

МАЪМУРИЙ ТАРТИБ-ТАОМИЛЛАРИГА ДОИР ИЛМИЙ ЁНДАШУВЛАР**Азизов Элбек Усмонжонович**Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси Магистратура Бошқарув фанлари
кафедраси доценти в.б. юридик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD)<https://doi.org/10.5281/zenodo.7574865>

Ўзбекистон Республикасининг қонунлари ижросини таъминлашнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларини белгилаш масаласи Маъмурий ислохотлар концепциясини амалга оширишда муҳим аҳамиятга эга.

Мамлакат тараққиётида кенг кўламли маъмурий-ҳуқуқий ислохотларнинг муваффақиятли амалга оширилиши *биринчидан*, давлат бошқарувининг мутлақо янги, самарали ва сифатли фаолият юритувчи тизимини яратишга, *иккинчидан*, давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органларининг уйғун фаолиятини ташкил этишга имкон беради.

Маъмурий-ҳуқуқий ислохотлар шароитида қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда «маъмурий регламентлар» ибораси кўплаб қўлланилиб келинмоқда. Хўш, маъмурий регламентлар тушунчасига нисбатан қандай илмий назариялар мавжуд ва унинг авзалликлари нимада? Бу хусусида атрофлича тўхталиб ўтишни жойиз деб топдик.

Маъмурий регламентлар институти давлат бошқарув органлари фаолиятини ҳуқуқий тартибга солишнинг муҳим воситаси ҳисобланади. Тадқиқотларда таъкидланганидек, маъмурий регламент давлат хизматчилари фаолиятини тўлиқ тартибга солади, ижро этувчи ҳокимият органлари фаолиятининг очиқлигини таъминлайди, коррупцияга қарши кураш ва уни келтириб чиқарувчи омилларни камайтиради, шунингдек улар фаолиятини оптималлаштиради, самарадорлигини оширади[1].

Таҳлиллар шуни кўрсатадики, маъмурий регламент тушунчаси ўрганилган манбаларда турлича берилган. Хусусан, «давлат функцияларини бажариш бўйича маъмурий регламент – бу ижро этувчи орган, унинг таркибий бўлинмалари ва мансабдор шахсларнинг давлат функцияларини бажариш жараёнида ўз ваколатларини амалга оширишга ҳаракатлари (қарорлари)нинг мажбурий тартибидир»[2], «маъмурий регламент – бу давлат органлари томонидан фуқароларга ва ташкилотларга хизмат кўрсатишни тартибга солувчи расмий ҳужжат»[3], «регламент – давлат органлари ва ташкилотларнинг иш тартибини, шунингдек давлат органлари ва ташкилотлар томонидан маъмурий тартиб-таомилларни амалга ошириш тартибини белгилайди»[4]. Бизнингча, маъмурий регламентлар ижро этиш ва фармойиш бериш ваколатига эга бўлган органларнинг, унинг масъул ходимларининг ваколат доирасини, ҳуқуқлари ва мажбуриятлари аниқ белгилаши, қарор қабул қилиш жараёнида ҳужжатларни қабул қилишнинг барча босқичларида турли хил ҳокимият органларининг бир-бири билан мумкин бўлган ички ўзаро таъсир этиш шакллари очиқ бериши керак.

Маъмурий регламентларга нисбатан қуйидаги белгилар хосиги эътироф этилади: *биринчидан*, қонуности ҳужжат сифатида маъмурий тартиб-таомилларни белгилайди, уларни қўллашни тартибга солишга қаратилган, хусусан жисмоний ва юридик шахсларга давлат хизматларини кўрсатиш билан боғлиқ муносабатларни тартибга солади; *иккинчидан*, унда моддий нормалар эмас, балки маъмурий тартиб-таомилларга

оид нормалар, яъни давлат хизматларини кўрсатиш тартиби, муддати ва хизматларни амалга оширишнинг кетма-кетлиги, ҳужжатлар намунаси акс эттирилиши лозим; *учинчидан*, бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга ҳавола қилинмаслиги керак, қонунларга ҳавола қилиш бундан мустасно[5].

Тадқиқотлар шуни кўрсатадики, ички ишлар органлари тизмида маъмурий регламентнинг жорий этилиши: а) қонун нормалари, шунингдек нормаларнинг таркибий элементи бўлган қоидаларни жамият ҳаётида тўлиқ татбиқ этишга; б) қонунларни ижро этишнинг принциплари, шакллари ва усуллари, асосий босқичларини, уни амалга оширувчи субъектларнинг вазифалари, функциялари ва ваколатларини аниқ белгилашга; в) жисмоний ва юридик шахсларга уларнинг мурожаатларини кўриб чиқиш тартибларига риоя этилиши устидан назорат қилиш; г) улар фаолиятида очиқлик ва шаффофликни таъминлаш ва жамоатчилик назоратини амалга ошириш имконини беради.

Хорижий мамлакатларда қонун нормаларини амалга ошириш механизми сифатида маъмурий регламентнинг таъсири юқори эканлигини кўришимиз мумкин[6]. Россия илмий нашрларида маъмурий регламентларни асосан икки гуруҳга: биринчи ижро ҳокимиятининг ички регламентлари[7]; иккинчи давлат функциялари ва давлат хизматлари кўрсатишга оид маъмурий регламентларга[8] ажратишади.

Тадқиқотларда ижро этувчи ҳокимият органларининг маъмурий регламентлари куйидагича таснифлаган[9]:

а) маъмурий регламентларни мақсадига кўра: 1) *ижро этувчи ҳокимияти органларининг ўзаро ҳамкорлиги тўғрисида регламентлари*; 2) *ижро этувчи ҳокимияти органларининг ички ташкилий регламентлари*; 3) *маъмурий-оммавий функцияларга оид регламентлар*;

б) федерал давлат принципига кўра: 1) *ижро этувчи ҳокимият органлари тизимининг маъмурий регламенти*; 2) *ижро этувчи ҳокимият органлари субъектларининг маъмурий регламенти*;

в) ижро этувчи органларнинг маъмурий ваколат доирасига қараб: 1) *вазирликларнинг маъмурий регламентлари*; давлат хизматининг маъмурий регламентлари; агентликларнинг маъмурий регламентлари;

г) ижро этувчи органлари зиммасига юклатилган маъмурий-ҳуқуқий функцияларнинг мақсадли йўналишига қараб: 1) *маъмурий-тартибга солувчи регламентлар*; 2) *маъмурий-қўриқловчи регламентлар*; 3) *аралаш маъмурий регламентлар*;

д) ижро этувчи органлар зиммасига юкланган маъмурий-оммавий функциялар, уларни амалга оширишга масъул бўлган субъектларга қараб: 1) *жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари бўйича маъмурий-оммавий функцияларни ижро этишнинг регламенти – давлат хизматлари кўрсатишнинг маъмурий регламенти*; 2) *давлат органлари, маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари, бюджетдан ташқари фондлар қарори ёки шикоят билан боғлиқ оммавий-маъмурий функцияларни бажаришнинг маъмурий регламенти*; 3) *ижро этувчи ҳокимият органларининг маъмурий-хизмат (ташкilot ва тизим ичидаги) регламентлар*.

Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисидаги қонунларнинг ҳуқуқий тартибга солиш доираси ва предмети турли давлатларда бир-биридан сезиларли даражада фарқ

қилади. Баъзи давлатларда (Швейцария, Германия) маъмурий тартиб-таомиллар фақат индивидуал маъмурий ҳужжатларга тааллуқли бўлса, бошқалари эса, (АҚШ, Франция) улар норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш босқичларини ҳам тартибга солади.

Айрим маъмурий масалалар маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисидаги умумий қонун ҳужжатларида назарда тутилмаслиги мумкин. Кўпгина мамлакатларда, хусусан Германияда маъмурий тартиб-қоидалар институти ички ташкилий тартиб-қоидаларга тааллуқли эмас, чунки унинг вазифаси аввало фуқароларнинг бошқарув қарорларини қабул қилиш жараёнидаги иштирокини мустаҳкамлашга қаратилган.

Финляндиянинг 2003 йилдаги “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисидаги” қонунига кўра маъмуриятнинг ички қоидалари ҳарбий буйруқлар, суд иши, судга қадар текширув, полиция тергови ва ижро чораларини амалга оширишга нисбатан тадбиқ қилинмайди.

Венгрияда маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисидаги қонунининг нормалари миллий мудофаа, ташқи савдо, солиққа тортиш билан боғлиқ ҳаракатларга нисбатан қўлланилмайди.

Шуни алоҳида қайд этиш жоизки, барча мамлакатларда маъмурий регламентлар фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларига тааллуқли қарорларни ишлаб чиқиш билан боғлиқ[10].

Тадқиқотларда кўрсатилганидек, глобаллашув даврида нафақат маъмурий регламентлар институти, балки унинг ҳуқуқий тартибга солиш кўлами, мазмуни ва усулларини аниқлашга турли ёндашувлар шаклланган. Хусусан:

а) бюрократик тартибга солишнинг барқарор анъаналарига эга бўлган кўпгина Ғарбий Европа мамлакатлари (хусусан, Австрия, Германия, Испания) маъмурий тартибларни батафсил тартибга солиш, тизимлаштириш ва кодификациялаштириш усулига мурожаат қилган.

б) маъмурий тартиботнинг предмети ва кўламига қараб кўпгина давлатлар: норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш; индивидуал ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш; давлат хизматларини кўрсатишни назарда тутди. Айрим давлатларда маъмурий тартиб-қоидалар маъмурий органлар фаолияти соҳаларига кўра таснифланади: иқтисодиёт соҳасидаги маъмурий тартиб-қоидалар, тартибот ишларини юритиш ва х.к.

в) Қозоғистон Республикасида қонун қуйидаги тартибларни белгилайди: давлат органлари ва мансабдор шахслар томонидан давлат функцияларини ва хизмат мажбуриятларини амалга оширишда қарорлар қабул қилиш ва ижро этиш; давлат аппарати ишини ташкил этиш; фуқароларнинг ўз ҳуқуқларини амалга ошириш тўғрисидаги аризаларни кўриб чиқиш; фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларини ҳимоя қилиш тартиблари; иқтисодиёт соҳасида қарор қабул қилиш[11].

г) Англия-саксон давлатлари, аксинча, фақат маъмурий тартибларнинг умумий тамойилларини белгилайди ва давлат аппаратида адолатли ҳаракат қилишни талаб қилади, шу билан табиий адолат тамойилларини мустаҳкамлайди ва уларни махсус кафолатлар билан тўлдиради.

д) Янги Зеландияда адолатли маъмурий жараёнини таъминлаш кафолатларига куйидагилар киради: 1) манфаатдор шахсга тегишли маълумотларни тақдим этиш имкониятини бериш; 2) қарор қабул қилингунга қадар шахсга ўз тушунтиришлари ва изоҳларини бериши учун имконият яратиш; 3) манфаатлар тўқнашувларининг олдини олиш ёки ҳал қилиш; г) ишни кўриб чиқишда ва қарор қабул қилишда мустақиллик; 4) кечикмасдан ҳаракат қилиш мажбурияти[12].

Шуни алоҳида таъкидлаш жоизки, Франция кодификациялашган ҳуқуқий мамлакатларнинг ёрқин вакилларида бўлиб, “ҳуқуқий хавфсизлик тамойили, фуқароларнинг ҳуқуқларини юқори даражада ҳимоя қилиш, ходимларнинг ишини соддалаштириш ва қонунийлик устидан назоратни осонлаштириш”га доир маъмурий тартибларни кодификациялашдан бош торган[13].

Франция Давлат Кегаш маъмурий тартиб-таомилларининг умумҳуқуқий принциплар сифатида холислик, маъмурий ҳужжатларнинг ортга қайтиш кучи йўқлиги, ҳокимиятни суистемол қилиш устидан шикоят қилиш имконияти, суд ҳимояси ҳуқуқига риоя қилиш, юқори турувчи органга шикоят қилиш ҳуқуқини белгилаб берди.

Беларус давлати маъмурий тартиб-қоидаларга нисбатан фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликлари устуворлиги тамойилини белгилайди. Баъзи хорижий мамлакатларда бу ёндашув рад этилади, чунки улар маъмурий тартибларнинг вазифаси устуворликларни белгилаш эмас, балки жамоат ва шахс манфаатларини уйғунлаштиришга эришишдир, деб ҳисоблашади. Шу муносабат билан, Латвия Маъмурий процессуал қонуни шахс ҳуқуқларини ҳурмат қилиш ва процессуал адолат тамойилларини назарда тутган.

Шу ўринда миллий қонунчилигимизга, хусусан Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги (08.01.2018 й.) қонуни[14] маъмурий органлар билан муносабатларда қонун устуворлигини, жисмоний ва юридик шахсларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларини таъминлашни назарда тутди.

Бундан ташқари, қоида сифатида махсус маъмурий тартиб-таомилларни белгиловчи қонун ҳужжатлари жисмоний ва юридик шахсларнинг ҳолатини ёмонлаштирмаслиги кераклиги қонунда алоҳида белгилаб кўйилди.

Шуни алоҳида таъкидлаш керакки, мазкур қонунда унинг нормалари қўлланилиш соҳалари ва тадбиқ этилмайдиган соҳалари аниқ белгиланган. Унга кўра:

1) маъмурий органларнинг манфаатдор шахсларга нисбатан маъмурий-ҳуқуқий фаолиятига, шу жумладан лицензия, руҳсат бериш, рўйхатдан ўтказиш тартиб-таомилларига, давлат хизматларини кўрсатиш билан боғлиқ бошқа тартиб-таомилларга, шунингдек қонун ҳужжатларига мувофиқ бошқа маъмурий-ҳуқуқий фаолиятга нисбатан тадбиқ этилади;

2) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш, солиқлар ва бошқа мажбурий тўловларни ундириш, давлат хизматини ўташ, референдумлар, сайловлар ўтказиш, мудофаа, жамоат хавфсизлиги ва ҳуқуқ-тартибот соҳасида, шунингдек тезкор-қидирув фаолияти, суриштирув, дастлабки тергов, жиноий мажбурув чораларини қўллаш билан боғлиқ бўлган бошқа фаолият, суд ишини юритиш,

маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни юритиш соҳасида юзага келадиган муносабатларга нисбатан татбиқ этилмайди;

3) жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари тўғрисидаги қонун ҳужжатлари ушбу Қонуннинг қўлланилиш соҳасига кирувчи муносабатларга нисбатан татбиқ этилмайди.

Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги қонуннинг якуний қонидаси сифатида агар қонунчиликда бошқача қоида назарда тутилмаган бўлса, маъмурий ишларни ҳал қилиш, маъмурий ва процессуал ҳужжатларни қабул қилиш, маъмурий ҳужжатларни ижро этиш, шунингдек маъмурий шикоятларни кўриб чиқиш бўйича маъмурий органлар фаолиятининг ўзига хос хусусиятларини ҳисобга олувчи маъмурий регламентлар Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси томонидан тасдиқланиши алоҳида белгилаб қўйилди.

Таҳлиллар шуни кўрсатмоқдаки, ҳозирги вақтда ички ишлар органлари томонидан кўрсатилаётган давлат хизматларининг 34 таси анъанавий усулда, 7 таси Ягона интерактив давлат хизматлари портали орқали ва 5 турдаги хизматлар Давлат хизматлари марказлари орқали амалга ошириб келинмоқда. Ушбу давлат хизматларининг атиги 2 таси, яъни судланганлик ҳақида маълумот бериш ҳамда манзил-маълумот ахборотларини тақдим этиш бўйича давлат хизмати кўрсатишнинг маъмурий регламентлари тасдиқланган[15].

Тадқиқот натижалари маъмурий органларнинг ички ва ташқи фаолият йўналишлари соҳасидаги муносабатни тартибга солувчи қонунлар билан биргаликда уларнинг ижросини самарали таъминлашга қаратилган маъмурий регламентлар бўлиш заруратининг вужудга келганлигини кўрсатмоқда.

Хулоса ўрнида шуни таъкидлаш жоизки, *биринчидан*, қонунлар ижросини таъминлашнинг механизми назарда тутилган маъмурий регламент ишлаб чиқилиши, унда бошқарув қарор қабул қилиш ваколат доирасини, уни амалга ошириш тартибини белгилаш; *иккинчидан*, Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари тўғрисида”ги қонунида маъмурий регламентни ёки унга мос нормани киритиш; *учинчидан*, маъмурий регламентни амалга оширишнинг электрон тизимини яратиш; *тўрттинчидан*, ички ишлар органлари тизимида қонунлар ижросини ташкил этиш ва таъминлаш учун алоҳида мутахассислар тайёрлашни йўлга қўйиш истиқболда қонунлар ижросини таъминлаш самарадорлигини оширишга хизмат қилади.

References:

1. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в российской федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 24 с.
2. <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
3. <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
4. Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги 2021 йил 20 апрель, ЎРҚ-682-сон Қонуни // Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 20.04.2021 й., 03/21/682/0354-сон.

5. Джолдасова С. Давлат хизматлари ва маъмурий регламент // Электрон манба: <https://huquqburch.uz/uz/davlat-hizmatlari-va-mamurij-reglament/>. (Мурожаат вақти: 10.09.2021 й.)
6. N. Z. Solodilova, R. I. Malikov, K. E. Grishin Influence of administrative regulation on the efficiency of business activities in the region // https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/46914/1/r-economy_2016_v2_4_09.pdf
7. Куракин А. В., Юлегина Е. И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. 2-б.
8. Козлова Л. С., Садовская Т. Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. 2-б.
9. Стахов А.И. Административно-процедурная регламентация деятельности органов исполнительной власти в России. – М.: РГУП, 2016. С. 106-109. // <https://books.google.co.uz/books?id>.
10. Особенности правового регулирования административных процедур в зарубежных странах // Электрон манба: https://studme.org/31476/pravo/osobennosti_pravovogo_regulirovaniya_administrativnyh_protsedur_zarubezhnyh_stranah (Мурожаат вақти: 10.09.2021 й.).
11. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ “Об административных процедурах” // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750#pos=23;-48.
12. Good decision-making. Fairness for all. Guide. Office of the Ombudsman. Tari-o-te-Kaitiaki-Mana-Tangata. 2012. P. 3–4.
13. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 56.
14. Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги 2018 йил 8 январь, ЎРҚ-457-сон Қонуни // Электрон манба: <https://lex.uz/docs/3492199> (Мурожаат вақти: 10.09.2021 й.).
15. Джолдасова С. Давлат хизматлари ва маъмурий регламент // Электрон манба: <https://huquqburch.uz/uz/davlat-hizmatlari-va-mamurij-reglament/>. (Мурожаат вақти: 10.09.2021 й.)