalliy davlat hokimiyati organlarining, ya'ni viloyat, tuman va shahar hokimlarining normativ xarakter kasb etuvchi qarorlari bu toifaga kirmaydi. Ikkinchi band esa "qarorlar, harakatlar" deydi, bu esa individual aktlarga qaratilgan, normativ aktlarni qamrab olmaydi.

Demak, 27-modda mahalliy hokimiyat normativ qarorlari uchun aniq yurisdiksiyon asosni ta'minlamaydi. Mahalliy hokimning normativ qarorini: birinchi bandga kiritish mumkin emas, u "idoraviy" organ emas; ikkinchi bandga kiritish ham to'g'ri kelmaydi, qaror individual emas, normativ. Bu tuzilmaviy bo'shliq hisoblanadi va uning kelib chiqishi MSiyuK ishlab chiqilishi jarayonida "idoraviy" va "mahalliy" organlar o'rtasidagi farqning yetarlicha hisobga olinmaganligi bilan bog'liq.

4. MSiyuK 178–183-moddalar: Mavjud mexanizm va uning fundamental cheklovlari

MSiyuKning 22-bobi «Idoraviy normativ-huquqiy hujjatni haqiqiy emas deb topish to'g'risidagi ishlar bo'yicha ish yuritish» 178-moddan

183-moddagacha bo'lgan normalarni o'z ichiga oladi. Bu bob idoraviy NHH ustidan shikoyat qilishning asosiy protsessual bazasini tashkil etadi.

178-modda mazkur toifadagi ishlarni ko‘rish tartibini belgilaydi va mazkur ishlar bo‘yicha ish yuritish umumiy tartibga nisbatan qo‘shimcha xususiyatlarni nazarda tutishini qayd etadi. 179-modda idoraviy NHHni to‘liq yoki bir qismini haqiqiy emas deb topish to‘g‘risidagi ariza bilan sudga murojaat qilish huquqiga ega subyektlarni belgilaydi. 180-modda arizaning shakliy mazmunini tartibga soladi: ariza qaysi NHH haqiqiy emas deb topilishi so‘ralib, nima sababdan va qaysi qonunga zidligi ko‘rsatilishi shart. 181-modda ishni ko‘rib chiqishda sudning kengroq tashabbuskorlik huquqiga ega ekanligini, ya‘ni sud faqat ariza doirasida emas, NHHning to‘liq qonuniyligini tekshirishi mumkinligini belgilaydi. 182-modda esa hal qiluv qarorini, 183-modda uni e‘lon qilish tartibini tartibga soladi.

Ushbu normalarning mazmunini chuqur o‘rganganda uchta fundamental cheklov aniqlandi. Birinchi cheklov — yurisdiksiyon to‘siq. Idoraviy NHH ustidan shikoyatlarni faqat O‘zbekiston Respublikasi Oliy sudi birinchi instansiya sifatida ko‘rishi lozim. Bu qoida MSYUKning taalluqlilikka oid normalaridan kelib chiqadi va amalda keng qo‘llaniladi. Namangan yoki Surxondaryo viloyatida yashovchi fuqaro idoraviy NHH ustidan shikoyat qilishi uchun albatta Toshkentga — Oliy sudga murojaat qilishi shart. Bu esa yo‘l xarajatlari, Toshkentda yashash, advokat olish va ishdan vaqtinchalik bo‘shash bilan bog‘liq katta moddiy yukni anglatadi. Oddiy ishda ishlovchi fuqaro uchun bu yo‘l amalda mavjud emas.

Ikkinchi cheklov — tor doira. 178–183-moddalar “idoraviy” NHH degan kategoriyani belgilaydi. “Normativ-huquqiy hujjatlar to‘g‘risida”gi Qonunga ko‘ra, idoraviy hujjatlar bu vazirliklar, qo‘mitalar, inspeksiyalar, agentliklar va ularga tenglashtirilgan organlar tomonidan chiqarilgan hujjatlar. Mahalliy davlat hokimiyati organlarining (viloyat, tuman, shahar hokimiyatlari) NHH maqomidagi qarorlari ushbu kategoriyadan tashqarida qoladi. Ular uchun “idoraviy NHH” rejimini qo‘llash huquqiy jihatdan asossiz.

Uchinchi cheklov — “normativ” va “individual” chegarasining noaniqligi. MSYUK mahalliy hokimlik qarorlarining qachon individual, qachon normativ ekanligini belgilovchi aniq mezonlarni o‘rnatmaydi. Shu sababli sudlar ham, fuqarolar ham arizani qaysi tartibda berish 23-bob (individual qarorlar) yoki 22-bob (idoraviy NHH) bo‘yicha berish kerakligini aniq bila olmaydi. Bu amalda arizani rad etish yoki qabul qilishni noma‘lum qilib qo‘yadi.

5. Mahalliy hokimiyat normativ qarorlarining huquqiy himoyasizligi

Mahalliy davlat hokimiyati organlarining normativ xarakter kasb etuvchi qarorlarini sud yo‘li bilan shikoyat qilish mexanizmi — amalda quyidagi huquqiy vaziyatlar orqali namoyon bo‘ladi.

Birinchi vaziyat sifatida savdo va tadbirkorlik faoliyatini cheklovchi mahalliy qarorlarini olaylik. Aytaylik, shahar hokimi muayyan hududda ko‘chma savdo shaxobchalarini o‘rnatishni taqiqlovchi yoki savdo bozorini qayta tashkil etish tartibini belgilovchi qaror chiqaradi. Bunday qaror bitta fuqaroga emas, ushbu hududdagi barcha savdogarlarga, ularning mijozlariga va bo‘lajak tadbirkorlarga qaratilgan. U umumiy, qaytariluvchi va noaniq shaxslar doirasiga mo‘ljallangan, ya‘ni normativ akt belgilariga ega. Shunga qaramay, fuqaro bunday qarorga nisbatan qaysi sudga, qaysi protsessual asosda ariza berishni bilmaydi.

Ikkinchi vaziyat — yer va qurilishga oid mahalliy tartibga solish. Tuman hokimi biron hududda qurilishni taqiqlovchi yoki belgilangan me‘yordan baland binolar qurishga ruxsat beradigan qaror chiqaradi. Bunday qaror hududdagi barcha mulk egalari va kelajakdagi investorlarga ta‘sir qiladi. Fuqarolik protsessual kodeksiga ko‘ra bunday ish fuqarolik sudiga ham tegishli emas, chunki taraf xususiy shaxs emas, davlat organining normativ qaroriga e‘tiroz bildirilmoqda. Ma‘muriy sudga murojaat qilmoqchi bo‘lsa, qaysi asosga ko‘ra murojaat qiladi? 27-moddaning 2-bandi faqat individual qarorlarni qamrab oladi, 22-bob esa “idoraviy” NHH uchun. Hokim esa “idoraviy” organ tarkibiga kirmaydi.

Uchinchi vaziyat — sanitariya, ekologiya va texnik talablar bo‘yicha mahalliy buyruqlar. Viloyat hokimining biror sanoat yoki qishloq xo‘jaligi sohasi subyektlariga nisbatan qo‘shimcha talablar o‘rnatuvchi qarori bu

sohadagi barcha faoliyat yurituvchilar uchun majburiy bo'lad. Bunday hujjat ham normativ akt belgilariga ega. Lekin, fuqaro yoki tadbirkor undan shikoyat qilish uchun aniq protsessual yo'lni topa olmaydi.

Bu vaziyatlarda fuqaro oldida quyidagilar turadi: prokuraturaga murojaat qilish, lekin u "shaxsiy advokat" emas, davlat nomidan ish ko'radi; Adliya vazirligiga murojaat qilish, lekin u allaqachon kuchga kirgan hujjatni bekor qilmaydi; Oliy sudga murojaat qilish, lekin bu faqat idoraviy NHH uchun yoki shunchaki huquqini himoya qilolmasdan qolish. Oxirgi variant, afsuski, amalda eng ko'p uchrashidan dalolat beradigan holat — fuqarolarning bunday holatlarda sudga murojaat qilmasligi. Bu esa "samarali himoya yo'li mavjudligi" tamoyilini Inson huquqlari bo'yicha Yevropa konventsiyasining 13-moddasida belgilangan buzilishiga olib keladi.[4]

Muammoning yanada og'irlashtiruvchi jihati shundaki, MSYUK

4-moddasida "har qanday manfaatdor shaxs o'zining buzilgan yoki nizolashilayotgan huquqlarini yoxud qonun bilan qo'riqlanadigan manfaatlarini himoya qilish uchun ma'muriy sudga murojaat qilishga haqli" deyiladi. Bu umumiy kafolat moddiy jihatdan keng, lekin protsessual jihatdan cheklangan.

27-moddadagi vakolat ro'yxatidagi mavjud bo'shliqni bartaraf etilmasa,

4-moddaning kafolati bo'sh e'lon bo'lib qoladi.

6. Germaniya va Rossiya tizimining O'zbekistonga nisbatan asosiy farqlari

Germaniya va Rossiya tizimlari bilan qiyoslanganda O'zbekiston MSYUKidagi uchta asosiy farq ko'rinadi. Birinchidan, Germaniya va Rossiyada mahalliy hokimiyat normativ qarorlari ustidan shikoyat uchun aniq protsessual yo'l belgilangan; O'zbekistonda bunday yo'l yo'q. Ikkinchidan, ikkala davlatda ham normativ nazorat mahalliy sudlar darajasida amalga oshiriladi — fuqaro uzoq va qimmat safar qilishiga hojat yo'q; O'zbekistonda idoraviy NHH bo'yicha faqat Oliy sudga murojaat qilish mumkin. Uchinchidan, ikkala davlatda ham normativ nazorat qoidasi aniq va maxsus protsessual tartibda mustahkamlangan; O'zbekistonda idoraviy va mahalliy NHH o'rtasidagi chegara noaniq qolmoqda.

8. O'zbekiston qonunchiligini takomillashtirish bo'yicha takliflar

Yuqorida bayon etilgan tahlillar asosida O'zbekiston MSYUKini takomillashtirish bo'yicha quyidagi uch yo'nalishda aniq takliflar ishlab chiqildi.

Birinchi taklif — MSYUK 27-moddasiga yangi qism kiritish. 27-moddaning yangi bandi quyidagicha shakllantirilishi tavsiya etiladi: "Mahalliy davlat hokimiyati organlarining va fuqarolar o'zini o'zi boshqarish organlarining noaniq doiradagi shaxslarga nisbatan umumiy tartib-qoidalar o'rnatuvchi qarorlari (normativ xarakter kasb etuvchi qarorlar) ustidan nizolashish to'g'risidagi ishlar tegishli viloyat ma'muriy sudlari tomonidan birinchi instansiya sifatida ko'riladi". Bu taklif Germaniya bilan tuzilmaviy uyg'unlinki ta'minlaydi: normativ nazorat funksiyasi viloyat darajasidagi ma'muriy sudga yuklatilsa, fuqaro yashash joyiga yaqin sudga murojaat qila oladi. Shuningdek, bu qoida uchun "normativ xarakter kasb etuvchi qaror" tushunchasini ham belgilab qo'yish zarur: noaniq doiradagi subyektlarga qaratilgan, qaytariluvchi, umumiy tartib-qoidalar o'rnatuvchi qaror.

Ikkinchi taklif — MSYUK 178-moddasini isloh qilish va taalluqlilik tizimini kengaytirish. Hozirda idoraviy NHH ustidan shikoyatlar faqat Oliy sudga ko'riladi. Bu qoidani Rossiya KAC PΦ model[5]ida qayta ko'rib chiqish tavsiya etiladi: markaziy organlar NHHlari — Oliy sudga; viloyat darajasidagi organlar NHHlari — viloyat ma'muriy sudida; tuman va shahar darajasidagi organlar NHHlari — tegishli tuman ma'muriy sudida ko'riilsin. Bu taalluqlilik tizimida hujjatni chiqargan organning darajasi ushbu hujjatni ko'ruvchi sudning darajasini belgilaydi — bu tamoyil protsessual mantiqqa mos va geografik jihatdan fuqarolar uchun qulay.

Uchinchi taklif — MSiyuKga normativ akt tushunchasini belgilovchi maxsus modda kiritish. MSiyuKda “normativ akt” va “individual akt” o‘rtasidagi farqni belgilovchi mezonlar maxsus normada yoki 27-moddaning sharhlash qismida belgilanishi zarur.

To‘rtinchi taklif — isbotlash masalasini tartibga solish. MSiyuK normativ nazorat bo‘yicha ishlarda isbotlash masalasini faqat fuqaroga yuklash o‘rniga, Rossiya KAC PΦ 213-moddasi modelida qarorni chiqargan organ uning qonuniyligini isbotlash majburiyatini o‘z zimmasiga olsin degan norma kiritilsin. Bu fuqaroning protsessual og‘irligini kamaytiradi va davlat organlarini har qanday normativ akt chiqarishda qonuniylikka rioya qilishga rag‘batlantiradi.

9. Xulosa

O‘zbekiston ma‘muriy sudlarining 2018-yildan buyon o‘tgan faoliyat davri sud islohotida sezilarli yutuqlar qo‘lga kiritilganligini ko‘rsatmoqda. MSiyuK davlat-fuqaro munosabatlarida odil sudlovning yangi standartlarini joriy etdi. Biroq normativ-huquqiy hujjatlar ustidan sud nazorati sohasida jiddiy tizimiy bo‘shliqlar saqlanib qolmoqda.

Maqolada aniqlangan asosiy muammolar quyidagicha: birinchi — mahalliy davlat hokimiyati organlarining normativ xarakter kasb etuvchi qarorlari MSiyuKning 27-moddasida aniq belgilanmagan va ular uchun bevosita sudga murojaat qilish protsessual yo‘li mavjud emas; ikkinchi — idoraviy NHH ustidan shikoyatni faqat Oliy sudga ko‘rishni belgilovchi qoida geografik va moliyaviy to‘siqlar tufayli fuqarolar uchun amalda qo‘llab bo‘lmaydigan imkoniyat; uchinchi — normativ va individual akt o‘rtasidagi chegara noaniqligiga doir mezonlarning MSiyuKda belgilanmaganligi sudlar va fuqarolar uchun protsessual noaniqlik yaratmoqda.

Ushbu maqolada taklif etilgan to‘rtta yo‘nalishdagi takliflar—27-moddaga yangi qism qo‘shish, 178-modda taalluqlilik tizimini kengaytirish, normativ akt mezonlarini mustahkamlash va isbotlash masalalarini qayta taqsimlash — O‘zbekiston MSiyuKini xalqaro standartlarga yaqinlashtirishga munosib hissa qo‘sha oladi. Bunday isloh fuqarolarning Konstitutsiyaviy 40-moddasidagi murojaat qilish huquqini faqat qog‘ozda emas, hayotda ham to‘liq amalga oshirish uchun protsessual zamin yaratadi.

Foydalanilgan adabiyotlar ro‘yxati:

1. 4966-sonli Prezident Farmoni <https://lex.uz/uz/docs/-3121087>
2. O‘zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi, 40-modda <https://lex.uz/docs/-6445145>
3. “O‘zbekiston Respublikasining Ma‘muriy sud ishlarini yuritish to‘g‘risida”gi kodeksi 27-modda <https://lex.uz/docs/-3527353>
4. “Inson huquqlari va asosiy erkinliklarni muhofaza qilish to‘g‘risidagi Yevropa konvensiyasi”, 13-modda
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации Федеральный закон