



ADMINISTRATIVE JUSTICE AND FORMS OF ITS ORGANIZATION: NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE

B.QOSIMOV^a

Tashkent state University of law, Tashkent, 100047, Uzbekistan

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ И ФОРМЫ ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Б.КОСИМОВ^a

Ташкентский государственный юридический университет, Ташкент, 100047,
Узбекистан

МАЪМУРИЙ ЮСТИЦИЯ ВА УНИ ТАШКИЛ ЭТИШ ШАКЛЛАРИ: МИЛЛИЙ ВА ХОРИЖИЙ ТАЖРИБА

Б.КОСИМОВ^a

Тошкент давлат юридик университети, Тошкент, 100047, Ўзбекистон

Аннотация: мазкур мақолада маъмурий юстициянинг мазмун-моҳияти ва Ўзбекистон, АҚШ, ГФР ҳамда Россия Федерацияси тажрибасига асосланган ҳолда маъмурий юстицияни ташкил этиш шакллари таҳлил этилган.

Калит сўзлар: маъмурий юстиция, маъмурий орган, оммавий субъектлар, оммавий-ҳуқуқий низо, ихтисослашган суд, маъмурий суд.

Аннотация: в статье проанализированы сущность административной юстиции и формы организации административной юстиции на основе опыта Узбекистана, США, ГФР и Российской Федерации.

Ключевые слова: административная юстиция, административный орган, публичные субъекты, специализированный суд, административный суд.

Annotation: the article analyzes the essence of administrative justice and the forms of organization of administrative justice based on the experience of Uzbekistan, the United States, Germany and the Russian Federation.

Keywords: administrative justice, administrative body, public authorities, public legal dispute, specialized court, administrative court.

Сўнгги йилларда мамлакатимизда маъмурий юстициянинг ривожланишига алоҳида эътибор қаратилмоқда. Бу борада 2017–2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясининг аҳамияти катта эканини эътироф этиш лозим. Яъни унда фуқаролик, жиноят ишлари бўйича судлар ва ҳўжалик судларининг ваколатларини қайта кўриб чиқиш йўли билан маъмурий судларни ташкил этиш назарда тутилди. 2017 йил 6 апрелда Ўзбекистон Республикасининг Конституциясига ўзгартиш ва қўшимчалар киритилиб маъмурий судлар ташкил этилган бўлса, 2017 йил 8 сентябрдаги “Ўзбекистон

Республикасида Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида”ги Фармонида эса маъмурий юстиция тизимини янада такомиллаштиришга алоҳида эътибор қаратилди.

Маъмурий судлар ташкил этилиши муносабати билан 2018 йил 25 январда мазкур судлар томониданишларни кўриб ҳал этиш билан боғлиқ процессуал муносабатларни тартибга солишга қаратилган алоҳида Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий ишларни юритиш тўғрисидаги кодекси қабул қилинди.

Мақола мавзусининг долзарблиги шундаки, юқорида келтириб ўтилган ислохотларнинг самараси маъмурий судларнинг мақсад ва вазифалари, умуман олганда, маъмурий юстиция ҳақида фуқароларимиз онгида етарлича тасаввурнинг мавжуд бўлишига боғлиқдир. Шундай экан, маъмурий юстиция тушунчаси ва унинг мазмун-моҳияти, шунингдек маъмурий юстицияни ташкил этиш шакллари борасида миллий ва хорижий мамлакатларнинг тажрибаси асосида илмий асослантирилган хулосага келиш муҳим аҳамиятга эга.

Таъкидлаш жоизки, фуқаролар давлат ҳокимияти органлари ва уларнинг мансабдор шахслари билан Конституция ва қонунлар билан мустаҳкамлаб қўйилган ҳуқуқларини рўёбга чиқариш мақсадида муносабатга киришадилар. Одатда, бундай органларнинг аксарияти ижро ҳокимияти тармоғига мансубдир. Ижро ҳокимияти органлари, шунингдек маъмурий бошқарув ваколати берилган органлар биргаликда маъмурий органларни ташкил этади.

Фуқароларнинг Конституция ва қонунларда мустаҳкамлаб қўйилган ҳуқуқ ва эркинликлари дахлсиз бўлсада, уларнинг турли субъектлар, шу жумладан маъмурий органлар томонидан бузилиш ҳолатлари кўп учрайди. Шу боис Конституция бундай ҳолда фуқароларнинг одил судловга мурожаат этиш ҳуқуқини ҳам қафолатлайди.

Бундай муносабатларга кўплаб ҳаётий мисолларни келтириш мумкин. Бу каби мисоллар жисмоний ёки юридик шахс ўзининг ҳуқуқларини рўёбга чиқариш мақсадида маъмурий орган, шу жумладан давлат бошқаруви органига давлат хизматларидан фойдаланиш учун мурожаат қилиши билан бевосита боғлиқдир. Масалан, фуқаро тадбиркор сифатида рўйхатдан ўтиш учун ёки ер ажратилишини сўраб ёхуд ўзи юритаётган фаолиятни лицензиялаш ёки муайян фаолият билан шуғулланиш учун рухсатнома олиш мақсадида тегишли маъмурий органга ариза билан мурожаат қилади. Аммо унинг аризасидаги илтимоси асоссиз рад этилади. Бундай ҳолатда инсон ҳуқуқларининг бузилиши ёки давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг фаолиятида қонунийлик тамойилига риоя қилмаслик кузатилади.

Миллий тажрибага эътибор қаратадиган бўлсак, Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 44-моддасига кўра, ҳар бир шахснинг ўз ҳуқуқ ва эркинликларига суд орқали ҳимоя қилиш, давлат органлари, мансабдор шахслар, жамоат бирлашмаларининг гайриқонуний хатти-ҳаракатлари устидан судга шикоят қилиш ҳуқуқи қафолатланади. Ушбу конституциявий норма асосида Ўзбекистон Республикасининг 1995 йил 30 августдаги “Фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судга шикоят қилиш тўғрисида”ги Қонуни қабул қилинди. Таъкидлаш жоизки, Конституциянинг 44-моддаси ҳамда юқорида келтириб ўтилган қонун мамлакатимизда маъмурий юстициянинг дастлабки ҳуқуқий асослари бўлиб хизмат қилди.

Оммавий субъектлар, яъни давлат органлари ва бошқа маъмурий органлар ҳамда хусусий субъектлар – жисмоний ва юридик шахслар ўртасидаги оммавий-ҳуқуқий низолар икки хил тартибда кўриб чиқилиб ҳал этилиши мумкин. Бу юқори турувчи орган ёки суд органлари томонидан амалга оширилади. Мамлакатимизда бундай ташкилий-ҳуқуқий механизм маъмурий юстиция деб аталади.

Бунда иккинчи тартиб, яъни низонинг ихтисослашган суд, яъни маъмурий суд томонидан кўриб чиқиб ҳал этилиши унинг профессионал судьялар томонидан ҳал этилиши ҳамда бузилган ҳуқуқларнинг мустақил ҳокимият тармоғи – суд органлари томонидан тикланишига эришилади. Бугун мамлакатимизда маъмурий судлар фаолият олиб бормоқда. Мазкур судлар томонидан айти юқорида қайд этиб ўтилган хусусиятдаги низолар кўриб чиқилмоқда. Бу орқали давлат органлари ва мансабдор шахслар томонидан бузилган фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларининг ҳимояси таъминланмоқда. Шунингдек, бу орқали маъмурий органларнинг катта қисми ижро ҳокимияти таркибида фаолият олиб бориши ҳисобга олиниб, уларнинг фаолияти қонунийлиги устидан суд назоратини амалга оширишга алоҳида эътибор қаратилмоқда.

Демак, маъмурий юстиция айти бу ўринда ҳар бир шахсга ҳуқуқ ва эркинликларини суд орқали ҳимоя қилиш, давлат органлари, мансабдор шахслар, жамоат бирлашмаларининг гайриқонуний хатти-ҳаракатлари устидан судга шикоят қилишдек конституциявий ҳуқуқларини таъминлашга хизмат қилади. Маъмурий юстиция – бу жисмоний ва юридик шахсларнинг

маъмурий органлар билан ўзаро муносабатларида вужудга келадиган оммавий характердаги низоларни ҳал этишга қаратилган ташкилий-ҳуқуқий механизмдир.

Хорижий мамлакатлар тажрибаси, хусусан, Америка Қўшма Штатлари, Германия ва Россия Федерациясининг орттирган тажрибасини ўрганиш мамлакатимизда маъмурий юстицияни янада ривожлантиришга хизмат қилади. Таъкидлаш жоизки, хорижий мамлакатларда маъмурий юстицияни ташкил этишнинг уч хил моделини кузатиш мумкин:

Маъмурий юстициянинг умумий судлов шакли.

Маъмурий юстициянинг квази судлов шакли.

Маъмурий юстициянинг махсус судлов шакли.

Хорижий мамлакатлардан Россия Федерациясида маъмурий юстициянинг умумий судлов шакли амал қилади. Унга кўра оммавий-ҳуқуқий низолар ихтисослашмаган, яъни умумий юрисдикция судлари томонидан кўриб чиқиб ҳал этилади. Бунда судлов ишларини юритиш алоҳида қонунчилик билан тартибга солинади. Яъни бу борадаги одил судлов Россия Федерациясининг 2015 йил 8 мартдаги Маъмурий суд ишларини юритиш тўғрисидаги кодексига асосланган ҳолда олиб борилади.

Россия Федерациясида маъмурий судларни ташкил этиш бўйича анча йиллардан бери таклифлар илгари сурилмоқда. Бундан ташқари, “2023 йилгача бўлган даврда умумий юрисдикция судларини ривожлантириш ва уларнинг фаолиятини ташкилий таъминлашни такомиллаштириш бўйича Дастур” тасдиқланган [1]. Мазкур дастурда келажакда ихтисослашган маъмурий судларни ташкил этиш режалаштирилган. Россия Федерациясида ихтисослашган маъмурий судларни ташкил этиш борасида олимлар ўртасида турли қарашлар мавжуд. Жумладан, А.Власов “маъмурий-ҳуқуқий муносабатлардан келиб чиқадиган ишларни кўриб чиқиш фақатгина ихтисослашган судлар томонидан амалга оширилиши лозим” [2] деб ҳисоблайди. Ушбу фикрни А.Сапожников “маъмурий судларни ташкил этиш қонун чиқарувчининг конституциявий бурчи бўлиб, бу конституциядаги қонидани мустаҳкамлаган ҳолда Россияни умумевропа стандартлари даражасига олиб чиқади” [3] дея қўллаб-қувватлайди.

Юқоридаги фикрларга жавобан А.Чирнинов маъмурий судларни ташкил этиш учун пойдевор яратиб боришнинг зарурлигини айтиб ўтади. Олимнинг фикрига кўра, амалдаги иқтисодий ва сиёсий ҳолатни ҳисобга олган ҳолда умумий юрисдикция судларининг судьялар штатини ошириш ҳамда судларни эмас, балки, биринчи навбатда, судьяларни маъмурий ишларга ихтисослаштириш таклиф этилади. Шунингдек, олим Россия Федерациясида маъмурий судларни ташкил этишнинг зарурати йўқ эканини Англия ва АҚШ сингари давлатларда ихтисослашган маъмурий судлар бўлмаса-да, мазкур давлатларда инсон ҳуқуқларининг ҳимояси ихтисослашган маъмурий ҳуқуқ мавжуд бўлган Германиядан кам даражада эмаслиги билан изоҳлайди [4].

Россиядан фарқли тарзда Америка Қўшма Штатларида суд ҳокимияти тармоғига кирмайдиган, ижро ҳокимияти органлари ва уларнинг мансабдор шахслари қарорлари қонунийлиги устидан назоратни таъминлайдиган квази судлар ёки трибуналлар ташкил этилган.

Масалан, 1969 йилда ташкил этилган *Солиқ ишлари бўйича Қўшма Штатлар суди* ҳам айни шундай турдаги суддир. Ички даромадлар комиссарлиги томонидан солиқ камомати аниқланган тақдирда бундан норози тараф томонидан берилган шикоятларни кўриб чиқиш Солиқ ишлари бўйича Қўшма Штатлар суди юрисдикциясига тааллуқлидир [5]. Солиқ ишлари бўйича Қўшма Штатлар суди 19 нафар судьядан иборат. 1950 йили ташкил этилган *Қуролли кучлар ишлари бўйича апелляциявий суди* биринчи инстанция сифатида ҳарбий трибуналлар томонидан кўриб чиқилган ишлар бўйича қабул қилинган қарорлар юзасидан келиб тушадиган шикоятларни кўриб чиқади [6]. Ҳозирда Қуролли кучлар ишлари бўйича апелляциявий суди 5 нафар ҳарбий бўлмаган судьялардан иборат [7]. 1988 йилда асос солинган *Ветеранлар даъвоси бўйича Қўшма Штатлар апелляциявий суди* Ветеранлар шикоятини кўриб чиқувчи ҳайъатнинг қарорларини кўриб чиқиш ваколатига эга. Бу суднинг қарорлари устидан шикоят Федерал округ апелляциявий судига берилади [8].

Бундан ташқари, ижро этувчи ҳокимият тармоғидаги давлат бошқаруви органлари таркибида ташкил этилган трибуналларда 1300 нафардан ортиқ маъмурий низолар бўйича судьялар фаолият олиб боради. Уларнинг қарорлари устидан апелляциявий судга шикоят билан муурожаат қилиш мумкин.

Германияда маъмурий судларнинг шаклланиш тарихи салмоқли даврни қамраб олади. Мамлакат тарихида маъмурий суд илк маротаба 1863 йилда Бадейда ташкил этилган [9]. Кейинчалик маъмурий судлар Пруссия, Гессен, Вюртемберг ҳамда Бавария каби немис давлатларида фаолият юрита бошлаган.

Германия тарихида ҳам Россия сингари маъмурий судларни ташкил этиш борасида бахс-мунозаралар бўлиб ўтганини кузатиш мумкин. Бундай мунозаралар давлат бошқаруви устидан суд назоратини умумий юрисдикция судлари томонидан ёки ихтисослашган маъмурий судлар томонидан олиб борилиши кераклиги юзасидан олиб борилган эди. Хусусан, Пруссияда О.Бер ва Р.Гнайст ўртасидаги мунозаралар диққатга сазовор. О.Бер давлат бошқаруви устидан суд назорати умумий юрисдикция судлари томонидан олиб борилиши мумкинлиги, бунда ихтисослашган маъмурий судларни ташкил этиш шарт эмаслиги борасида фикр билдирган бўлса, Р.Гнайст бунда маъмурий судларнинг ташкил этилиши муҳим эканлигини таъкидлаб ўтган.

Немис маъмурий юстициясининг ўзига хос хусусияти шундаки, фуқаролар, юридик шахслар ва маъмурий органлар ўртасидаги оммавий-хуқуқий тусдаги низолар тўғридан-тўғри маъмурий судлар томонидан кўриб чиқилмайди. Низо, энг аввало, юқори турувчи маъмурий орган томонидан кўриб чиқиб ҳал этилади. Агар фуқаро қабул қилинган қарордан норози бўлса, маъмурий судга мурожаат қилиши мумкин. Бу бир тарафдан, бу маъмурий судларда иш ҳажмининг ортиб кетмаслигига сабаб бўлса, иккинчи тарафдан эса маъмурий органларнинг оммавий-хуқуқий тусдаги низоларни кўриб чиқишдаги фаоллигининг ортишига сабаб бўлади.

Германияда маъмурий судлар Иккинчи жаҳон урушидан кейин янада ривожланди. Бунга қадар маъмурий судлар фақат чекланган турдаги оммавий-хуқуқий низоларни кўриб чиқиши мумкин бўлган бўлса, кейинчалик мазкур судларга барча оммавий-хуқуқий тусдаги низоларни кўриб чиқиб ҳал этиш ваколати берилди.

Ҳозирги кунда Германия маъмурий судларининг тизими Ўлка маъмурий суди, Ўлка олий маъмурий суди, Федерал маъмурий суддан иборат. Ўлка маъмурий суди ишларни биринчи инстанцияда, Ўлка олий маъмурий суди ишларни апелляция, Федерал маъмурий суд эса кассация инстанциясида кўриб чиқади. Маъмурий судларни ташкил этишга доир муносабатлар 1960 йилда қабул қилинган “Маъмурий ишлар бўйича судлар тўғрисида”ги Қонун билан тартибга солинса, ишларнинг маъмурий судлар томонидан кўриб чиқилишига доир процессуал муносабатлар айти шу йилда қабул қилинган “Маъмурий суд ишларини юритиш тўғрисида”ги Қонун билан тартибга солинади.

Шу ўринда таъкидлаш лозимки, мамлакатимизда маъмурий судлар ташкил этилишигача бўлган даврда маъмурий юстицияни ташкил этишнинг умумий судлов шакли амал қилган эди. Фикримизча, демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш шароитида мамлакатимизда маъмурий юстициянинг умумий судлов шаклидан махсус судлов шаклига ўтилиши, яъни ихтисослаштирилган маъмурий судларнинг ташкил этилгани фуқароларнинг конституциявий ҳуқуқ ва эркинликлари кафолатини амалда кучайтиришга хизмат қилади. Айти пайтда маъмурий органлар, уларнинг мансабдор шахслари қонуний ва адолатли қарорлар қабул қилиш борасидаги масъулиятини янада кучайтирган ҳолда ижро ҳокимияти устидан суд назоратини таъминлашга имкон яратади.

Хулосаўрнида таъкидлаш жоизки, маъмурий юстиция жисмоний ва юридик шахсларнинг маъмурий органлар билан ўзаро муносабатларида вужудга келадиган оммавий-хуқуқий характердаги низоларни ҳал этишга қаратилган ташкилий-хуқуқий механизм бўлиб, миллий ва хорижий мамлакатлар тажрибаси уни уч хил шаклда, яъни умумий судлов шакли, квази судлов шакли ҳамда махсус судлов шаклида ташкил этиш мумкин эканлигини кўрсатади. Мамлакатимизда маъмурий судларнинг ташкил этилиши маъмурий юстицияни ташкил этишни умумий судлов шаклидан махсус судлов шаклига ўтишга замин яратди. Бу эса фуқаролар қонуний ҳуқуқ ва манфаатларининг маъмурий органлар ва улар мансабдор шахслари томонидан бузилган ҳолларида низонинг ихтисослашган судлар томонидан кўриб чиқилиши ҳамда одил судлов сифатининг ошишига олиб келади.

References:

1. <<http://pslrf.ru/2014/2/6.pdf>>
2. Vlasov A.V. Kakoy budet administrativnaya yurisdiksiya?// Rossiyskaya yustitsiya. - 2002. - №11. - S.17.
3. Sapojnikov A.I. K voprosu o sozdaniy administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii // Advokatskaya praktika. - 2008. - №1. - S.42-44.
4. Chirninov A.M. Nekotorye problemy sozdaniya administrativnix sudov v Rossiyskoy Federatsii// Politika, gosudarstvo i pravo. - 2012. - № 5.

5. <<https://www.ustaxcourt.gov/about.htm>>
 6. <<http://www.britannica.com/topic/United-States-Court-of-Appeals-for-the-Armed-Forces>>
 7. <<http://system.uslegal.com/other-federal-courts/us-court-of-appeals-for-the-armed-forces/>>
 8. <<https://www.uscourts.cavc.gov/about.php>>
- Rapp M. 100 JahreBadischerVerwaltungsgerichtshof // KiilzN.R., Naumann R. (Hrsg.). Staatsbiirger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Karlsruhe, 1963. Bd. I. S. 1–24; Walz E. 100 JahreVerwaltungsgerichtsbarkeit in Baden // Aus 100 JahreVerwaltungsgerichtsbarkeit /Baring M. (Hrsg.). Koln; Berlin; Mimchen, 1963. - S.102-123