
12.00.02 КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ФИНАНСОВОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

Нематов Жўрабек Нематиллоевич,

Хуқуқ доктори, доцент



<http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2019-9-8>

ЎЗБЕКИСТОН МАЪМУРИЙ ПРОЦЕДУРАЛАР ҚОНУНЧИЛИК АСОСЛАРИНИНГ ТАҲЛИЛИ (МАЪМУРИЙ АКТИНИ СУД АМАЛИЁТИДА ҚўЛЛАШ МИСОЛИДА)

Аннотация: Ўзбекистон маъмурий ҳуқуқи учун шаклланиб бораётган янги институт - маъмурий процедуралар институтини назарий жиҳатдан тадқиқ этиш муҳим аҳамият касб этади. Ушбу мақолада маъмурий процедураларнинг, балки қайсидир маънода маъмурий ҳуқуқнинг марказий категорияси бўлмиш "маъмурий акт"ни маъмурий суд амалиётида қўллашнинг айрим жиҳатлари таҳлил қилинган.

Калит сўзлар: маъмурий процедуралар институти, маъмурий акт тушунчаси, маъмурий акт белгилари ва уни суд амалиётида қўллаш

Нематов Жўрабек Нематиллоевич,

Доктор права, доцент

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР УЗБЕКИСТАНА (НА ПРИМЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ)

Аннотация: Теоретическое исследование формирующегося нового института для административного права Узбекистан - института административных процедур представляется важным. В данной статье анализируется "административный акт" как центральная категория не только административных процедур, но в определенном смысле административного права при применении в административной судебной практике.

Ключевые слова: институт административных процедур, понятие административного акта, признаки административного акта и применения его в судебной практике

Nematov Jurabek Nematilloevich,

Doctor of Law, Associate Professor

ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE BASES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF UZBEKISTAN (ON EXAMPLE OF APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN JUDICIAL PRACTICE)

Annotation: A theoretical study of the emerging new institution for administrative law of Uzbekistan - the institute of administrative procedures is important. This article analyzes the "administrative act" as a central category not only of administrative procedures, but in a certain sense of administrative law from perspective of application in administrative court practice.

Keywords: institution of administrative procedures, the concept of an administrative act, features of an administrative act and its application in judicial practice

For citation: Nematov Jurabek Nematilloevich. ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE BASES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF UZBEKISTAN (ON EXAMPLE OF APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN JUDICIAL PRACTICE). Journal of Law Research. 2019, 9 vol., issue 1, pp. 60-69

Ўзбекистон Президенти Ш. М. Мирзиёев фармони билан тасдиқланган 2017-2021 йилларга мўлжалланган Ҳаракатлар стратегияси доирасида давлат бошқарувида "Халқ давлат органларига эмас, балки давлат органлари халқимизга хизмат қилиши керак" деган бутунлай янгича ғояни жорий этиш нафақат юртимизда[1], балки бугун дунёда ҳам ижобий эътирофларга сабаб бўлмоқда. Эскича фикрлайдиган, халқни ўз хизматкори деб ўйлайдиган раҳбар ва ходимларни янгича, замонавий давлат бошқарувиغا ўтказиш албатта осон иш эмас. Бунда энг аввало давлат органларининг барча ходимлари халққа хизмат қилиши зарурлигини тушуниб етиши талаб этилади. Давлат органлари раҳбар ва ходимларини халққа хизмат қилиши учун эса албатта қандайдир ҳуқуқий механизмларни йўлга қўйиш лозим бўлади. Шу маънода Ўзбекистонда 2018 йил 8 январда қабул қилинган Ўзбекистон Республикасининг "Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида"ги қонуни[2] (бундан кейинги ўринларда МТТҚонун) ўз мазмун-моҳияти, асосий принциплари ва бошқа қоидаларига кўра давлат органларининг манфаатдор шахслар билан бўладиган муносабатларида уларни халққа хизмат қилишининг ҳуқуқий механизмини шакллантириб бергани билан алоҳида эътиборга сазовордир. Шунга кўра, кўпчилик ривожланган давлатларда муваффақиятли ишлаётган ва Ўзбекистон маъмурий ҳуқуқи учун шаклланиб бораётган янги институт - маъмурий процедуралар институтига назарий жиҳатдан тадқиқ этиш муҳим аҳамият касб этади.

Таъкидлаш жоизки, мамлакатимизда МТТҚонун кўпчилик учун нотаниш ва унинг тўлақонли ишлаб кетиши учун маъмурий процедураларнинг илмий-назарий асосларини шакллантириш, тўғри англаш (тушуниш) ва амалиётда татбиқ этиш муҳим ҳисобланади. Тан олиш лозимки, маъмурий процедураларнинг илмий-назарий асослари мамлакатимизда ҳали етарлича ўрганилмаган, тадқиқ этилмаган. Шу маънода маъмурий процедуралар тушунчаси, унинг асосий (процессуал) қоидалари нималардан иборатлигини тушуниш муҳим аҳамият касб этади[3]. Шунга кўра, қуйида нафақат МТТҚонуннинг, балки қайсидир маънода маъмурий ҳуқуқнинг марказий категорияси бўлмиш "маъмурий акт"ни маъмурий суд амалиётида қўллашнинг айрим жиҳатлари таҳлил қилинади.

Маъмурий процедураларнинг энг марказий тушунчаси бу - маъмурий актдир. Германия ҳуқуқшуноси Й.Пудельканинг таъкидлашича, маъмурий акт маъмурий ҳуқуқ назариясида ва қонунчиликда етарлича ҳисобга олинмаса, маъмурий процедуралар қоидаларини тушуниш ва унга амал қилишда муаммолар юзага келиши мумкин[4].

Таъкидлаш жоизки, МДХ давлатларининг кўпчилигида маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонунларнинг биринчи авлод қонунига мансублигидан келиб чиққан ҳолда, маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонун норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни эмас, балки фақат индивидуал бошқарув актларини қабул қилиш процедурасини қамраб олиши таъкидлаб ўтилади[5, С. 172-173; 6, С.126-127].

Бундан ташқари, МДХ давлатларининг қўпчилигида ҳозирга қадар маъмурий актни "давлат маъмуриятининг актлари"[7], "бошқарувнинг ҳуқуқий актлари", "маъмурий ҳужжат" деб номлаш ҳам мавжуд.

И.М.Лазарев бошқарувнинг индивидуал актларининг қуйидаги белгиларини санаб ўтади. Давлат бошқаруви органлари тузилиши ва тизимига кирмайдиган маъмурий-ҳуқуқий муносабатлар субъектларининг ҳуқуқ ва мажбуриятларига дахл қилади, яъни ички-ташқилий муносабатларга тааллуқли бўлмайди ва ушбу органларга бўйсундирилмаган фуқаро ва ташкилотлар билан бўладиган ташқи алоқаларни расмийлаштиради [5, С. 8, 98-99].

Маъмурий актни тушунишда собиқ совет давлатлари мутахассислари ўртасида ноаниқликларни ҳам кўриши мумкин. Жумладан, М.Жумагулов суд актларини ҳам маъмурий акт категорияси сифатида санаб ўтгани шундан далолат беради. Ўхшаш ҳолатни вазир ўз ўринбосарлари ваколатини белгилаш масаласи "маъмурий ихтиёрийлик" тушунчаси мисоли сифатида келтирилганида ҳам кўриши мумкин [8].

Маъмурий актни "ҳуқуқни қўллаш ҳужжати" билан ҳам бир хил деб бўлмайди. Бу борада Ҳ.Т.Одилқориев "ҳуқуқни қўллаш ҳужжатлари" [9], З.М.Исломов "ҳуқуқни қўллаш (акти) ҳужжати" [10] ҳамда С.С.Алексеев "маъмурий акт" [11] каби тушунчалар таҳлилини келтириб ўтишган. Маъмурий акт айнан маъмурий процедуралар доирасида қабул қилинади ва маъмурий-ҳуқуқий муносабат билан боғлиқ бўлади. Шунга кўра, ҳуқуқни қўллаш ҳужжатидан фарқ қилади.

Таъкидлаш жоизки, бу каби номланишларни илмий муомаладан чиқариб, уни маъмурий акт билан алмаштириш лозимлигини таъкидлайдиган қарашлар ҳам мавжуд[12].

Бу борада, Л.Б.Хван ўз илмий ишларида хорижий (ғарб) давлатларида шаклланган "маъмурий акт" тушунчаси тўғрисида фикр юритганда уни совет маъмурий ҳуқуқи ва ундан кейинги даврда мавжуд бўлиб келаётган "индивидуал ҳуқуқий ҳужжат" дан фарқ қилиш лозимлигини таъкидлаб ўтади. Жумладан, бу икки тушунчанинг энг асосий фарқи фуқаро ва давлат аппарати ўртасидаги ўзаро муносабат фарқидан келиб чиқади. Бунда фуқаро сўровчи, маъмурият қарорини кутувчи мақомидан (индивидуал ҳуқуқий ҳужжат), демократик асосдаги good governance & best regulation & better decision дан келиб чиқадиган адолатли муносабатларга асосланган мақомга (маъмурий акт) ўтади[13].

Маъмурий актни тавсифлашда унинг оммавий-ҳуқуқий муносабат ёки маъмурий-ҳуқуқий муносабат доирасида амалга оширилишини ҳам келтириб ўтиш ўринли бўлади. М.К.Астанов бу борада оммавий-ҳуқуқий муносабатнинг қуйидаги белгиларга эга бўлишини келтириб ўтади: "ҳокимият билан боғлиқ муносабат ҳисобланади, яъни иштирокчилардан бирининг ҳокимият ваколатларини амалга оширишидан келиб чиқади; субъектлардан бири ҳар доим оммавий шахс, яъни мансабдор шахс ёки ҳокимият органи бўлиши, ҳуқуқий муносабатнинг таркиби оммавий ҳуқуқ нормалари билан белгиланган иштирокчиларнинг ваколати, ҳуқуқ ва мажбуриятлари ҳисобланади". М.К.Астанов маъмурий-ҳуқуқий муносабатларни "давлат бошқарувини ташкил этиш ва амалга ошириш жараёнида вужудга келадиган, ижро этиш ва фармойиш бериш фаолияти билан боғлиқ бўлган ва маъмурий-ҳуқуқий нормалар билан тартибга солинган ҳуқуқий муносабатларнинг бир тури" сифатида тавсифлайди. М.К.Астанов маъмурий-ҳуқуқий муносабатлар "давлат бошқарувини ташкил этиш ва амалга ошириш жараёнида вужудга келади, маъмурий-ҳуқуқий муносабатларнинг бир томонида ҳамма вақт давлат органи,

мансабдор шахс ёки бошқарув ҳуқуқига эга бўлган жамоат бирлашмаси иштирок этади, маъмурий-ҳуқуқий муносабат бир томоннинг хоҳиши билан вужудга келиб, иккинчи томоннинг розилигини талаб этмайди, маъмурий-ҳуқуқий муносабат иштирокчилари ўртасида вужудга келадиган низолар аксарият ҳолларда маъмурий тартибда ҳал қилиниши" каби хусусиятларга эга бўлишини келтириб ўтган[14].

Демак, маъмурий акт оммавий-ҳуқуқий муносабат ёки маъмурий-ҳуқуқий муносабат доирасида маъмурий орган томонидан қабул қилинади.

Бу борада И.А.Хамедов ўз илмий ишларида ижро ҳокимияти органлари, давлат бошқаруви органлари ва маъмурий органларнинг ўзаро фарқ қилишини келтириб ўтади. Жумладан, ижро ҳокимияти органлари сиёсий компонентига қараб ажралиб турса, давлат бошқаруви органларига эса давлатнинг ижроия-фармойиш фаолиятини амалга ошириши билан ажралиб туришини таъкидлайди. Шундай бўлсада, "маъмурий орган" тушунчаси амалга оширилган турли ислохотлар натижасида юзага келган ноаниқликларга барҳам беришини таъкидлаб ўтади. И.А.Хамедов маъмурий органлар тушунчаси "маъмурчилик" (администрирование) тушунчасидан келиб чиқишини келтириб ўтган. Маъмурчилик деганда эса индивидуал-аниқ характердаги ижроия-фармойиш фаолияти ёки давлат бошқарувидаги аниқ ҳолатларга нисбатан маъмурий фармойиш фаолияти тушунилишини таъкидлаб ўтган. Шунингдек, И.А.Хамедов маъмурий орган тушунчаси давлат бошқаруви тизимининг ҳамма органларини ҳам қамраб олмаслигини таъкидлаб ўтган. Бироқ замонавий маъмурий ҳуқуқ мақсадлари учун айнан маъмурий орган тушунчаси хусусий шахслар билан фаол муносабатга киришиши, оммавий бошқарув процессининг энг олдида туришига кўра мақбуллигини таъкидлаб ўтганини кўриш мумкин. Маъмурий органнинг қуйидаги уч ўзига хос хусусиятини, жумладан, маъмурий компетенциянинг мавжудлиги, маъмурчиликни амалга оширишга ваколатли эканлиги (оммавий бошқарув соҳасида индивидуал-фармойиш характеридаги давлат ҳокимият ваколатининг берилганлиги) ҳамда фаолиятнинг қонуности характерга эга эканлиги келтириб ўтади[15, С.42-46; 16, С. 131-143].

М.Эшимбетов маъмурий органларнинг қарорлари (ҳужжатлари) ҳуқуқий оқибат келтириб чиқариши билан фарқлианишини келтириб ўтади. Бундан ташқари, "агар маъмурий органнинг хатти-ҳаракатлари билан фуқаролар ва юридик шахсларнинг ҳуқуқини бузувчи ҳамда ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи қарорлар(ҳужжатлар) чиқарилса, манфаатдор шахс маъмурий органнинг хатти-ҳаракатларини (ҳаракатсизлигини) қонунга хилоф деб топиш тўғрисида шикоят билан эмас, балки шундай хатти-ҳаракат (ҳаракатсизлик) оқибатда чиқарилган қарорни (ҳужжатни) ҳақиқий эмас деб топиш тўғрисидаги шикоят билан маъмурий судга мурожаат қилиши мумкин"лигини таъкидлайди[17, Б. 40-41]. М.Эшимбетов судга шикоят қилишда "маъмурий органнинг қарори ёки ҳаракатлари (ҳаракатсизлиги) шахснинг ҳуқуқ ва манфаатларига дахл қилиши лозим"лигини ҳам эътиборга олиш талаб этилишини келтириб ўтади[17, Б. 42].

Демак, маъмурий акт ҳуқуқий оқибат юзага келтириши билан ажралиб туради.

М.Эшимбетов "маъмурий органлар томонидан чиқарилган қарор, буйруқ, кўрсатма ёки берилган ордер, гувоҳнома ва шу каби ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи бошқа ҳужжатлар, агарда улар қонун ҳужжатларига мувофиқ бўлмаса ёки ташкилотлар ҳамда фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонун билан қўриқланадиган манфаатларини бузса, суд томонидан ҳақиқий эмас деб топилши мумкин

(шундай ҳужжатларга ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш тўғрисидаги ҳужжатлар ҳам)"лигини келтириб ўтади. Бундан ташқари, "давлат органлари, шу жумладан назорат қилувчи органлар ҳодимлари томонидан текшириш натижалари бўйича расмийлаштирилган далолатномаларни мансабдор шахсларнинг берган топшириқларини, шунингдек бирон-бир ҳуқуқий оқибат келтириб чиқармайдиган бошқа ҳужжатларни ҳақиқий эмас деб топиш, давлат органлари ва фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органларининг ҳужжатларини бекор қилиш, ноқонуний (қонунга хилоф), қонуний деб топиш, бекор қилинган ҳужжатни ўз кучида қолдириш, мансабдор шахсларнинг ҳаракатларини(ҳаракатсизлигини) ҳақиқий эмас деб топиш, бекор қилиш каби талаблар судда кўриб чиқилмаслигини" келтириб ўтади[17, Б. 41].

Демак, маъмурий актнинг шакли турли кўринишда бўлиши мумкин. Энг асосийси "ҳуқуқий оқибат юзага келиши" талаб қилинар экан. Мамурий судларга эса маъмурий актнинг қонуний ёки ғайриқонуний эканлигига оид низолар тааллуқли бўлишини келтириб чиқариш мумкин.

М.Эшимбетов "қонунга хилоф хатти-ҳаракатлар сифатида юридик аҳамиятга эга бўлган оқибатларни вужудга келтирувчи ҳолатлар, яъни маъмурий органнинг қонун ҳужжатларига зид хатти-ҳаракатларни содир қилиши тушунилиши, ҳаракатлар натижасида маъмурий орган томонидан ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи қарорлар (ҳужжатлар) чиқарилмаслиги, бироқ манфаатдор шахснинг ҳуқуқлари ва қонун билан кўриқланадиган манфаатлари бузилиши" келтириб ўтилган [17, Б. 40].

Ушбу ўринда "маъмурий акт" ва маъмурий "хатти-ҳаракат" ни фарқлаш лозимлигига ишора қилинаётганлигини келтириш ўринли бўлади. Маъмурий акт ўзининг ижобий тартибга солиш (регулятив) характерига кўра маъмурий хатти-ҳаракатдан фарқ қилишини келтириб ўтиш ўринли бўлади.

И.М.Цай маъмурий акт Ўзбекистон маъмурий ҳуқуқи учун янги институтлигини таъкидлаб, уни давлат бошқарувининг ҳуқуқий шакли таркибида, давлат бошқаруви индивидуал актнинг бир кўриниши сифатида қуйидагича тушунтиради. Маъмурий акт ташқи (яъни оммавий адресатга) йўналтирилган ҳокимият иродасининг ифодаланиши ёки индивидуал-аниқ характердаги маъмурий органнинг фармойиш беришини ифодалайди. Маълум бир ҳуқуқий муносабатларни юзага келиш, ўзгариш ва бекор қилиш шаклидаги ҳуқуқий оқибатлар юзага келтириш мақсадини кўзлайди. Маъмурий акт ҳуқуқий нормалар ўрнатмайди. Маъмурий акт расмийлаштириладиган "документ" (ҳужжат) билан бир хил тушунча эмас. Акт (ҳужжат) ва унинг расмийлаштирилиш шакли бўлмиш "документ" (ҳужжат) бир хил тушунча эмас. Мисол учун, ҳайдовчилик гувоҳномангизни йўқотиб қўйсангиз, бундай ҳолда сиз ҳайдовчилик ҳуқуқидан маҳрум этилганлигингизни англамайди. Чунки ички ишлар органларининг маълум бир шахсга автомобил ҳайдашга рухсат бериш тўғрисидаги қарори бўлмиш маъмурий акт ҳали ҳам амалда бўлади. Шунга кўра, маъмурий актнинг ўзига хос хусусиятлари сифатида уч жиҳатни, яъни унинг маъмурий орган томонидан қабул қилиниши, маъмурий ишни мазмунан ҳал қилиши, ташқи йўналтирилган, яъни оммавий адресатга қаратилганлигини келтириб ўтади. Маъмурий акт ҳуқуқий оқибат келтириб чиқаришга қаратилмаган, маъмурий органларнинг ташкилий-техник, моддий-молиявий ёки маълумот-тушунтириш ҳаракатларидан ҳам фарқ қилади. Бундай ҳаракатлар

ҳуқуқий эмас, фактик характерга эга бўлади ва давлат бошқарувининг ҳуқуқий шаклига кирмаслигини таъкидлаб ўтади [16, С. 277, 280-282].

Амалга оширилган таҳсиллардан келиб чиққан ҳолда, маъмурий актнинг бешта асосий белгиси мавжудлиги келиб чиқариш мумкин. Фикримизча, булар қуйидагилар: маъмурий актнинг 1) маъмурий орган томонидан қабул қилиниши, 2) ташқи субъектларга йўналтирилганлиги, 3) ҳокимият ваколати асосида қабул қилиниши, 4) ҳуқуқий оқибат юзага келтириб чиқариши, 5) аниқлиги (индивидуаллиги) [18, Р.89-90; 19, С.194-232]. Шунга кўра, маъмурий акт деганда маъмурий орган томонидан қабул қилинадиган, ташқи субъектларга йўналтирилган, ҳуқуқий оқибат юзага келтириб чиқарувчи, аниқ (индивидуал) характердаги ҳар қандай ҳокимият таъсир чорасини тушуниш мумкин деб ўйлаймиз.

Таъкидлаш жоизки, маъмурий акт фақат ҳужжат кўринишида бўлмайди. Чунки унинг оғзаки, электрон, белгили ва бошқа шаклдаги кўринишлари ҳам мавжуд. Бундан ташқари, маъмурий акт маъмурий органнинг ички идоравий муносабатлари эмас, балки ташқи субъектларга йўналтирилган муносабатларига нисбатан чиқарилиши, жазолаш ва норматив характерга эга бўлмаслиги, ижобий тартибга солиш (регулятив) характерида бўлишини ҳам алоҳида таъкидлаб ўтиш лозим.

Бошқарувнинг ҳуқуқий ҳужжатлари ёки маъмурий ҳужжатлар эса ижобий ва салбий (тартибга соладиган ва солмайдиган), норматив ва индивидуал, ички идоравий ва ташқи характердаги барча ёзма ҳужжатларни назарда тутати.

Бундан ташқари, МТТТҚонуннинг бир қатор меъёрларида рус тилидаги таҳрида келган "документ" ва "акт" сўзлари ўзбек тилида бир хилда "ҳужжат" тарзида келтирилганини ҳам кўриш мумкин [20]. Бу эса маъмурий актнинг маъносини нотўғри тушунишга олиб келиши мумкин.

Шунга кўра, Ўзбекистон МТТТҚонуннинг ўзбек тилидаги таҳририда "маъмурий ҳужжат" ни "маъмурий акт" деб ўзгартириш таклиф этилди.

Маъмурий акт нафақат маъмурий процедураларнинг, балки кейинчалик маъмурий суд ишларини юритишда ҳам муҳим аҳамият касб этади. Маълум бир актда 1) маъмурий орган томонидан қабул қилиниши, 2) ташқилиги, 3) ҳокимият ваколати асосида қабул қилиниши, 4) ҳуқуқийлиги, 5) индивидуаллиги каби барча белгилар мавжуд бўлсагина, маъмурий акт мавжудлиги ҳақида гапириш мумкин бўлади. Бирор бир белгининг мавжуд эмаслиги, маъмурий актнинг мавжуд эмаслигини келтириб чиқаради.

Суд амалиётида жисмоний ва юридик шахслар муносабатлари асосида маъмурий органларнинг турли қарор ва хатти-ҳаракати низолашилишини кўриш мумкин. Бу эса турли асосиз қарорлар чиқарилиши ва чалкашликларга сабаб бўлишини кўриш мумкин. Бундай муаммонинг олдини олиш учун қуйидаги қоидага риоя этиш лозим.

Жисмоний ва юридик шахслар томонидан маъмурий органларга нисбатан судга ариза ва шикоят қилинганда, аввало низолашилаётган масала юзасидан маъмурий органнинг манфаатдор шахсга йўналтирилган (ташқи характердаги), ҳокимият ваколати асосида қабул қилинган, адресат учун маълум бир ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи, индивидуал актнинг мавжуд ёки мавжуд эмаслигига эътибор қаратилиши лозим. Агар бундай акт, яъни маъмурий акт ишда мавжуд бўлса, аввало ушбу актнинг қонуний кучга эга эканлигидан келиб чиқиб, шу акт

юзасидан низолашиш лозим. Бундай ҳолда маъмурий актни қабул қилиш учун асос бўлган турли маълумотнома ва ҳужжатларни эмас, балки маъмурий органнинг ташқи субъект, яъни манфаатдор шахсга йўналтирган акти (қарор) юзасидан низолашиш мумкин. Бу қойдага амал қилмаслик низоини нотўғри расмийлаштирилиши ва иш юритишни тугатилишига асос бўлади.

Масалага ойдинлик киритиш учун суд амалиётидан бир мисол асосида ўз таҳлилимизни келтириб ўтаемиз.

"1959 йил 22 июлда туғилган фуқаро А.Шаропов нафақа ёшига етганлиги учун ёшга доир пенсия тайинлашни сўраб, бюджетдан ташқари Пенсия жамғармасига мурожаат қилган. Аммо бюджетдан ташқари Пенсия жамғармаси шаҳар бўлими бошлигининг имзоси билан А.Шароповга 2017 йил 2 июндаги БТ130-1001-1529-сонли хат билан жавоб берилиб, унда унинг "Вилоят маиший бошқарма" ташкилотига 1979 йилдан 1988 йилгача ҳамда "Вилоят кинофильмларини ижарага бериш" ташкилотига 1988 йилдан 1997 йилгача ишлаган даври меҳнат дафтарчасига ёзилган бўлсада, бироқ ушбу даврлардаги иш стажларини тасдиқловчи ҳужжатлар архивда ва ташкилотларнинг ўзида сақланмаганлиги ҳамда ушбу даврлар учун иш ҳақи маълумотлари тақдим этилмаганлиги сабабли А.Шароповнинг кўрсатиб ўтилган меҳнат фаолияти иш стажига қўшилмаслиги маълум қилинган". "Биринчи инстанция судининг ҳал қилув қарори билан арз қилинган талаблар қаноатлантирилиб, бюджетдан ташқари Пенсия жамғармаси шаҳар бўлими бошлигининг 2017 йил 2 июндаги БТ130-1001-1529-сонли жавоб хати гайриқонуний деб топилган" [21, Б.19-21]. "Маъмурий ишлар бўйича суд амалиёти" номли қўлланмада эса ушбу ҳолатда "суд бюджетдан ташқари Пенсия жамғармаси шаҳар бўлими бошлигининг 2017 йил 2 июндаги БТ130-1001-1529-сонли жавоб хатини гайриқонуний деб топиб хатоликка йўл қўйган. Чунки ушбу хат ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи ҳужжат ҳисобланмайди. Шунинг учун бундай хатлар суд томонидан ҳақиқий эмас ёки гайриқонуний деб топилмайди" деб айтилган [21, Б.19-21].

Таъкидлаш жоизки, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2011 йил 8 сентябрдаги 252-сон қарори билан тасдиқланган "Давлат пенсияларини тайинлаш ва тўлаш тартиби тўғрисида"ги низомга кўра, пенсия тайинлашни сўраб мурожаат этиш деганда пенсия тайинлаш, пенсия миқдорини қайта ҳисоблаб чиқиш, пенсиянинг бир туридан бошқа турига ўтказиш, шунингдек илгари тўхтатиб қўйилган (тўхтатилган) пенсия тўлашни белгиланган тартибда тиклаш (қайта тиклаш) тўғрисида Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги ҳузуридаги бюджетдан ташқари Пенсия жамғармасининг туман (шаҳар) бўлимига ариза бериш назарда тутилиши келтириб ўтилган. Юқорида келтирилган мисолда, фуқаро пенсия тайинлаш, пенсия миқдорини қайта ҳисоблаб чиқиш каби мазмундаги ариза билан мурожаат этганини кўриш мумкин.

Пенсия тайинлаш ва тўлаш, шунингдек фуқароларнинг пенсия таъминоти билан боғлиқ бошқа масалаларни кўриб чиқиш Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги ҳузуридаги бюджетдан ташқари Пенсия жамғармасининг туман (шаҳар) бўлими томонидан амалга оширилади (Низомнинг 4-банди). Пенсия тайинлаш тўғрисидаги ариза қонун ҳужжатларига мувофиқ пенсия олиш ҳуқуқига эга бўлган шахс томонидан унинг яшаш жойидаги Пенсия жамғармаси бўлимига берилади (Низомнинг 8-банди). Агар ходимга пенсия тайинлаш рад этилган бўлса, бу ҳақда унга рад этиш сабаблари кўрсатилиб, ёзма равишда хабар берилади (Низомнинг 7-банди).

Пенсия тайинлаш масалаларини кўриб чиқиш учун пенсия жамғармаси бўлимида пенсия тайинлаш бўйича комиссия тузилади (Низомнинг 116-банди). Пенсия тайинлаш рад этилган тақдирда Пенсия жамғармаси бўлими тегишли қарор чиқарилгандан кейин беш кундан кечикмай ташкилот ёки ариза берувчига рад этиш сабабларини, қабул қилинган қарор юзасидан шикоят қилиш тартиби кўрсатилган билдиришномани бериши ёки юбориши ҳамда барча тақдим этилган ҳужжатларнинг асл нусхаларини ҳужжатлар олинганлиги тўғрисидаги тилхат билан пенсионернинг (ота-онанинг, қонуний вакилнинг) кўлига қайтариши шарт. Комиссиянинг қарори юзасидан ариза берувчи томонидан Пенсия жамғармаси бўлимининг бевосита юқори органига ёки судга шикоят қилиш мумкин (Низомнинг 120-121 бандлари).

Юқоридагилардан келиб чиқиб шуни айтиш мумкинки, фуқаро пенсия тайинлаш масаласи бўйича мурожаатни тегишли Пенсия жамғармаси бўлимига тақдим этади ва мазкур масала юзасидан тегишли якуний қарорни ҳам мазкур органдан олади. Бунда фуқаро пенсия тайинлаш бўйича комиссия билан тўғридан-тўғри ҳуқуқий муносабатга киришмайди. Бундан ташқари, комиссия Пенсия жамғармаси бўлимининг ички органи ҳисобланади дейиш мумкин. Шунга кўра, комиссиянинг мустақил орган эканлигини эътироф этиш қийиндир.

Энг асосийси, масалага фуқаронинг нуқтаи назари билан қарасак, ариза ваколатли маъмурий орган, яъни Пенсия жамғармаси бўлимига тўғри тақдим этилган ва тегишли жавоб ҳам айнан ушбу орган томонидан тақдим этилган. Иккинчидан, фуқаро ва Пенсия жамғармаси бўлими ўртасидаги ташқи субъектга йўналтирилган ҳуқуқий муносабатнинг мавжудлигини эътироф этиш мумкин. Учунчидан, Пенсия жамғармаси бўлими пенсия тайинлаш масалалари бўйича ваколатли давлат органи бўлиб ҳисобланади, шунинг учун ҳам аризалар бевосита комиссияга эмас, ушбу органга тақдим этилади. Тегишли қарорлар эса ҳокимият ваколати асосида қабул қилинади. Тўртинчидан, мазкур ҳолатда тегишли пенсия тайинланиши рад этилишида намоён бўлаётган фуқаронинг маълум бир ҳуқуқ ва қонуний манфаатларига дахл қилинаётганлиги, яъни маълум бир ҳуқуқий оқибатнинг мавжудлигини кўриш мумкин. Бешинчидан, иш фуқаро А.Шаропов масаласига тааллуқли бўлгани боис, индивидуал (аниқ) характерга эга ҳисобланади. Демак, Пенсия жамғармаси шаҳар бўлими бошлигининг 2017 йил 2 июндаги БТ130-1001-1529-сонли жавоб хати маъмурий акт ҳисобланади ва уни судда ҳақиқий эмас деб топиш юзасидан шикоят билан мурожаат қилиш мумкин. Фикримизча, суд мазкур ҳолатда шикоятни мазмунан кўриб чиқиб, Пенсия жамғармаси шаҳар бўлими бошлигининг 2017 йил 2 июндаги БТ130-1001-1529-сонли жавоб хатида ифодаланувчи маъмурий актнинг қонуний ёки гайриқонунийлигига ҳуқуқий баҳо бериши лозим.

Хулоса қилиб шуни айтиш мумкинки, Ўзбекистонда МТТТҚонун қабул қилиниши муносабати билан маъмурий ҳуқуқни ўрганиш масалаларида жиддий ўзгаришлар юз бериши лозим. Чунки, МТТТҚонунда маъмурий актни қабул қилиш ва уни ҳақиқий эмас деб топиш, бекор қилиш ва ўзгартиришнинг янги тартиби ўрнатиб қўйилмоқда. Бу эса юқорида таҳлили келтирилган суд амалиётида ҳам тегишли ўзгартиришлар киритишни тақозо этади. Умид қиламизки, юқорида келтириб ўтилган таҳлилимиз мазкур йўналишдаги ишларни янада такомиллаштиришга хизмат қилади.

Иқтибослар/Сноски/References:

1. Демократик ислохотларни чуқурлаштириш, барқарор ривожланишни таъминлаш - халқимиз учун муносиб ҳаёт даражасини яратишнинг кафолатидир.// Мирзиёев Ш.М. Миллий тараққиёт йўлимизни қатъият билан давом эттириб, янги босқичга кўтарамиз. 1-том. Ўзбекистон. 2018 й. - Б. 56, 116, 152. (Deepening democratic reforms and ensuring sustainable development are the guarantees of a worthwhile living for our people. // Mirziyoev Sh.M. We will continue our path of national development with determination and bring it to a new level. Т1. Uzbekistan. 2018 - P. 56, 116, 152.)

2. Ўзбекистон Республикасининг 2018 йил 8 январдаги "Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида" ги ЎРҚ-457-сон қонуни (Кучга кириш санаси 10.01.2019. Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 09.01.2018 й., 03/18/457/0525-сон). (Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-457 "On administrative procedures" dated January 8, 2018 (Effective date 10.01.2019, National database of legislation., 09.01.2018, No. 03/18/457/0525))

3. Нематов Ж. Ўзбекистон Республикасида маъмурий процедуралар институтини такомиллаштириш: қиссий-ҳуқуқий таҳлил (монография). - Т.: Lesson Press. 2018 й. - Б. 36.; Нематов Ж. Ўзбекистон Республикасида маъмурий процедуранинг ҳуқуқий муаммолари.//Жамият ва бошқарув. - 2014 № 4. - Б. 69-81.; Нематов Ж. Маъмурий процедура нима? // Ҳуқуқ ва бурч. - 2017 № 8. - Б. 42-45.; Нематов Ж. Давлат хизматида манфаатлар тўқнашувининг олдини олишда маъмурий процедуранинг ўрни.//Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратураси Олий ўқув курслари ахборотномаси. - 2017 № 3(31). - С. 33-35.; Нематов Ж. Проблемы применения принципов административных процедур в условиях нового этапа развития административного права в Республике Узбекистан. // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. - М.: Инфотропик Медиа, 2018. - С. 290-299.; Нематов Ж. Ўзбекистон ҳудудида маъмурий процедуралар ҳуқуқий асосларининг тарихий ривожланиш динамикаси (совет даври мисолида). // Ҳуқуқий тадқиқотлар журнали. 2019 № 2. - Б. 20-28.; Nematov J. Some issues of perception, interpretation of administrative law and legal education in modern Uzbekistan. // Юридик фанлар ахборотномаси. 2019 № 1. - Б. 96-102.; Нематов Ж. Ўзбекистон Республикасида маъмурий процедуралар қонунчилик асослари вужудга келишининг умумий тавсифи.// Ҳуқуқий тадқиқотлар журнали. 2019 № 4. - Б. 38-53. (Nematov J. Improvement of the Institute of Administrative Procedures in the Republic of Uzbekistan: Comparative-Legal Analysis (monograph). - Т: Lesson Press. Year 2018 - P. 36.; Nematov J. Legal issues of the administrative procedure in the Republic of Uzbekistan.// Community and administration. - 2014 № 4 - P. 69-81.; Nematov J. What is the administrative procedure? // Rights and Obligations. - 2017 № 8. - P. 42-45.; Nematov J. The Role of the Administrative Procedure in Preventing the Conflict of Interests in Civil Service // Higher Education Offices of the Prosecutor General's Office of the Republic of Uzbekistan. - 2017 № 3 (31). - P. 33-35.)

4. Пуделька Й. Право административных процедур и административно-процессуальное право в государствах Центральной Азии - краткий обзор современного состояния. // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. - М.: Инфотропик Медиа, 2015. - С. 53. (J. Pudelka. The law of administrative procedures and administrative procedure law in the states of Central Asia - a brief overview of the current state. // Yearbook of Public Law 2015: The administrative process. - М.: Infotropik Media, 2015. - P. 53.)

5. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. Дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2002. - С. 172-173. (I.M. Lazarev. Administrative procedures in the sphere of relations between citizens and their organizations with the executive authorities in the Russian Federation. Diss. ... Cand. legal sciences. - М., 2002. - P. 172-173)

6. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ. Дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2007. - С. 126-127. (Zyuzin V. A. Administrative procedures: theory, practice and problems of legislative regulation in the Russian Federation. Diss. ... Cand. legal sciences. - М., 2007. - P. 126-127.)

7. Бахрах Д.Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Учебное пособие. - Екатеринбург, 1999. - С. 7. (Bakhrakh D.N., Khazanov S.D. Forms and methods of public administration activity. Tutorial. - Yekterenburg, 1999. - P. 7.)

8. Жумагулов М. Административный акт: юридические свойства (вопросы теории и практики в профилактике коррупционных явлений). // Ежегодник публичного права 2016: Административный

акт. - М.: Инфотропик Медиа, 2015. - С. 30. (Zhumagulov M. Administrative act: legal properties (theory and practice in the prevention of corruption). // Yearbook of Public Law 2016: Administrative Act. - М.: Infotropik Media, 2015. - P. 30.)

9. Odilqoriyev X.T. Davlat va huquq nazariyasi. Darslik. -Т.: Adolat, 2018. - В. 377. (Odilqoriyev X.T. State and Law theory. Textbook. -Т.: Adolat, 2018. - P. 377.)

10. Исламов З.М. Давлат ва ҳуқуқ назарияси. Т.:Адолат, 2007. - Б. 830. (Islamov Z.M. State and Law theory. Т.: Justice, 2007. - P. 830.)

11. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. - 2-е изд., - М.: Проспект, 2009. - С. 406. (Alekseev S.S. General theory of law: studies. - 2nd ed., - Moscow: Prospectus, 2009. - P. 406.)

12. Габбасов А.Б. Административный акт в казахстанском праве: проблемы правового понимания и законодательного регулирования // Ежегодник публичного права - 2014: "Административное право: сравнительно-правовые подходы". - М.: Инфотропик Медиа, 2014. - С. 400. (Gabbasov A.B. Administrative act in Kazakhstan law: problems of legal understanding and legislative regulation // Yearbook of public law - 2014: "Administrative law: comparative legal approaches". - М.: Infotropik Media, 2014. - P. 400)

13. Хван Л.Б. Фиктивный административный акт: перспективы регуляции в странах Центральной Азии. // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. - М.: Инфотропик Медиа, 2015. - С. 116. (Khvan L.B. Fictitious administrative act: regulatory perspectives in Central Asian countries. // Yearbook of Public Law 2016: Administrative Act. - М.: Infotropik Media, 2015. - P. 116.)

14. Астанов М.К. Маъмурий ишларни кўришда биринчи инстанция суди томонидан процессуал қонун нормаларини қўллашнинг айрим масалалари. // Одил судлов. 2018 № 8. - Б. 42-44. (Astanov M.K. Some issues of application of the procedural law by the first instance court in consideration of administrative cases. // Justice. 2018 № 8 - P. 42-44)

15. Хамедов И.А. Вопросы о понятии "административные органы". // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратурасининг Олий ўқув курслари Ахборотномаси. 2014 № 1(17). С.42-46. (Khamedov I.A. Questions about the concept of "administrative bodies". // High training courses of GPO. 2014 № 1 (17). - P.42-46.)

16. Таъкидлаш жоизки, И.М.Цай ҳам маъмурий орган тушунчаси юзасидан ўхшаш фикрларни келтириб ўтган. (Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. Учебник. Т.: Konsauditinform-Nashr, 2012. - С. 131-143) (Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsai I.M. Administrative law of the Republic of Uzbekistan. A common part. Textbook. Т.: Konsauditinform-Nashr, 2012. - p. 131-143)

17. Эшимбетов М. Маъмурий органлар, улар мансабдор шахсларнинг қарорлари ва ҳаракатлари (ҳаракатсизлиги). // Одил судлов. 2018 № 6. - Б. 40-41. (Eshimbetov M. Administrative bodies, decisions and actions (inactions) of their officials. // Justice. 2018 № 6. - P. 40-41)

18. 市橋克哉編『アクチュアル行政法』法律文化社2010年89-90頁(Ichihashi Katsuya ed. "Actual administrative law" law culture company. 2010. - P.89-90.)

19. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие/ Пер. с нем. - М.: Юристъ, 2000. - С. 194-232. (Richter I., Schuppert G.F. Judicial practice in administrative law: Textbook / Trans. with him. - М.: Yurist, 2000. - P. 194-232)

20. Изоҳ: мисол учун, МТТТҚонуннинг 8, 13, 14,23, 34, 37, 42, 43, 44, 45, 52, 55, 57, 58, 61 моддалари ўзбек ва рус тилидаги матнга қаранг. (Note: See, for example, the Uzbek and Russian texts of articles 8, 13, 14, 23, 34, 37, 42, 43, 44, 45, 52, 55, 57, 58, 61.)

21. Маъмурий ишлар бўйича суд амалиёти [Матн];/И.Алимов. - Тошкент: "Complex Print" нашриёти, 2018. - Б. 19-21. (Practice on administrative cases [Text]/ I.Alimov. - Tashkent: Complex Printing, 2018. - P. 19-21.)