WESTMINSTER
International University in Tashkent

CPRO | POLICY | RESEARCH | OUTREACH

Özbekistonda ma’muriy adliya islohoti böyiça axborot-tahliliy materiallar töplami



Toşkent, TXVU – 2026

Mazkur tahliliy materiallar töplami Toşkent şahridagi Xalqaro Vestminster universiteti (TXVU) huzuridagi Amaliy tadqiqotlar markazi (ATM) taşabbusi bilan 2025-yil aprel oyida TXVU va Jahon iqtisodiyoti va diplomatiya universiteti Ommaviy huquq markazi[1] tomonidan taşkil etilgan Ommaviy huquq va boşqaruv laboratoriyasi doirasida tayyorlandi. Laboratoriya amaliyotga yönaltirilgan tadqiqotlar va ekspert-tahliliy işlarni amalga oşiradi hamda Özbekistonda ommaviy huquq, davlat boşqaruvi va ma'muriy islohotlarga doir tavsiyalar işlab çiqadi.

2019-yilda taşkil etilgan ATM TXVUda davlat siyosati uçun dolzarb bölgan fanlararo tadqiqotlarni olib boriş hamda qaror qabul qiluvçilar va amaliyotçilar bilan hamkorlikni yölga qöyiş platformasi hisoblanadi. Markaz TXVU professor-öqituvçilari, tadqiqotçilari hamda taşqi ekspertlarni jalb etgan holda dalillarga asoslangan islohotlarni işlab çiqişga kömaklaşadi. Şu maqsadda tadqiqotlar ötkazadi, manfaatdor tomonlar bilan muloqot olib boradi, şuningdek, davlat organlari, xalqaro taraqqiyot taşkilotlari, xususiy sektor va fuqarolik jamiyati institutlari bilan yaqin hamkorlik qiladi.

Töplam Özbekistonda amalga oşirilayotgan ma'muriy adliya islohotlarini qöllab-quvvatlaşga qaratilgan. Uşbu islohotlar ma'muriy sud işlarini yuritiş tizimini hamda davlat boşqaruvi organlaridagi sudgaça ma'muriy adliya mexanizmlarini takomillaştirişni nazarda tutadi. Töplamning ayrim materiallaridan Özbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 30-yanvardagi PQ-33-son "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlarining huquqlarini sud orqali himoya qilişning zamonaviy mexanizmlarini joriy etiş böyiça qöşimça çora-tadbirlar töğrisida"gi qaroriga muvofiq Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksining yangi tahririni işlab çiqiş jarayonida ham foydalanilmoqda.

Tavsiya etiladigan iqtibos:
Xamedov I., Say I. (2026). *Özbekistonda ma'muriy adliya islohoti böyiça axborot-tahliliy materiallar töplami*. Amaliy tadqiqotlar markazi, Toşkentdagi Xalqaro Vestminster universiteti.

Toşkent, TXVU – 2026

[1]Hozirgi vaqtda Markaz I.A. Xamedov nomidagi Davlat qurilişi va ommaviy huquq markazi deb ataladi.

Özbekistonda ma’muriy adliya islohoti böyiça axborot-tahliliy materiallar töplami

Mundarija

I. *Ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotining doktrinal yönalişlari* 3

II. *Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi yangi tahririni işlab çiqişning muammoli masalalari haqida* 13

III. *Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasining ekspert bahosi* 21

IV. *Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi yangi tahriri loyihasining ekspert bahosi* 27

V. *Ma'muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş sohasidagi huquqiy eksperimentning dolzarb masalalari haqida intervyu* 31

VI. *Özbekistonda sudgaça ma'muriy adliyani rivojlantirişning muqobil yöllari haqida* 37

VII. *Özbekistonda ma'muriy adliyaning keyingi islohoti imkoniyatlari va istiqbollari haqida* 47

Ingliz tilidagi mundarija va tegişli matn 55-betda berilgan.

Rus tilidagi mundarija va tegişli matn 110-betda berilgan.

I

Ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotining doktrinal yönalişlari

Joriy yilda Özbekiston Respublikasida ma'muriy huquq islohotiga yigirma yil töldi. 2005-yildan boşlab mamlakatda yangi, zamonaviy ma'muriy huquqni şakllantiriş böyiça maqsadli va izçil iş olib borilmoqda.[1] *Ma'muriy tartiblar töğrisidagi qonunning ahamiyati, undan kutilayotgan tartibga soluvçi natijalar, şuningdek uni tayyorlaş va joriy etişning keskin va ziddiyatli jarayonlari, jumladan uning yangi tahriri ustida işlaşdagi qiyinçiliklar haqida biz ilgari köp marta yozganmiz.*[2] *Uşbu bobda zamonaviy ma'muriy huquqning ikkinçi muhim instituti – ma'muriy adliya va uning markaziy elementi bölmiş ma'muriy sud işlarini yuritiş islohoti haqida söz yuritiladi.*

2017-yilda Prezidentning PF-4966-son Farmoni bilan Özbekistonda tarixda ilk bor ma'muriy sudlar taşkil etildi.[3] Dastlab ularning vakolati noaniq belgilangan edi: ommaviy-huquqiy nizolardan taşqari, yangi sudlarning idoraviy tobeligiga ma'muriy huquqbuzarlik töğrisidagi işlar ham kiritilgan bölib, bu ma'muriy adliyaning zamonaviy doktrinasiga mos kelmaydi.[4] Biroq 2021-yilga kelib ma'muriy sudlar isloh qilindi: ma'muriy huquqbuzarlik töğrisidagi işlar ularning vakolatidan çiqarilib, jinoyat işlari böyiça sudlar ixtiyoriga ötkazildi.[5] Ma'muriy sudlar faqat ommaviy-huquqiy nizolarni körib çiqa boşladi. 2018-yilda Ma'muriy sud işlarini yuritiş kodeksi qabul qilinişi bilan[6] bunday nizolarni körib çiqişning mustaqil protsessual şakli ham paydo böldi. Demak, texnik jihatdan ma'muriy adliya islohoti nemis modeli böyiça amalga oşirildi: ***Özbekistonda ma'muriy sudlar va ma'muriy sud işlarini yuritişning zamonaviy tizimi paydo böldi. Şubhasiz, bu fuqarolar va tadbirkorlik subyektlarining konstitutsiyaviy huquqlarini ma'muriy organlarning noqonuniy qaror va harakatlaridan himoya qilişni ta'minlaşda eng muhim qadam böldi.***

---

[1] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2005-yil 10 martdagi PQ–24-sonli "Jamiyatni demokratlashtirish va yangilash, mamlakatni isloh qilish hamda modernizatsiyalash maqsad va vazifalarini amalga oshirish dasturi to'g'risida"gi qaroriga 2-ilovaga qarang (O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 27-sentabrdagi PF–6075-son Farmoniga muvofiq o'z kuchini yo'qotgan).

[2] Xamedov I.A. "Реформа административных процедур должна быть доведена до конца" Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2024/06/15/admin-reform-column/`, "ЗАП: закон, ожидающий исполнения" Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/`, "ЗАП: закон, который не исполняется" Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/`.

[3] 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.

[4] Ibid. 8-band.

[5] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 24-iyuldagi №PF–6034-sonli "Sudlar faoliyatini yanada takomillashtirish va adliya samaradorligini oshirishga doir qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida:gi Farmoni; O'zbekiston Respublikasining 2021-yil 12-yanvardagi O'RQ-665-son "Sud qarorlarini qayta ko'rish institutini takomillashtirish munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining Ma'muriy javobgarlik to'g'risidagi kodeksiga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish haqida"gi Qonuni.

[6] O'zbekiston Respublikasining 2018-yil 25-yanvardagi Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi kodeksi.

Albatta, ma'muriy sud işlarini yuritişning protsessual şakli dastlabdan mukammal emas edi. Ma'muriy sud işlarini yuritiş kodeksi bir qator jiddiy kamçiliklarga ega edi. Xususan, unda zamonaviy ma'muriy huquq uçun markaziy bölgan ma'muriy hujjat tuşunçasi yöq edi, ma'muriy jarayonga xos inkvizitsion prinsip, ya'ni «sudning faol roli» prinsipi örniga esa fuqarolik jarayoniga xos tortişuv prinsipi mustahkamlangan edi. Umuman, *yangi ma'muriy qonunçilikning asosiy kamçiligi şundan iborat ediki, uning ikki asosiy qonuni – MTQ va MSIYuK – asosiy tuşunça, prinsip va institutlarda tizimlaştirilmagan hamda özaro muvofiqlaştirilmagan bölib çiqdi.*

2023-yil aprelda Ma'muriy sud işlarini yuritiş kodeksiga muhim özgartiş va qöşimçalar kiritildi: ma'muriy jarayon uçun asosiy bölgan «sudning faol roli» prinsipi, ya'ni inkvizitsion prinsip mustahkamlandi, yaraşuv bitimi instituti joriy etildi, şuningdek sud hujjati ijro etilmagan taqdirda ma'muriy organlar va boşqa ommaviy organlarning mansabdor şaxslariga sud jarimalarini soliş böyiça ma'muriy sudning vakolatlari belgilandi.[7] *Bu özgarişlar ma'muriy sudni ma'muriy adliyaning zamonaviy doktrinal standartiga yaqinlaştirdi. Şu bilan birga, ma'muriy sud işlarini yuritişda islohotni töliq amalga oşiriş uçun bartaraf etilişi lozim bölgan jiddiy kamçiliklar hamon saqlanib qolmoqda.*

Joriy yilning yanvarida qabul qilingan «Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilişning zamonaviy mexanizmlarini joriy etiş böyiça qöşimça çora-tadbirlar töğrisida»gi Prezidentning PQ-33-son Qarori ma'muriy sud işlarini yuritişni yanada takomillaştirişga va «ma'muriy sudlarning fuqarolar hamda tadbirkorlik subyektlarining huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qilişdagi rolini oşiriş»ga qaratilgan.[8] Mazkur qaror bilan Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasi tasdiqlandi[9] va tegişli Idoralararo komissiya tuzildi; u qariyb beş oydan beri Ma'muriy sud işlarini yuritiş kodeksining yangi tahriri loyihasi ustida işlamoqda. Bizning fikrimizça, mazkur işning muvaffaqiyati köp jihatdan u ma'muriy adliyaning zamonaviy doktrinasiga qançalik asoslanişi bilan belgilanadi. Şuning uçun *MSIYuK yangi tahriri loyihasi ustidagi işga kömaklaşiş maqsadida uşbu islohot uçun tub ahamiyatga ega bölgan bir qator* ***doktrinal masalalarni yoritib berişni zarur deb hisoblaymiz.***

Ma'muriy adliya – bu huquqiy davlatga xos bölgan taşkiliy-huquqiy mexanizm bölib, u ma'muriy nizolarni sud (kvazisud) tartibida va sudgaça tartibda hal etiş, manfaatdor şaxslarning huquqlarini ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyatining noqonuniy ta'siridan himoya qiliş uçun möljallangan.[10] Ma'muriy nizolar deganda manfaatdor şaxslar va ma'muriy organlar örtasida yuzaga keladigan ommaviy-huquqiy nizolar tuşuniladi. Amalda gap konstitutsiyaviy ahamiyatga ega bölmagan barça ommaviy-huquqiy nizolar haqida boradi.[11]

Qoida tariqasida, ma'muriy adliya ma'muriy nizolar böyiça yurisdiksiyani amalga oşiriş uçun möljallangan maxsus organlar mavjudligini nazarda tutadi. Bular ixtisoslaşgan sudlar, umumiy yurisdiksiya sudlaridagi tuzilmalar yoki tribunallar (kvazisud organlari) bölişi mumkin. Yana bir muhim element – maxsus protsessual şakl, ya'ni ma'muriy nizolarni hal etişning alohida sud yoki kvazisud tartibidir. Tor ma'noda ma'muriy adliya faqat ma'muriy nizolarni körib çiqişning sud mexanizmini, ya'ni ma'muriy sud işlarini yuritişni qamrab oladi. Keng ma'noda esa u ma'muriy nizolarni hal etişga möljallangan barça institutlar majmuasini, jumladan sudgaça ma'muriy şikoyat qiliş tizimini ham qamrab oladi.

---

[7] O'zbekiston Respublikasining 2023-yil 26-apreldagi O'RQ-833-son "Fuqarolar va tadbirkorlik sub'yektlarining davlat organlari bilan o'zaro munosabatlaridagi huquqlarini samarali himoya qilishni ta'minlash bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlar qabul qilinishi munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining ayrim qonun hujjatlariga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida"gi Qonuni.

[8] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 30-yanvardagi PQ-33-sonli "Fuqarolar va tadbirkorlik sub'yektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etishga doir qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi qarori.

[9] Ibid. 1-ilova.

[10] Xamedov I.A., Say I.M., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)* (Akademnashr, 2024), 14-bet.

[11] Ibid.

Zamonaviy ma'muriy adliya tarixan «huquqiy davlat» instituti sifatida şakllangan va bugun ham şu sifatda mavjud. Şuning uçun ma'muriy adliya islohoti huquqiy davlatning zamonaviy doktrinasi asoslarini tuşunişni talab qiladi.

Huquqiy davlat – bu Ğarbiy Yevropa mamlakatlarida XIX va XX asrlar bösağasida şakllangan, davlat qurilişining jahon tarixiy amaliyoti tomonidan bir asrdan ortiq sinovdan ötgan va pirovardida zamonaviy konstitutsiyaviy davlatçilikning universal standartiga aylangan davlatning alohida turidir. Huquqiy davlat postsovet va postsotsialistik makonda XX asrning 90-yillarida vujudga kelgan yangi mustaqil davlatlarning ommaviy-huquqiy islohotlari uçun umumiy mayoqqa aylangani mutlaqo tasodifiy emas. Tarixan aynan huquqiy davlat xususiy mulkka asoslangan bozor iqtisodiyoti va liberal-demokratik tuzum şaroitida ommaviy hokimiyat vazifalarini hal etişga qodir bölib çiqdi.

Huquqiy davlatni ommaviy hokimiyatni huquq asosida va huquqqa muvofiq amalga oşiradigan davlat, yoki boşqaça aytganda, *huquq bilan boğlangan* davlat deb ta'riflaş mumkin. Davlatning huquq bilan «boğlanganligi» huquqiy davlat qöllaydigan barça hokimiyat çoralari aniq belgilangan huquqiy asoslar va doiraga ega ekanini anglatadi. Milliy tarixiy-huquqiy kontekstni hisobga olganda, huquqiy davlat – sovet davlat apparati surunkali kasallangan, sovet davlatçiligi va huquqiy tizimi qulaganidan keyin öttiz yil ötib ham yengib ötiş oson bölmagan byurokratik özboşimçalikning antonimidir. Huquq bilan boğlangan bölib, huquqiy davlat özidan oldin mavjud bölgan yoki sotsialistik ijtimoiy tizimlar doirasida u bilan parallel rivojlangan boşqa davlat turlaridan aniq ustunlikka ega.

Kontinental huquqiy davlat doktrinasining asosçisi buyuk nemis faylasufi Immanuil Kant hisoblanadi; u davlatni «huquqiy qonunlarga böysunuvçi köplab odamlar» deb ta'riflagan[12]. «Huquqiy davlat» atamasining özi (Rechtsstaat) ilk bor nemis huquqşunoslari Kristian Teodor Velker va Robert fon Mollning asarlarida XIX asr boşlarida paydo böladi[13]. Öşa paytda nemis huquqiy diskursida liberal nazariyalar ommalaşib borardi; ular davlatning vazifasini individual erkinliklarni qöriqlaş va fuqarolarning şaxsiy avtonomiyasining moddiy asosi sifatida xususiy mulkni himoya qilişga qisqartirardi. Şu bilan birga, xalq suvereniteti va demokratiya ğoyalari Rechtsstaat[14]ning nemis doktrinasi şakllanişida hal qiluvçi rol öynamadi. Nemis huquqşunoslari, xususan fon Mollning işonçiga köra, huquqiy davlat aslo demokratik hokimiyat şaklini nazarda tutmasdi. U Rechtsstaatning ma'nosi xalqning moddiy va ma'naviy farovonligini ta'minlaş uçun zarur deb hisoblangan davlatning hamma joyda hozir bölgan politsiya vasiyligini çeklaşdan iborat deb işongan. Şunday qilib, dastlab nemis «huquqiy davlat» konsepsiyasi öziga xos yöldan rivojlandi: doktrinal izlanişlar asosan *mutlaq ijro hokimiyatini jilovlovçi huquqiy institutlarga qaratilgan bölib, demokratik nazorat mexanizmlariga emas edi*[15].

«Huquqiy davlat» öz şakllanişi davrida asosan *rasmiy va protsessual* talablarni, eng avvalo monarx hokimiyati ostidagi ommaviy ma'muriyatga nisbatan talablarni nazarda tutgan bölsa-da, tarixan undan oldingi XVIII asr politsiya davlati bilan soliştirganda hatto bunday konservativ huquqiy davlat ham oldinga taşlangan ulkan qadam edi. Eng muhimi, bu davlatda *zamonaviy ma'muriy huquq* paydo böldi; u fuqarolarga muhim afzalliklar berardi:

---

[12]I. Kant, *Сочинения*, 4-jild, 1-qism (1964), 233-bet.

[13]Paul Tiedemann, "The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 172.

[14]Ibid.

[15]Grote Rainer, "The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 194–95.

- - qonuniylik prinsipi ma'muriy organlarning harakat erkinligini qat'iy çekladi, fuqarolarning huquqiy holatiga har qanday aralaşuv uçun qonuniy asos talab qildi;

- - ijro hokimiyatini nazorat qiliş uçun maxsus taşkil etilgan ma'muriy sudlar fuqarolarga ma'muriy qaror va harakatlarni samarali da'vo qiliş, öz subyektiv huquqlarini himoya qiliş imkonini berdi[16].

Ma'muriy adliya huquqiy davlatning şakllanişida hal qiluvçi rol öynadi. Hisoblanişiça, huquqiy davlat siyosiy-huquqiy institutlar tizimi sifatida Germaniyada aynan XIX asrning 60–70-yillarida ma'muriy sudlar paydo bölişi bilan şakllangan. Huquqiy davlatning nemis doktrinasida ma'muriy huquqning ahamiyati XIX asr oxiri – XX asrning birinçi yarmida öşa davrning atoqli nemis huquqşunosi Otto Mayerning sözlari bilan yaxşi tasvirlanadi: "*Rechtsstaat – ma'muriy huquqi puxta yölga qöyilgan davlatdir*"[17].

Huquqiy davlatni zamonaviy jamiyatda davlat va fuqaroning özaro ta'siri amalga oşişi lozim bölgan huquqiy «koordinatalar tizimi»ni belgilovçi siyosiy hamda taşkiliy-huquqiy prinsiplar majmuasi sifatida tasavvur qiliş mumkin.

Eslatib ötamiz, huquqiy davlatning özining falsafiy ildizlaridan kelib çiqadigan markaziy ğoyasi şundan iboratki, *davlat hokimiyatini amalga oşiriş huquq bilan boğlangan, ya'ni jilovlangan bölişi kerak*. «Huquqiy davlat»ning özi kontinental huquqiy an'ananing ixtirosi bölganligi sababli, eng avvalo va asosan davlat qonun bilan boğlangan bölişi kerakligini aniqlaştiriş mumkin.

Uşbu tezis bizni huquqiy davlatning birinçi prinsipiga – ***qonuniylik prinsipiga olib keladi***. Bu prinsip yangilik emas. U har qanday mahalliy huquqşunosga ma'lum va köplab qonunlarda uçraydi. Biroq huquqiy davlatdagi qonuniylik prinsipining mazmuni biz uçun odatiy bölgan «qonunçilik talablarini aniq va sözsiz bajariş»dan keskin farq qiladi. Keyingisi sovet davridan ma'lum bölgan «rasmiy qonuniylik» prinsipini ifodalaydi. Ammo davlat intizomi birinçi öringa qöyilgan, ayni paytda yuridik formalizm va byurokratizm bilan butunlay yöğrilgan sovet davlat boşqaruvi uçun ança mos bölgan bu prinsip zamonaviy huquqiy davlatdagi ommaviy boşqaruv maqsadlari uçun mutlaqo yaroqsizdir: çunki rasmiy qonuniylik ommaviy hokimiyatning qonun bilan işonçli *boğlanganligini* ta'minlay olmaydi. **Eng avvalo, huquqiy davlatda qonuniylik *qonun ustuvorligini ta'minlaşni talab qiladi*.** Garçi bu prinsip Özbekiston Respublikasi Konstitutsiyasida 1992-yildan beri rasman mustahkamlangan bölsa-da, uning mazmuni va undan kelib çiqadigan muhim huquqiy oqibatlar haqida mulohaza yuritiş örinlidir. Qonun ustuvorligiga köra, qonun eng yuqori yuridik kuçga ega huquqiy hujjat sifatida e'tirof etiladi va şunga muvofiq, boşqa huquqiy hujjatlar unga zid böla olmaydi. Qoida bir qaraşda mutlaqo aniq, har qanday zamonaviy huquqşunos uçun deyarli öz-özidan ravşandek körinadi. Biroq bu prinsipdan oddiy amaliy xulosa kelib çiqadi, ***ya'ni qonunga nomuvofiqlik biror qonunosti normativ-huquqiy hujjatda – Özbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining qarorida, idoraviy normativ-huquqiy hujjatda yoki joylardagi ijro hokimiyati organlarining normativ-huquqiy qarorida – aniqlangan taqdirda, bunday normativ-huquqiy hujjatlar qonunga zid bölgan qismida qöllanilmasligi kerak.*** Yuridik jihatdan qonunga mos kelmaydigan qonunosti normativ-huquqiy hujjatlarining normalari *bekordir (haqiqiy emas)*. Ular yuridik kuçga ega emas, qöllanilişi va ijro etilişi şart emas. Xususan, ma'muriy tartiblarga nisbatan şuni xulosa qiliş mumkinki, *«Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonun (MTQ) kuçga kirgandan söng, amaldagi barça qonunçilik MTQga mos kelmaydigan qismida avtomatik ravişda kuçini yöqotişi lozim edi*. E'tibor bering, bunday xulosa uçun davlat boşqaruvining turli tarmoq va sohalarida ma'muriy tartiblarni belgilovçi amaldagi normativ-huquqiy hujjatlarni ommaviy qayta körib çiqiş talab qilinmaydi. Faqat qonun ustuvorligi prinsipini qöllaşning özi kifoya. Çunki 2019–2021-yillarda ötkazilgan tadqiqotlar körsatganidek,[18] ma'muriy

[16]Ibid. 195-bet.

[17]Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3d ed. (Duncker&Humblot, 1924), 58.

[18]Xamedov I.A., "ЗАП: Закон, Который Не Исполняется," Gazeta.uz, Хамедов И.А., "ЗАП: Закон, Ожидающий Исполнения," Gazeta.uz.

organlar va hatto ma'muriy sudlar pensiya, şaharsozlik, yer, litsenziya-ruxsatnoma, sanitariya, soliq, bojxona va boşqa maxsus (tarmoq) qonunçiligini, garçi u biror jihatdan yangi Qonunga mos kelmasa-da, ma'muriy tartiblar böyiça qöllaşda davom etmoqda; şunday ekan, bizda qonun ustuvorligi amalda saqlanmaydi degan köngilsiz xulosaga kelişga töğri keladi. Huquqni qöllaş amaliyoti MTQni e'tiborsiz qoldirib, asosan qonunosti darajadagi maxsus qonunçilikka amal qilişda davom etmoqda. Bunda köplar tegişli yöriqnoma beruvçi normativ-huquqiy hujjatlar bekor qilinmagan yoki qayta körib çiqilmaganiga işora qilib, şu tariqa körib çiqilayotgan prinsip mazmuni borasidagi bilimsizligini oşkor etmoqda.

Qonuniylik prinsipining yana bir muhim elementi – *qonun şartlovi*, yoki *qonunga asoslanganlik*[19]dir. Bu prinsip ma'muriy organning xususiy şaxsning huquqiy holatiga har qanday hokimona aralaşuvi uçun, şuningdek uning butun vakolati uçun qonuniy asos bölişini talab qiladi. Qonun şartloviga ehtiyoj huquqiy davlat doktrinasidan kelib çiqadi; unga köra ommaviy ma'muriyat mustaqil «ovoz»ga ega emas va faqat qonun unga vakolat sifatida belgilab bergan doirada harakat qilişga haqli. ***Ma'muriy organlar öz vakolatini özboşimçalik bilan na kengaytirişga, na toraytirişga haqli.*** Masalan, ma'muriy organning huquqni qöllaş amaliyotida öz vakolati yoki ayrim vakolatlarini özboşimçalik bilan kengaytirişi u qabul qilgan qarorlarning bekorligiga olib kelişi umume'tirof etilgan. ***Yuqori turuvçi ma'muriy organ yoki ma'muriy sud, ma'muriy nizoni körib çiqişda nizoli ma'muriy qarorda vakolat doirasidan çiqiş yoki vakolatni oşiriş faktini aniqlagaç, bunday qarorni haqiqiy emas (bekor) deb tan olişi şart.*** Huquq hukmronligi doktrinasi nuqtai nazaridan qonuniy asos demokratik legitimlik tufayli zarurdir. Parlamentning xalq irodasini qonun şaklida ifodalaş prerogativasida ifodalangan xalq suvereniteti ijro hokimiyatining har qanday qöllanilişi uçun qonuniy asos mavjud bölişini zaruriy ravişda talab qiladi. Demak, qonuniy asossiz ma'muriy organning qaror va harakatlari noqonuniy va nolegitimdir. E'tibor bering, qonun şartlovi qoida tariqasida asosni aynan eng yuqori yuridik kuçga ega normativ-huquqiy hujjat sifatidagi qonunda talab qiladi. Bu talabni «qonunçilik» atamasining kengaytirilgan talqini bilan almaştirib bölmaydi.

Nihoyat, qonuniylik prinsipi ***qonun talablaridan çetga çiqiş taqiqini nazarda tutadi***[20]**.** MTQni mamlakatimizda ijro etiş amaliyoti körsatganidek, biz uçun köproq odatiy bölgan qonun talablariga «sözsiz rioya qiliş» mahalliy huquqni qöllovçining huquqiy ongida qonundan özboşimçalik bilan çetga çiqiş, uni şunçaki qöllamaslik imkoniyatini istisno etmaydi. E'tibor bering, gap qonunni bevosita buziş haqida emas, balki uni jimgina e'tiborsiz qoldiriş haqida bormoqda. Bunday yondaşuv köpinça amal qilinayotgan huquqni qöllaş amaliyotida afzal köriladigan maxsus qonunçilik normalari mavjudligi bilan oqlanadi. Sönggi paytda esa argument sifatida bugun davlat boşqaruvida keng qöllanilayotgan raqamli tizimlarning texnik parametrlari ham köp keltirilmoqda. Ammo huquqiy davlatdagi qonuniylik prinsipi nuqtai nazaridan bunday argumentlar qonunning amal doirasiga kiradigan hollarda uni qöllamaslikni aslo oqlay olmaydi. Bunday *tanlab*, *qismdosh (fragmentar)* huquqni qöllaş qonun talablaridan çetga çiqişdir, demak, qonuniylikning buzilişidir.

Mutanosiblik prinsipi, ehtimol, huquqiy davlatning mohiyatini eng köp darajada ifodalaydi. Uning ma'nosi şundan iboratki, ommaviy hokimiyatning xususiy şaxsning huquqiy holatiga aralaşuvi ommaviy çora bilan çeklangan bölişi kerak: ya'ni hokimiyat *me'yorida (dozalab)*, andişa bilan qöllanilişi kerak. Ma'muriy aralaşuvdagi me'yorlilik huquqiy davlatning individual erkinlikka, xususiy iroda avtonomiyasiga ehtiyotkorona munosabatidan dalolat beradi, çunki aynan şu qadriyatlar uning doktrinal asosida yotadi. Eslatib ötamiz, falsafiy nuqtai nazardan huquqiy davlat – adolatli qonunlar hukmronligi ostidagi erkin va teng fuqarolar ittifoqidir. Huquqiy davlat xalq manfaatlariga xizmat qiladi va har bir fuqaroning manfaatlariga hurmat bilan munosabatda böladi. Aynan şuning uçun mutanosiblik prinsipi u uçun asosiy hisoblanadi.

---

[19]I. Rixter va G.F. Shuppert, *Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / пер. с нем.* (М.: ЮРИСТЪ, 2000), 23–26.

[20]Ibid. 21-bet.

Mutanosiblik prinsipi davlatdan xususiy şaxsning huquqiy holatiga aralaşganda *ommaviy va xususiy manfaatlarning oqilona muvozanatini izlaşni talab qiladi*. Masalan, şaharning yöl-transport infratuzilmasini rivojlantiriş manfaatlari xususiy şaxsga tegişli yerni olib qöyişni talab qilişi mumkin, ammo xususiy şaxsning manfaatlari ham e'tibor va himoyaga loyiqdir. Şuning uçun ***ma'muriy organ jalb qilingan manfaatlarni hisobga olib, taroziga solib körişi va ommaviy manfaatni amalga oşirişni xususiy manfaatga ortiqça putur yetkazmasdan ta'minlaydigan muvozanatli qaror qabul qilişi şart.*** Boşqa bir holatda jamiyatning axborot xavfsizligi manfaatlari muayyan axborotni Internet tarmoğidan erkin foydalanişdan olib taşlaşni talab qiladi, axborotdan foydalanişning xususiy erkinligi esa, aksinça, axborotning ommaviy oçiqligi va erkin tarqatilişini talab qiladi. Demak, ***vakolatli ma'muriy organ özining nazorat funksiyalarini amalga oşirar ekan, ommaviy manfaatlarga real tahdid va axborot erkinligiga yetişi mumkin bölgan zararni taroziga solib, bu manfaatlarni işning aniq holatlarida eng adolatli tarzda muvofiqlaştiradigan qaror qabul qilişi şart.*** E'tibor bering, ma'muriy organ öz vakolati doirasida iş körayotgan va qonuniylik nuqtai nazaridan öz vakolatlari doirasida har qanday çorani qöllaşga haqli bölsa-da, manfaatlarni taroziga solişi şart. Biroq mutanosiblik prinsipi unga hokimiyatdan öylamasdan foydalanişni taqiqlaydi, har bir iş, har bir aniq vaziyatga öylangan va ongli yondaşuvni talab qiladi.

Nega huquqiy davlatda faqat qonuniylikka rioya qilişning özi yetarli emas, balki mutanosiblik ham zarur? Gap şundaki, manfaatlar muvozanatini har bir vaziyat uçun oldindan belgilab bölmaydi. Optimal muvozanat – aniq hayotiy şaroitlarda turli jalb qilingan manfaatlarni taroziga soliş va muvofiqlaştiriş natijasidir. Şuning uçun ***mutanosiblik masalasini, qoida tariqasida, alohida-alohida hal qilişga töğri keladi: qonun darajasida emas, balki ma'muriy yoki sud qarori darajasida.*** Masalan, real epidemiologik tahdid vaziyatida Hukumat qat'iy özini izolyatsiya qiliş rejimini belgilaşi mumkin; bu, fuqarolarning individual erkinligiga jiddiy çeklovlarga qaramay, oqlangan böladi, çunki yuqumlilikni töxtatişning boşqa yöli yöq. Ammo boşqa vaziyatda, yuqiş xavfi unçalik yuqori bölmaganda va yetarliça samarali yumşoqroq çoralar mavjud bölganda, bunday çeklovlar asossiz qat'iy, ya'ni nomutanosib bölib çiqadi. Huquqiy davlatdagi qonun çiqaruvçi ham mutanosiblik prinsipiga amal qiladi, ammo köpinça mutanosiblik masalasini ma'muriy organlarning mulohazasiga qoldirişga töğri keladi. Şunda ma'muriy özboşimçalikning oldini oliş uçun ma'muriy qarorlarning *mutanosibligini* ma'muriy sud tomonidan işonçli nazorat qiliş zarur böladi.

Mutanosiblik prinsipining öziga xosligi şundaki, u köpinça qonun harfiga qöşimça sifatida qöllaniladi: aniq holatlarni hisobga olmasdan qonunni bevosita qöllaş oçiq-oydin adolatsiz bölib çiqadigan yoki qonunning bevosita körsatmalari umuman bölmagan joyda. Öşanda ***faqat mutanosiblikka tayanib, ma'muriy organ yoki sud adolatli qarorga kelişi mumkin.***

Qiziq tomoni şundaki, Germaniyada mutanosiblik prinsipi sudlar tomonidan allaqaçon XIX asrda, huquqiy davlatçilikning tongida qöllanilgan[21]. Vaqt ötişi bilan u şu qadar umume'tirof etilganki, hatto 1949-yilda uni Asosiy qonunda mustahkamlaş zarurati ham sezilmagan. Zamonaviy nemis huquqiy doktrinasida mutanosiblik prinsipi bevosita huquqiy davlat konsepsiyasidan keltirib çiqariladi[22]. Şuning uçun konstitutsiyaviy mustahkamlaniş bölmasa-da, bu prinsip GFRning butun ommaviy huquqi va huquqni qöllaş amaliyoti uçun asosiy prinsip bölib kelgan va hozir ham şunday bölib qolmoqda.

Bu format huquqiy davlatning barça asosiy prinsiplarini batafsil yoritişga imkon bermaydi. Biroq ular heç bölmaganda sanab ötilişga loyiqdir. Huquqiy davlatda huquqiy aniqlik prinsipi, fuqarolarga teng munosabatda böliş prinsipi, hokimiyatlar bölinişi prinsipi, inson qadr-qimmatini hurmat qiliş prinsipi, şuningdek davlatning fuqarolar oldidagi javobgarligi prinsipi bajarilişi kerak. Har bir prinsip öz doktrinal mazmuniga ega bölib, u rivojlangan huquqiy davlatlarning asrlar davomidagi ilmiy-nazariy izlanişlari va sud amaliyoti bilan şakllangan.

---

[21] Benedikt Pirker, *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*, European Administrative Law Series, (8) (Groningen: Europa Law Publishing, 2013), 101.

[22] Ibid. 106-bet.

Ma'muriy adliyani huquqiy davlatning ustuni deb ataşlari bejiz emas: zero aynan u huquqiy davlat prinsiplarini hayotga tatbiq etiş uçun javobgardir. Ma'muriy sudlar mazkur prinsiplarni huquqni qöllaş amaliyotida qançalik tasdiqlay olsa, huquqiy davlat jamiyatning real hayotida şunçalik namoyon böladi. Bugun yuqorida bayon etilgan konsepsiya va prinsiplar endi faqat ilmiy doktrina emas. *Özbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi yangi tahririning 1-moddasi davlatimizning huquqiy xususiyatini bevosita e'lon qiladi.*[23] *Mutanosiblik prinsipi Konstitutsiyaning bir vaqtning özida ikki moddasida mustahkamlangan: 20-moddaning törtinçi qismida va 21-moddaning uçinçi qismida.*[24] ***Endi mutanosiblik – Özbekiston Respublikasida barça ommaviy-huquqiy munosabatlarda rioya etilişi lozim bölgan konstitutsiyaviy prinsipdir.*** *Şuni aytiş kerakki, konstitutsiyaviy mustahkamlaşdan beş yil oldin mutanosiblik prinsipi «Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonun (MTQ) bilan ma'muriy tartiblar prinsipi sifatida belgilangan va şu tariqa barça ma'muriy organlar uçun majburiy bölgan.*[25] Biroq bugun ham huquqiy davlatning bu asosiy prinsipi mahalliy ma'muriy amaliyotning voqeligiga aylanmadi. Gap şundaki, ma'muriy sudlar ma'muriy organlardan bu va boşqa köplab ma'muriy tartiblar prinsiplariga rioya qilişni ta'minlay olmadi. Aksariyat hollarda ma'muriy hujjatlar va ma'muriy harakatlar ma'muriy sud işlarini yuritişda mutanosiblik tekşiruvidan ötmaydi. ***Huquqiy davlatning barça prinsiplari bugun «Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonun bilan ma'muriy tartiblar prinsiplari sifatida nazarda tutilgan. Mohiyatan, ma'muriy tartiblar prinsiplari – huquqiy davlatning umumiy prinsiplarining ma'muriy amaliyotga tatbiqidir.***

Şunday qilib, huquqiy davlatning konstitutsiyaviy ğoyasini real hayotda mujassam etiş amalda ma'muriy adliyaning MTQda nazarda tutilgan ma'muriy tartiblar prinsiplariga ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyatida rioya etilişini ta'minlay oliş qobiliyati masalasi ekani ravşan böladi. *Ma'muriy sudlar ma'muriy nizolar töğrisidagi işlarni körib çiqişda majburiy tartibda mutanosiblik va boşqa ma'muriy tartiblar prinsiplariga rioya etilişini tekşirişi şart.* ***Ma'muriy tartiblar prinsiplariga rioya etilişi ustidan sud nazorati majburiy va muqarrar bölişi uçun MSIYuKning yangi tahriri tegişli talablarni nazarda tutişi kerak****. Aynan şunda Özbekiston Respublikasi zamonaviy ma'muriy huquqining ikki asosiy qonunining uzviy boğliqligi yuzaga keladi.*

Navbatdagi doktrinal jihatdan muhim masala – ma'muriy sudlarning sud nazorati xususiyati va undan kelib çiqadigan ma'muriy sud işlarini yuritişning maqsadi hamda ma'nosidir. Ma'muriy adliyaga institut sifatida huquqni himoya qiluvçi xususiyat xosdir. Bu şuni anglatadiki, uning huquqiy tizimdagi vazifasi obyektiv qonuniylik nazoratiga va hatto ma'muriy nizolarni hal etişga ham boğlanmaydi: u, birinçi navbatda, ***manfaatdor şaxsning huquqlarini*** ma'muriy organlarning noqonuniy qaror va harakatlaridan himoya qilişga xizmat qiladi.[26] Ma'muriy adliyaning huquqni himoya qiliş funksiyasi şu qadar muhimki, usiz zamonaviy huquqiy davlatni umuman tasavvur etib bölmaydi. Ma'muriy adliyaning huquqni himoya qiluvçi xususiyati unga ma'muriy nizolarni hal etişda ommaviy va xususiy manfaatlar örtasida optimal muvozanat topişga imkon beradi. Bunda nafaqat amaldagi qonunçilikka rioya etilişi, balki hokimiyatni qöllaşning mutanosibligi, şuningdek tegişli ma'muriy tartibga rioya etilişi ham tekşiriladi. Şu tariqa ma'muriy adliya insonga hurmatni – işonçni himoya qiliş va tinglaniş huquqini ta'minlaş şaklida, şuningdek ma'muriy-huquqiy faoliyat sohasida huquqiy aniqlik va xavfsizlikni saqlab turişni ta'minlaydi. Şunday qilib, *ma'muriy sudlar tomonidan ma'muriy sud işlarini yuritiş jarayonida amalga oşiriladigan qonuniylik nazorati subyektiv huquqlar va qonuniy manfaatlarni himoya qiliş xususiyatiga ega.*

---

[23] O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi (2023-yil 30-apreldagi tahriri), 1-modda.

[24] Ibid. 20, 21-moddalar.

[25] O'zbekiston Respublikasining 2018-yil 8-yanvardagi O'RQ-457-son "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonuni, 7-modda.

[26] Batafsil qarang: Xamedov I.A., Say I.M., Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал), 184–187-betlar.

Ma'muriy adliyadan farqli ölaroq, prokuror nazorati *obyektiv* qonuniylik nazorati institutidir.[27] U manfaatdor şaxslarning huquqlarini himoya qilişda ma'lum darajada foydali bölişi mumkin, ammo prinsipial jihatdan bu maqsadlar uçun moslaştirilmagan. Gap şundaki, prokuratura – huquqni muhofaza qiluvçi organ, huquqni himoya qiluvçi emas. Gap ommaviy qadriyatlarni, masalan, jinoyat huquqi himoya qiladigan qadriyatlarni qöriqlaşga kelganda, prokuratura mutlaqo mos vosita bölib çiqadi. Ammo subyektiv huquq va manfaatlarni himoya qilişda uning huquqiy vosita va imkoniyatlari arsenali köpinça kam yaroqli bölib çiqadi. Prokuror nazorati ta'rifiga köra buzilgan subyektiv huquqni himoya qilişga emas, balki obyektiv qonuniylikni ta'minlaşga intilişini eslatişning özi kifoya. Demak, na prokuratura organlariga şikoyat bilan murojaat qilgan manfaatdor şaxsning özi, na boşqa manfaatdor şaxslar prokuror tekşiruvi natijasida yuzaga kelişi mumkin bölgan «ahvolni yomonlaştiriş» (reformatio in peius) xavfidan himoyalangan emas. Bundan taşqari, prokuror nazorati manfaatdor şaxslarga öz huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qiliş uçun eng yaxşi şaroit yaratadigan protsessual şakldan mahrum. Bu prokuratura organlari tomonidan mutanosiblik tekşiruvini tasavvur qilişga harakat qilinsa, yaqqol körinadi.

Yuqoridagilarni hisobga olib, MSIYuKning yangi tahririda ma'muriy sud işlarini yuritişda sud nazoratining huquqni himoya qiluvçi xususiyati masalasi öz aksini topişini muhim deb hisoblaymiz. Şu tariqa sudning «faol roli» ma'muriy organning amaldagi qonunçilikka rioya qilişini tekşirişga boğlanmasligi, balki birinçi navbatda manfaatdor şaxslarning subyektiv huquqlari va qonuniy manfaatlari buzilişini aniqlaş va bartaraf etişda, şuningdek ularni tiklaşni ta'minlaşda namoyon bölişi kerak.

Ma'muriy-huquqiy faoliyatning asosiy şakli va ma'muriy tartibning markaziy elementi – ma'muriy hujjatdir. Zamonaviy fan ma'muriy hujjatni ma'muriy organning ma'muriy-huquqiy faoliyat sohasidagi vakolati doirasida qabul qilingan, individual-aniq işni mohiyatan hal etişga qaratilgan hamda davlat nomidan ma'muriy organ uçun taşqi, ya'ni taşkiliy jihatdan böysunmaydigan şaxs yoki şaxslarga qaratilgan bir tomonlama hokimona körsatmani öz içiga olgan ommaviy-huquqiy hujjat sifatida ta'riflaydi.

Ma'muriy hujjat – buyuk nemis huquqşunosi Otto Mayerning çinakam daho ixtirosi bölib, u öz ijodkoridan bir asrdan ziyod vaqt yaşab qoldi va zamonaviy ma'muriy huquqning asosiy tizim hosil qiluvçi tuşunçasiga aylandi. «Ma'muriy hujjat» tuşunçasining ma'muriy tartiblar instituti, ma'muriy huquq va umuman huquqiy davlat uçun betakrorligi va yuksak ahamiyati nimada?

Ma'muriy hujjat – ommaviy ma'muriyat amalga oşiradigan ma'muriy-huquqiy faoliyatning butun rang-barangligini huquqiy davlat doktrinasining yagona maxrajiga keltirişga imkon bergan tuşunçadir. Eslatib ötamiz, XIX asrda Germaniya ommaviy ma'muriyati amalga oşirgan politsiya vasiyligi heç qanday tizim yoki konseptual yaxlitlik bölmagan tartibga soluvçi qaror va harakatlarning tartibsiz rang-barangligini ifodalardi. Politsiyaning har qanday körsatmasi yoki taqiqi, ma'muriy majburlovning har qanday çoralari *umumiy ezgulik haqidagi ğamxörlik bilan oqlanardi* va ommaviy ma'muriyat tomonidan amalga oşiriladigan kundalik boşqaruv harakatlarining umumiy massasidan heç ajralib turmasdi. Faylasuf va huquqşunoslardan boşqa heç kimning xayoliga politsiya vasiyligini qandaydir çeklaş kerakligi kelmasdi. Huquqiy davlat ğoyasi tasdiqlanişi bilan politsiya vasiyligini qonun bilan çeklaş va boğlaş muammosi dolzarb böldi. Ammo ma'muriy hokimiyatni qonun bilan samarali boğlaş uçun avval tartibga soliş predmetini nazariy jihatdan aniq tasavvur qiliş zarur edi: ma'muriy hokimiyatni qöllaş, u keçişi mumkin bölgan şakllar va fuqarolar uçun yuzaga keladigan huquqiy oqibatlar. Politsiya vasiyligining butun rang-barangligini ommaviy ma'muriyat faoliyatini qonun bilan tartibga soliş va sud nazorati maqsadlari uçun qulay bölgan oddiy va aniq tuşunça qurilmalarida ifodalaşga imkon beradigan nazariy konstruksiya kerak edi.

Bunday konstruksiya ma'muriy hujjat böldi. Otto Mayer butun politsiya vasiyligini va ommaviy ma'muriyatning boşqa tartibga soluvçi faoliyatini fuqarolarning *huquqiy holatiga ta'sir* qilişga ajoyib tarzda keltirib qöydi.

[27] Ibid. 184–85-betlar.

Ommaviy ma'muriyatni qonun bilan boğlaş nuqtai nazaridan fuqarolarning huquqlariga *bevosita huquqiy* ta'sir körsatgan hokimiyat çoralari birinçi darajali ahamiyatga ega edi. Aynan bunday çoralarni qöllaşda qonun ustuvorligini, qonunga asoslanganlikni va qonundan çetga çiqiş taqiqini, ya'ni huquqiy davlatning çinakam qonuniyligini ta'minlaş hal qiluvçi darajada muhim edi. Aynan bunday çoralarda mutanosiblik, teng munosabat va işonçni himoya qiliş prinsipiga rioya etiş muhim. Aynan ular fuqarolarning ommaviy ma'muriyat bilan özaro ta'siri maydonini çizib berardi; bu maydonda huquqiy davlatning taqdiri hal qilinardi. Aslida, huquqiy davlat ğoyasining özini amalga oşiriş bunday çoralarni qabul qilişni huquq bilan qançalik samarali tartibga soliş mumkinligiga boğliq edi. Fuqarolarning huquqiy holatiga aralaşuvçi bu çoralar «ma'muriy hujjat» tuşunçasida konseptual umumlaştirildi. Otto Mayerning özi «boşqaruvi uçun qonun va ma'muriy hujjatga ega bölmagan davlat huquqiy deb hisoblanişi mumkin emas» deb ta'kidlagani bejiz emas[28].

Fuqarolarga ma'muriy ta'sirning eng xavfli çoralarini ma'muriy hujjat tuşunçasida ajratib körsatiş va konseptual umumlaştiriş fan va sud amaliyotiga bunday çoralarni qöllaşni huquqiy tartibga soliş doktrinasini quriş imkonini berdi. Bu doktrina ma'muriy hujjatning qonun bilan işonçli boğlanişini, ayni paytda barqarorlik va huquqiy aniqlikni, şuningdek ommaviy ma'muriyat harakatlarida qonuniylik va maqsadga muvofiqlikning oqilona muvozanatini ta'minlaşi kerak edi. Aslida butun ma'muriy tartib ma'muriy hujjat konsepsiyasi atrofida quriladi. Ma'muriy tartib – ma'muriy hujjatni tayyorlaş va qabul qiliş, şuningdek uni qayta körib çiqiş va ijro etiş tartibidir deyiş mumkin. Ma'muriy iş yuritişni boşlaş bosqiçi va ma'muriy işni körib çiqiş bosqiçlari – bu ma'muriy iş yuritiş natijasi bölmiş ma'muriy hujjatni qabul qilişga tayyorgarlik bosqiçlaridir. Şikoyat qiliş va ijro etiş – zarur bölganda ma'muriy hujjatni qayta körib çiqiş va amaliy ravişda amalga oşirişni ta'minlovçi fakultativ tartiblardir. Hatto ma'muriy adliya ham, asosan, ma'muriy hujjatlar qonuniyligining sud nazorati tizimidir. Şunday qilib, nafaqat ma'muriy tartib, balki butun zamonaviy ma'muriy huquq ma'muriy hujjat konsepsiyasi atrofida qurilgan deb ta'kidlaş mumkin.

Afsuski, MSIYuKning amaldagi tahririda ma'muriy hujjat tuşunçasi hamon yöq; bu ma'muriy adliyaning zamonaviy doktrinasini retsepsiya qilişni qiyinlaştiradi va ma'muriy sud işlarini yuritişni tubdan yaxşilaşga imkon bermaydi. Demak, *ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotining asosiy vazifalaridan biri ma'muriy hujjat institutini, şuningdek undan kelib çiqadigan da'vo işini yuritiş turlarini joriy etiş bölişi kerak: ma'muriy hujjatni bekor qiliş töğrisida, ma'muriy hujjat çiqariş majburiyatini yuklaş yoki ma'muriy hujjat çiqarişni taqiqlaş töğrisida, ma'muriy hujjatni noqonuniy yoki haqiqiy emas deb tan oliş töğrisidagi da'volar.*

Mazkur doktrinal yönalişlar ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotini imkon qadar savodli, ilmiy asoslangan tarzda qurişga imkon beradi. ***Islohotning puxta doktrinal işlab çiqilişi ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyati qonuniyligining sud nazorati va ma'muriy sud işlarini yuritişda manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qiliş samaradorligini sezilarli darajada oşirişga imkon beradi.***

Foydalanilgan manba va adabiyotlar

Benedikt Pirker. *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*. European Administrative Law Series, (8). Groningen: Europa Law Publishing. 2013.

Grote Rainer. "The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective." In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

Otto Mayer. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker&Humblot. 1895.

———. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3d ed. Duncker&Humblot. 1924.

[28]Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* (Leipzig: Duncker&Humblot, 1895), 66.

Tiedemann, Paul. "The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now." In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

I. Richter, G.F. Schuppert. *Ma'muriy huquq bo'yicha sud amaliyoti: O'quv qo'llanma / nem. tilidan tarj.* Moskva: YuRIST, 2000.

Kant, I. *Asarlar*. 4-jild, 1-qism, 6 jildlik nashr. 1964.

Xamedov I.A. "MTQ: Bajarilmaydigan qonun," Gazeta.uz. https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/ (kirilgan sana – 22.09.2025).

———. "MTQ: Bajarilishini kutayotgan qonun," Gazeta.uz. https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/ (kirilgan sana – 22.09.2025)

Xamedov I.A., Tsay I.M. *O'zbekiston Respublikasida sudgacha ma'muriy adliya islohoti bo'yicha ilmiy-amaliy qo'llanma (Ma'lumot-uslubiy material)*. Toshkent: Akademnashr. 2024.

O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi, 30.04.2023-yildagi tahrirda, https://lex.uz/ru/docs/6445147 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasining 25.01.2018-yildagi Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi kodeksi," https://lex.uz/ru/docs/3527365 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasining 08.01.2018-yildagi O'RQ-457-son "Ma'muriy tartiblar to'g'risida"gi qonuni, https://lex.uz/ru/docs/3492203 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasining 12.01.2021-yildagi O'RQ-665-son "Sud qarorlarini qayta ko'rib chiqish institutini takomillashtirish munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining Ma'muriy javobgarlik to'g'risidagi kodeksiga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish haqida"gi qonuni, https://lex.uz/ru/docs/5214035 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasining 26.04.2023-yildagi O'RQ-833-son "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlarining davlat organlari bilan munosabatlarida huquqlarini samarali himoya qilishni ta'minlash bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlar qabul qilinishi munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining ayrim qonun hujjatlariga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida"gi qonuni, https://lex.uz/ru/docs/6442572 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 21.02.2017-yildagi PF-4966-son "O'zbekiston Respublikasi sud tizimi tuzilmasini tubdan takomillashtirish va faoliyati samaradorligini oshirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni, https://lex.uz/ru/docs/3121085 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 24.07.2020-yildagi PF-6034-son "Sudlar faoliyatini yanada takomillashtirish va adliya samaradorligini oshirish bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi Farmoni, https://lex.uz/ru/docs/4910841 (kirilgan sana – 22.09.2025)

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 10.03.2005-yildagi PQ-24-son "Jamiyatni demokratlashtirish va yangilash, mamlakatni isloh etish va modernizatsiya qilish maqsad hamda vazifalarini amalga oshirish dasturi to'g'risida"gi Qarori, https://lex.uz/ru/docs/683171 (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 30.01.2025-yildagi PQ-33-son "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etish bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi Qarori, https://lex.uz/ru/docs/7351827 (kirilgan sana – 22.09.2025).

II

Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi yangi tahririni işlab çiqişning muammoli masalalari haqida

Özbekiston Respublikasi Prezidentining 30.01.2025-yildagi "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilişning zamonaviy mexanizmlarini joriy etiş böyiça qöşimça çora-tadbirlar töğrisida"gi PQ-33-son Qarori bilan Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi (MSIYuK) yangi tahriri loyihasini işlab çiqiş vazifasi belgilandi, şuningdek Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasi va Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş böyiça Idoralararo komissiya tarkibi tasdiqlandi.[1] *Yarim yildan ortiq vaqt davomida mamlakatda MSIYuK yangi tahriri loyihasini ma'muriy sud işlarini yuritişning jahon standartlari nuqtai nazaridan va manfaatdor şaxslar huquqlarining ma'muriy-sud himoyasini ta'minlaşdagi ilğor xorijiy tajribani hisobga olgan holda tayyorlaş böyiça maşaqqatli iş olib borilmoqda. Uşbu işning doktrinal masalalariga bağişlangan oldingi bobda biz ma'muriy adliya va ma'muriy jarayonning zamonaviy doktrinasi asoslarini yoritdik; bizning fikrimizça, mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş Prezident Qarori va u tasdiqlagan Konsepsiyada talab qilinganidek zamonaviy jahon standartlari darajasiga kötarilişi uçun MSIYuK yangi tahriri loyihasini işlab çiquvçilar ularni hisobga olişlari kerak. Mazkur bobda biz Konsepsiyaning ayrim qoidalari yetarliça ilmiy işlab çiqilmagani va şu munosabat bilan ularni MSIYuK yangi tahriri loyihasida amalga oşirişning doktrinal jihatdan asoslangan usullarini izlaş zarurati tufayli yuzaga kelgan muammoli masalalarni yoritamiz.*

Avvalo şuni eslatib ötaylik, mamlakatimizdagi ma'muriy adliya islohoti, postsovet makonidagi köpçilik yangi mustaqil davlatlardagi kabi, sud tizimida alohida ma'muriy yurisdiksiya – ma'muriy nizolarni körib çiqişga ixtisoslaşgan ma'muriy sudlarni taşkil etişni nazarda tutadigan nemis modeliga asoslangan.[2] Ma'muriy nizolar deganda prinsipial jihatdan konstitutsiyaviy xususiyatga ega bölmagan barça ommaviy-huquqiy nizolar tuşuniladi. Ma'muriy adliyaning nemis modeli ma'muriy sud atrofida markazlaşgan. Ma'muriy sud işlarini yuritişning nemis modelining quyidagi muhim xususiyatlarini ajratib körsatiş mumkin. Birinçidan, manfaatdor şaxslarning subyektiv huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qilişga umumiy yönaltirilganlik. Bundan kelib çiqadiki, da'voning subyektiv şarti muayyan subyektiv huquq yoki qonuniy manfaatning buzilişi bölişi kerak.[3] Boşqa modellarda, xususan Britaniya modelida, sud nazoratiga yöl qöyilişining asosiy omili subyektiv huquqning buzil-

[1] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 30-yanvardagi PQ-33-son "Fuqarolar va tadbirkorlik sub'yektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etishga doir qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi qarori.

[2] Xamedov I.A., Say I.M., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)* (Ташкент: Akademnashr, 2024), 193.

[3] Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 81.

işi emas, balki sud tekşiruvi uçun asoslar mavjudligi böladi.[4] Fransuz modelida ma'muriy-sud nazorati köpinça vakolatdan oşib ketişni tekşiriş şaklida amalga oşiriladi; buning uçun da'vogarda da'vo manfaati bölişining özi kifoya.[5] Ikkinçidan, ma'muriy sud işlarini yuritişning nemis modeli manfaatdor şaxsga sud himoyasi vositalarining eng töliq va aniq arsenalini taklif etadi: subyektiv huquqlarning barça mumkin bölgan buzilişlarini hamda ularni himoya qiliş va tiklaş böyiça tegişli çoralarni qamrab oladigan da'vo turlari. Demak, tegişli da'vo işlarini yuritiş turlari ham nazarda tutiladi. AQŞ va Fransiyadagi ma'muriy adliya modellari nemis modeliga yaqinlaşadi, ammo huquqiy himoya vositalari arsenalining töliqligi va aniqligida hamon undan ortda qoladi.[6] Uçinçidan, nemis modeliga köra ma'muriy sud buzilgan yoki xavf ostida bölgan subyektiv huquqlarni himoya qiliş va tiklaş böyiça izlangan çoralarni qöllaş böyiça barça vakolatlar bilan ta'minlanadi: avvalo, ma'muriy hujjatni bekor qiliş huquqini ajratib körsatiş kerak; bu ma'muriy-sud nazorati uçun asosiy vakolat bölib, mamlakatimizdagi ma'muriy sud bu vakolat bilan hamon ta'minlanmagan.[7] Amaldagi MSIYuKga köra, ma'muriy sud ma'muriy organning qonunçilikka mos kelmaydigan qarorini haqiqiy emas deb tan olişga haqli, ammo uni bekor qilişga emas.[8] Bir qaraşda farq sezilarli emas, ammo ekspert nazaridan bekor qiliş sud nazoratining ança aniq va moslaşuvçan vositasidir, çunki u ma'muriy hujjatning amal qilişini tartibga solişga imkon beradi, sud tekşiruvi natijasida uni şunçaki rad etişga emas. Törtinçidan, ma'muriy sud işlarini yuritişning nemis modeliga inkvizitsion prinsip, ya'ni ma'muriy işning faktik holatlarini tekşirişda sudning faol roli prinsipi xosdir.[9] Soliştiriş uçun, ma'muriy hujjatlarni sud tekşiruvining Amerika modelida tortişuv prinsipi amal qiladi, çunki bunday tekşiruv fuqarolik da'vosi asosida, ya'ni fuqarolik jarayoni doirasida ötkaziladi. Beşinçidan, nemis modelida ma'muriy sud özining huquqni himoya qiliş missiyasini eng yaqqol namoyon etadi; bu da'vogarga, jumladan da'vo talablarini şakllantirişda kömaklaşiş majburiyatida ifodalangan bölib, bunda ma'muriy sud da'vo arizasining ifodalari bilan boğlanmaydi.[10]

Boşqa **xorijiy ma'muriy adliya modellari özlarining qiyosiy afzalliklariga ega. Özbekiston faqat nemis modeliga qat'iy amal qilişi kerak deb ta'kidlaşga asos yöq. Muqobil manbalardan özlaştirişlar mutlaqo mumkin va juda samarali bölib çiqişi mumkin. Biroq, tizimli ziddiyatlarning oldini oliş uçun barça yangiliklarni mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş tizimi asosida yotgan dastlabki nemis modeli bilan muvofiqlik nuqtai nazaridan tekşiriş mutlaqo zarur. Bu olib borilayotgan islohotlarning ilmiy asoslanganligi va izçilligi masalasidir.**

Şuni yodda tutiş muhimki, 2017–2021-yillarda ma'muriy adliya islohoti nemis modeli böyiça texnik jihatdan amalga oşirilganiga qaramay, mahalliy ma'muriy sud ma'muriy-huquqiy faoliyatning tegişli sud nazoratini ta'minlaş va fuqarolar hamda tadbirkorlik subyektlarining huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qiliş qobiliyatida nemis namunasidan hamon juda uzoq. Bunga eng işonçli dalil – ma'muriy sudlar 2019-yil yanvarda, ya'ni olti yildan köproq vaqt avval kuçga kirgan MTQni ma'muriy organlarga ijro ettira olmaganidir.[11]

---

[4]Katharine Thompson, "Administrative Law in the United Kingdom," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 246–58.

[5]Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou, "Administrative Law in France," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 37.

[6]Xamedov I.A., Say I.M., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)*, 146.

[7]Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," 91.

[8]O'zbekiston Respublikasining 2018-yil 25-yanvardagi Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi kodeksi, 189-modda.

[9]GIZ, Административно-Процессуальный Кодекс Германии// *Сборник Законодательных Актов По Административному Судопроизводству*, 3-nashr. (Москва: Инфотропик Медиа, 2018), §86.

[10]Ibid. §86, §88.

[11]Xamedov I.A., "ЗАП: Закон, который не исполняется," Gazeta.uz.

Vaholanki, MTQ – zamonaviy ma'muriy adliya nuqtai nazaridan eng muhim qonun. Mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritişda nemis doktrinasi nuqtai nazaridan bir qator jiddiy kamçiliklarni ajratib körsatiş mumkin:

- Sudning yetarliça faol bölmagan roli. MSIYuKda sudning faol roli prinsipi mustahkamlanganiga qaramay, ma'muriy sudlar hamon ma'muriy işlar holatlarini mustaqil ravişda töliq va har tomonlama tekşirmaydi. Arizaçiga ariza yoki şikoyat berişda yetarli darajada kömak berilmaydi;

- Ma'muriy sud hamon manfaatdor şaxsning subyektiv huquqlarini himoya qiliş va tiklaş böyiça çora köriş vakolatlarining töliq arsenaliga ega emas. Xususan, ma'muriy sud noqonuniy ma'muriy hujjatni bekor qiliş vakolati bilan ta'minlanmagan.

- Ma'muriy sud işlarini yuritişda da'vo şakli yöq, da'vo turlari ham tabaqalaştirilmagan; şu sababli manfaatdor şaxsga huquqiy himoya vositalarining töliq majmuasi ta'minlanmaydi, sud tekşiruvi esa har doim ham maqsadli va samarali olib borilmaydi.

- Ma'muriy-huquqiy faoliyatning noqonuniyligi prezumpsiyasi, ma'muriy hujjat yoki ma'muriy harakatning qonuniyligini isbotlaş yukini ma'muriy organ zimmasiga yuklaş prinsipi töliq amalga oşirilmagan. Ma'muriy organlar vakillari köpinça sud majlisiga umuman kelmaydi, birinçi instansiya sudlarida nizoli qaror va harakatlarning qonuniyligini isbotlaşga esa bundan ham kam zahmat çekadi. Öz protsessual majburiyatlariga bunday e'tiborsizlik nizoli ma'muriy qaror yoki harakatning noqonuniyligini tan olişga avtomatik ravişda olib kelmaydi.

- Ma'muriy sudlar ma'muriy mulohaza va boşqa diskretsion vakolatlarni qöllaş qonuniyligini deyarli tekşira olmaydi. Bu masala böyiça sud doktrinasi rivojlanmagan, MTQning diskretsion qarorlarning asoslanganligiga oid talablari bajarilmaydi.

- Mohiyatan ma'muriy xususiyatga ega köplab nizolar bugun, xususan tadbirkorlik subyektlariga huquqiy ta'sir çoralarini qöllaşda hamon amal qilayotgan dastlabki sud nazorati tufayli ma'muriy sudlarga taalluqli emas. Şu tariqa ommaviy-huquqiy munosabatlardan kelib çiqadigan nizolar töğrisidagi bir qator toifadagi işlar fuqarolik işlari böyiça sudlar va iqtisodiy sudlar tomonidan körib çiqiladi. Şuning uçun ma'muriy yurisdiksiya konsolidatsiyalanmagan bölib qolmoqda va öz predmetini töliq qamrab olmaydi.

Aytilganlarga postsovet huquqiy tizimlariga xos bölgan huquqni qöllaş faoliyatining umumiy muammolarini ham qöşiş kerak. Yuridik normativizm va huquqni talqin qilişning sodda metodologiyasiga ega mexanik huquqni qöllaş deb ataladigan holat ma'muriy-huquqiy faoliyat qonuniyligining sud nazoratida ma'muriy tartiblar prinsiplarini keng qöllaşga imkon bermaydi; bu ma'muriy-huquqiy faoliyat qonuniyligining ma'muriy-sud tekşiruvi samaradorligini sezilarli darajada pasaytiradi.[12]

Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasi yuqorida körsatilgan kamçiliklarni bartaraf etişga qaratilgan bir qator çora-tadbirlarni nazarda tutadi: fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini himoya qiliş va tiklaşda sudning faol roli prinsipini amalga oşiriş mexanizmlarini kengaytiriş, ma'muriy da'vo institutini joriy etiş, da'vo turlarini va har bir da'vo turi uçun tegişli iş yuritiş qoidalarini belgilaş, ma'muriy mulohaza qonuniyligini tekşiriş tartibini belgilaş va boşqalar.

Şu bilan birga, Konsepsiyada amalga oşirilişi doktrinal ziddiyatlarga sabab bölişi mumkin bölgan ayrim qoidalar mavjud. Şuning uçun ularni alohida körib çiqib, fan nuqtai nazaridan maqbul yeçimlarni taklif etiş lozim.

[12]Xamedov I.A., Kutibaeva E.D., Say I.M., Fayziev F.M., *Современное административное право Республики Узбекистан* (Ташкент: Dimal, 2023), 659–65.

Eslatib ötamiz, mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotiga asos qilib olingan ma'muriy adliyaning nemis modeli jismoniy yoki yuridik şaxsning subyektiv huquqlari va qonuniy manfaatlarini noqonuniy ma'muriy ta'sirdan himoya qiliş konsepsiyasidan kelib çiqadi. Bu manfaatdor şaxslar doirasini aniq belgilaşni nazarda tutadi; ular jumlasiga faqat huquqlari yoki qonuniy manfaatlari ma'muriy hujjat bilan buzilgan yoki buzilişi mumkin bölgan şaxslar kiradi. Aytilganlar nuqtai nazaridan jamoaviy da'volar (class action) asoslari va tartibini belgilaşni nazarda tutuvçi 3-bandga e'tibor qaratiş lozim; bu nemis modeliga töliq mos kelmaydi. Ma'lumki, jamoaviy yoki guruhli da'volar (class action) AQŞ fuqarolik jarayonida juda keng qöllaniladi.[13] AQŞda ma'muriy hujjatlarni sud tekşiruvi fuqarolik da'volari asosida ötkaziladi, şuning uçun jamoaviy da'volar, jumladan, ma'muriy tartiblar töğrisidagi qonun (APA) asosida ham beriladi.[14] Nemis ma'muriy adliyasi uçun jamoaviy da'vo instituti prinsipial jihatdan xos emas va doktrinal jihatdan ança munozaralidir, çunki u nemis doktrinasi uçun asosiy bölgan ma'muriy da'vo şartini – manfaatdor şaxsning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişining taxmin qilinişini e'tiborsiz qoldiradi.[15] Tuşuntiraylik, jamoaviy da'vo bir neça da'vogar tomonidan jamoaviy berilgan ariza bilan bir xil emas. Sönggi holatda har bir da'vogar jarayonda mustaqil iştirok etadi va ularning jamoaviy hamkorligi faqat protsessual hamda'vogarlikdan iborat. Jamoaviy da'voni esa umuman manfaatdor bölmagan şaxs, masalan, muayyan manfaat guruhlarini himoya qilişga ixtisoslaşgan notijorat taşkilot bera oladi, da'vo himoyasiga qaratilgan manfaatdor şaxs esa sud muhokamasida umuman iştirok etmasligi mumkin, biroq oxir-oqibat qabul qilingan qaror da'vo qaysi guruh manfaati uçun berilgan bölsa, öşa guruhning barça a'zolari uçun majburiy böladi. Germaniyada sudga bunday jamoaviy murojaat mexanizmlari yaqindagina va hozirça faqat ayrim toifadagi fuqarolik işlari böyiça iş yuritiş doirasida (asosan iste'molçilar va kiçik biznes huquqlarini himoya qiliş maqsadida) joriy etilgan. Fransiyada jamoaviy da'vo instituti 2014-yilda xuddi şu tarzda fuqarolik jarayonida va faqat ayrim toifadagi işlar böyiça joriy etilgan, ammo hozirça yaqqol muvaffaqiyatsiz.[16] Nemis ommaviy huquqi uçun jamoaviy da'vo, subyektiv huquqlar va qonuniy manfaatlarning buzilişi bilan boğliq da'voga yöl qöyilişining an'anaviy mezonlariga siğmagani sababli, murakkablik tuğdiradi. Class action guruh manfaatlari uçun amalga oşiriladi, şuning uçun guruhni ifodalovçi da'vogarning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişi endi da'voga yöl qöyilişi mezoni bölmaydi. Jamoaviy da'vo guruh tarkibiga kirgan barça manfaatdor şaxslar uçun noxuş yuk xavfini özida olib yuradi, çunki jamoaviy da'vo böyiça sud qarori guruhning barça a'zolari uçun, ular sud muhokamasida iştirok etganmi yoki şunçaki öz vaqtida guruhdan çiqişi haqida bildirmaganmi, qat'i nazar, majburiy böladi. Şuning uçun **jamoaviy da'vo institutini ehtiyotkorlik bilan va tanlab joriy etiş kerak deb hisoblaymiz**. Uni nisbatan xavfsiz tarzda, masalan, tan oliş töğrisidagi da'vo doirasida yoki normativ-huquqiy hujjatni da'vo qiliş böyiça iş yuritişda joriy etiş mumkin. Şu bilan birga, amaldagi ma'muriy sud işlarini yuritiş modeli doirasida manfaatlari va talablari mos keluvçi da'vogarlar manfaatlarini himoya qiliş uçun protsessual hamda'vogarlik institutini qöllaş ança sodda va doktrinal jihatdan ravşanroq ekanini yodda tutiş kerak.

Şunga öxşaş mantiq böyiça nemis modeli uçun boşqa şaxs manfaatlarida, xususan vakolatli davlat organlari tomonidan beriladigan da'volar muammolidir. Bunday amaliyot, qoida tariqasida obyektiv qonuniylik nazorati mexanizmlari ustun bölgan postsovet davlatlari uçun xosdir. Şuning uçun Konsepsiyaning I bölimi 4-bandini, ya'ni boşqa şaxs manfaatida ma'muriy da'vo berişga vakolatli davlat organlari va boşqa şaxslar doirasini kengaytirişni nazarda tutuvçi bandni amalga oşiriş mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş asosida yotgan asosiy modelga zid kelişi mumkin. Aksinça, ma'muriy adliyaning nemis modeli doktrinal mantiği bunday organ va şaxslar doirasini qisqartirişni, hatto ularni ma'muriy jarayondan töliq çiqarib taşlaşgaça nazarda tutadi. Bu kontekstda 13-band, ma'muriy sud işlarini yuritişda prokurorning iştirokini tartibga soluvçi normalarni jahon standartlari-

[13]"Class Action," *LII / Legal Information Institute*.

[14]"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE."

[15]Thomas Lennarz and Peter Wende, "Germany: Class Actions."

[16]Sylvie Gallage-Alwis and Nikita Yahouedeou, "France: Class Actions."

dan kelib çiqib takomillaştirişni talab qiluvçi band yanada ğayriodatiy körinadi. Ravşanki, ma'muriy adliyaning jahon standartlaridan, eng avvalo ma'muriy jarayonning nemis doktrinasidan kelib çiqib, prokuror ma'muriy sud işlarini yuritişda umuman iştirok etmasligi kerak.

Konsepsiyaning I bölimi 14-bandi işlarni körib çiqiş muddatlarini aniq belgilaşni talab qiladi. Biroq nemis modeli va ma'muriy jarayonda sudning faol roli prinsipi, aksinça, muddatlar masalasini sezilarli darajada sudya mulohazasiga qoldirişni taqozo etadi. Oqilona doirada ma'muriy sud sudyasi iş majlisda körib çiqişga qaçon tayyor ekanini özi hal qilişi kerak. Zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan aynan şuni ma'muriy sud işlarini yuritişda sudning faol roli prinsipi talab qiladi; uning çegaralarini kengaytiriş va mexanizmlarini takomillaştirişga Konsepsiyaning II bölimi 1-bandi işora qiladi. Konsepsiyaning ayrim band va bölimlarining bunday *doktrinal nomuvofiqligi islohot samaradorligini pasaytirişi mumkin.*

Sudning faol roli prinsipi nuqtai nazaridan sudni da'vo talablarini tuşuntirişlar beriş orqali şakllantiriş va aniqlaştirişda huquqiy kömak körsatiş huquqi bilan ta'minlaş mutlaqo töğri körinadi; bu bildirilgan talablar doirasidan çiqişga, ularning asosi va predmetini özgartirişga olib kelişi mumkin, buni Konsepsiyaning II bölimi 2 va 3-bandlari nazarda tutadi. Biroq şuni tuşuntiriş kerakki, zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan ma'muriy sud arizaçiga (da'vogarga) da'vo berişda nafaqat kömaklaşişga haqli, balki majbur ham, va bunda da'vo arizasining ifodalari bilan boğlanmaydi. Şu bilan birga, bunday majburiyat faqat ma'muriy sud işlarini yuritişda iştirok etayotgan manfaatdor şaxslarga (ya'ni da'vogar va ehtimoliy uçinçi şaxsga) nisbatan amal qiladi, lekin ma'muriy sud işlarini yuritişning barça tomonlariga nisbatan emas: ma'muriy organga nisbatan huquqiy yordam majburiyati yöq. Aynan şunda ma'muriy sudning huquqni himoya qiliş roli namoyon böladi; sof tortişuvdan farqli ölaroq, u ma'muriy nizoning «kuçsiz» tomoni, ya'ni manfaatdor şaxsga nisbatan faollik körsatişga da'vat etilgan.

Yana bir bor e'tibor qaratamizki, Konsepsiya da'vo işini yuritişni ma'muriy jarayonning nemis doktrinasiga muvofiq rivojlantirişni taklif etadi. Bunga Konsepsiyaning III bölimi 1-bandida sanab ötilgan da'vo turlari yaqqol dalolat beradi. Şunga köra, jahon standartlari va ilğor tajriba, eng kamida, ma'muriy adliyaning nemis modeli bilan muvofiqlik mezoniga javob berişi kerak. U bilan kam muvofiq keladigan yoki umuman mos kelmaydigan institutlar esa albatta puxta moslaştirişdan ötişi yoki muvofiqlikka oid tanqidiy tahlil natijasida saralanib çiqarilişi kerak. Aytilganlar munosabati bilan 7-bandga e'tibor qaratamiz; u amalda ma'muriy sudga ma'muriy-delikt xususiyatidagi işlarni, ya'ni ma'muriy huquqbuzarliklar töğrisidagi işlarni körib çiqiş vakolatini qaytarişni taklif etadi. Garçi gap faqat sudga hurmatsizlik körsatuvçi yoki sud talablarini bajarmaydigan şaxslarga ta'sir körsatiş vositasi haqida borsa-da, ma'muriy sud vakolatida bir-biriga zid funksiyalar – ma'muriy adliyaning huquqni himoya qiliş funksiyasi va fuqarolarni ma'muriy huquqbuzarliklar uçun jazolaş birlaştirilgan yaqin ötmişga qaytiş baribir şubha tuğdiradi. Doktrinal jihatdan ziddiyatli bunday yeçimga qaytiş zarurati nimada – axir ma'muriy sud işlarini yuritişning belgilangan tartibi va sud hujjatlari ijrosini buzuvçilarga ta'sir körsatiş uçun *sud* jarimalarining özi yetarli bölardi-ku? Bizning fikrimizça, zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan ma'muriy sudlarni ma'muriy huquqbuzarliklar töğrisidagi işlarni körib çiqiş vakolatlari bilan ta'minlaş masalasi salbiy hal qilinişi kerak.

Alohida töxtalişni talab qiluvçi masala – Konsepsiyaning III bölimi 12-bandidir; u hozirda fuqarolik işlari böyiça sudlar yoki iqtisodiy sudlar tomonidan körib çiqilayotgan, ommaviy-huquqiy munosabatlardan kelib çiqadigan barça işlarni ma'muriy sudlar taalluqliligiga ötkazişni nazarda tutadi. Ommaviy-huquqiy munosabatlarda yuzaga keladigan nizolar töğrisidagi barça işlarni, konstitutsiyaviy xususiyatdagi nizolar bundan mustasno, ma'muriy yurisdiksiyada konsolidatsiya qiliş taşabbusini qöllab-quvvatlagan holda, şuni ta'kidlaş zarur deb hisoblaymizki, bunday konsolidatsiya ma'muriy adliyaning doktrinal asoslarini hisobga olmasdan, mexanik tarzda amalga oşirilmasligi kerak. Agar huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş yoki davlat mulkidagi özboşimçalik bilan egallab olingan yer uçastkasini qaytariş töğrisidagi işlar şunçaki mexanik ravişda ma'muriy sudlar vakolatiga ötkazilsa, bu ma'muriy sudning öziga xos bölmagan rolda – manfaatdor şaxs uçun noxuş hokimona ta'sir çoralarini qöllovçi organ rolida iş körişiga olib kelişi mumkin. Ma'muriy sud rolining bunday buzilişidan qoçiş uçun bunday turdagi ommaviy-huquqiy nizolar ortida turgan butun huquqni qöllaş mexanizmini özgartirişga

tögri keladi. Nega bugun sud huquqiy ta'sir çoralarini qöllovçi organ rolida çiqadi? Çunki 2005-yildan beri mahalliy huquqiy tizimda dastlabki sud nazorati deb ataladigan model qaror topgan; unga köra ma'muriy organ huquqiy ta'sir çorasini özi qöllamaydi, balki bunday çorani qöllaş töğrisida sudga ariza bilan murojaat qiladi.[17] Muhokamadan söng tegişli çorani qöllaş masalasini sudning özi hal qiladi. Öşa paytda bunday model tadbirkorlik subyektlarini ma'muriy özboşimçalikdan himoya qilişga möljallangan edi va öz vaqtida tadbirkorlik faoliyati sohasini liberallaştirişda ma'lum rol öynadi. Ammo dastlabki sud nazorati modeli ma'muriy-huquqiy tartibga soliş va zamonaviy tuşunçadagi ma'muriy adliya mantiğini buzişiga kam e'tibor berildi: u ma'muriy hujjatni sud hujjati bilan almaştiradi va da'vo qilişning butun keyingi mantiğini özgartiradi. Şuning uçun bugun, Özbekistonda ma'muriy adliyaning nemis modeli texnik jihatdan amalga oşirilgan paytda, oldingi yondaşuvlarni qayta körib çiqiş va eskirgan modelni zamonaviysiga almaştiriş lozim.

Şunday qilib, huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş va boşqa ommaviy-huquqiy masalalar bilan boğliq nizolar töğrisidagi işlarni ma'muriy sudlar taalluqliligiga ötkaziş tegişli ma'muriy hujjatlarni çiqariş vakolatlarini ma'muriy organlarga qaytariş bilan birga olib borilişi kerakligini tuşuniş zarur. Xususan, ma'muriy organlar huquqiy ta'sir çoralarini sudga murojaat qilmasdan, mustaqil ravişda qöllaşga vakolatli bölişi kerak. Bizning fikrimizça, bojxona organlariga ham bojxona tölovlari böyiça qarzdorlikni sudga murojaat qilmasdan undiriş huquqini qaytariş lozim. Ma'muriy sud esa manfaatdor şaxslar tegişli noxuş ma'muriy hujjatlarni da'vo qilgan taqdirda, ularning da'volari böyiça ma'muriy nizolarni körib çiqişi kerak. Aynan şunday ma'muriy yurisdiksiya konsolidatsiyasi ilmiy asoslangan böladi va nemis modeliga asoslangan ma'muriy sud işlarini yuritişning doktrinal mantiğini buzmaydi.

Xulosa sifatida 2025-yil 30-yanvardagi Özbekiston Respublikasi Prezidentining PQ-33-son Qarori 3-bandiga muvofiq ma'muriy jarayonga joriy etiş taklif etilayotgan dastlabki tinglovlar institutiga e'tibor qaratişni zarur deb hisoblaymiz. Şuni yodda tutiş kerakki, dastlabki tinglovlar instituti ingliz-amerika jinoyat jarayonidan kelib çiqadi.[18] Garçi u boşqa mamlakatlarning jinoyat jarayonida, jiddiy özига xosliklar bilan bölsa-da, ança muvaffaqiyatli qöllanilsa-da, 2021-yildan mahalliy jinoyat jarayoniga ham joriy etilgan bölsa-da[19], uni tubdan moslaştirmasdan ma'muriy jarayonga joriy etiş juda munozarali yeçimdek körinadi. Gap şundaki, **zamonaviy doktrinaga köra, ma'muriy jarayon inkvizitsion xususiyatga ega bölib, işning faktik holatlarini tekşirişda sudning faol rolini nazarda tutadi. Tortişuvlilik ma'muriy jarayonda hal qiluvçi rol öynamaydi. Aksinça, ma'muriy sud protsessual jihatdan köp jihatdan ma'muriy nizoning «kuçsiz» tomoni – manfaatdor şaxsni qöllab-quvvatlaydi. Jinoyat jarayonida esa tortişuvlilik – ayblanuvçiga himoya uçun barça zarur vosita va imkoniyatlarni berişga da'vat etilgan özgarmas va asosiy prinsipdir.** *Aynan şu sababli jinoyat jarayonida dalillarni ayblanuvçini sudga beriş va sud majlisini tayinlaş uçun yetarliligi nuqtai nazaridan dastlabki tekşiriş aynan tinglov şaklida,* ya'ni ayblov va himoya tomonlari iştirokida dalillarni oğzaki tekşiriş, guvohlarni özaro söroq qiliş, tomonlar bahslari va majlis bayonnomasini rasmiylaştiriş bilan keçadigan majlis şaklida ötkaziladi. Ma'muriy jarayon uçun bunday rasmiylaştiriş yaqqol ortiqçadir. Ayniqsa, sudning faol roli sudyaning özi dastlabki majlis zarurligi masalasini hal qilişi kerakligini nazarda tutgani holda, aksariyat hollarda işni sud muhokamasiga tayyorlaş heç qanday dastlabki majlissiz amalga oşirilişi mumkin. Şuning uçun

ma'muriy sud işlarini yuritişda «dastlabki tinglov» ma'muriy sud işlarini yuritiş iştirokçilarini zarurat bölganda oğzaki şaklda yoki yozma tuşuntirişlarni oliş orqali dastlabki tinglaşga boğlanişi kerak deb hisoblaymiz, bunda majlisda bunday tinglaş sudya mulohazasiga köra faqat ayrim hollarda va ortiqça rasmiyatçiliksiz ötkazilişi mumkin. Şunday qilib, MSIYuK yangi tahriri loyihasini Prezidentning

[17]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2005-yil 14-maydagi PF-3619-sonli "Tadbirkorlik sub'yektlarini huquqiy himoya qilish tizimini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni.

[18]Oxlopkova A.S., "Институт предварительного слушания в уголовном судопроизводстве," *Право и Государство: Теория и Практика*, 2023, №11(227), 440.

[19]O'zbekiston Respublikasining 2021-yil 18-fevraldagi O'RQ-675-son «O'zbekiston Respublikasining Jinoyat va Jinoyat-protsessual kodekslariga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida»gi Qonuni.

PQ-33-son Qarori asosida va u tasdiqlagan ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçilikni takomillaştiriş Konsepsiyasiga muvofiq işlab çiqiş ma'muriy sud işlarini yuritişni qonun bilan tartibga solişning doktrinal va konseptual yaxlitligini ta'minlaydigan mustahkam ilmiy asosda olib borilişi kerak. Qonun loyihasi ustidagi işning doktrinal ravşanligi va izçilligi – ma'muriy adliyaning va umuman Özbekiston Respublikasi zamonaviy ma'muriy huquqining muvaffaqiyatli rivojlanişi garovidir.

Foydalanilgan manba va adabiyotlar

Hermann Punder, and Anika Klafki. "Administrative Law in Germany." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou. "Administrative Law in France." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Katharine Thompson. "Administrative Law in the United Kingdom." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Sylvie Gallage-Alwis, and Nikita Yahouedeou. "France: Class Actions." Accessed September 22, 2025. `https://www.legal500.com/guides/chapter/france-class-actions/?_gl=1*gtoeam*_up*MQ..*_ga*ODEyNjY5MzU5LjE3NTM4ODQxODU.*_ga_JFNJC5V947*czE3NTM4ODQxODQkbzEkZzAkdDE3NTM4ODQxODQkajYwJGwwJGgw`.

Thomas Lennarz, and Peter Wende. "Germany: Class Actions." Accessed September 22, 2025. `https://www.legal500.com/guides/chapter/germany-class-actions/`.

Oxlopkova A.S. "Jinoyat sud ishlarini yuritishda dastlabki tinglov instituti." *Huquq va davlat: nazariya va amaliyot*, 2023, №11(227).

Xamedov I.A. "MTQ: Bajarilmaydigan qonun," Gazeta.uz., `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/` (kirilgan sana – 22.09.2025).

Xamedov I.A., Qutibayeva Ye.D., Tsay I.M., Fayziyev F.M. *O'zbekiston Respublikasining zamonaviy ma'muriy huquqi*. Toshkent: Dimal. 2023.

Xamedov I.A., Tsay I.M. *O'zbekiston Respublikasida sudgacha ma'muriy adliya islohoti bo'yicha ilmiy-amaliy qo'llanma (Ma'lumot-uslubiy material)*. Toshkent: Akademnashr. 2024.

GIZ. "Germaniyaning Ma'muriy-protsessual kodeksi"// *Ma'muriy sud ishlarini yuritish bo'yicha qonun hujjatlari to'plami*, 3-nashr. Moskva: Infotropik Media. 2018.

"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE." Accessed September 22, 2025. `https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-II`.

"Class Action." *LII / Legal Information Institute*. Accessed September 22, 2025. `https://www.law.cornell.edu/wex/class_action`.

O'zbekiston Respublikasining 25.01.2018-yildagi Ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi kodeksi, `https://lex.uz/ru/docs/3527365` (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasining 18.02.2021-yildagi O'RQ-675-son "O'zbekiston Respublikasining Jinoyat va Jinoyat-protsessual kodekslariga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida"gi qonuni, `https://www.lex.uz/ru/docs/5295916?ONDATE=18.02.2021%2000#5297865` (kirilgan sana – 22.09.2025).

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 14.05.2005-yildagi PF-3619-son "Tadbirkorlik subyektlarini huquqiy himoya qilish tizimini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni, `https://www.lex.uz/ru/docs/613374` (kirilgan sana – 22.09.2025).

O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 30.01.2025-yildagi PQ-33-son “Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etish bo‘yicha qo‘shimcha chora-tadbirlar to‘g‘risida”gi Qarori, https://lex.uz/ru/docs/7351827 (kirilgan sana – 22.09.2025).

III

Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasining ekspert bahosi

Özbekiston Respublikasi Prezidentining 30.01.2025-yildagi "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilişning zamonaviy mexanizmlarini joriy etiş böyiça qöşimça çora-tadbirlar töğrisida"gi 33-son Qarori bilan tasdiqlangan Özbekiston Respublikasining ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçiligini takomillaştiriş Konsepsiyasining (keyingi örinlarda – Konsepsiya) uşbu ekspert bahosi ma'muriy huquqning, xususan ma'muriy adliya institutining zamonaviy ilmiy doktrinasi nuqtai nazaridan, uni amalga oşiriş böyiça ilmiy asoslangan takliflar tayyorlaş maqsadida ötkaziladi. Konsepsiya allaqaçon rasman tasdiqlangani sababli, baholaş predmeti uning doktrinal jihatdan ziddiyatsiz talqin qilinişi va Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi (MSIYuK) yangi tahriri loyihasini işlab çiqişda amalga oşirilişi imkoniyatlaridir. Zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan Konsepsiyaning ayrim qoidalarini amalda joriy etişda muammolar tuğdirişi mumkin bölgan masalalar mavjud. Şuning uçun ehtimoliy xavf-xatarlarni öz vaqtida körsatib ötiş va imkon qadar ularni töğri talqin hamda MSIYuK yangi tahriri loyihasining tegişli normalarini savodli işlab çiqiş orqali bartaraf etiş juda muhim.

Avvalo, Konsepsiya xizmat qiladigan maqsadning – fuqarolar va tadbirkorlik subyektlarining davlat organlari bilan munosabatlarida huquqlari va qonuniy manfaatlarini samarali himoya qilişni ta'minlaş maqsadining töğriligini ta'kidlaş muhim. Aynan şu maqsadga xizmat qilişga zamonaviy ma'muriy adliya da'vat etilgan. **Maqsadning talqiniga zamonaviy ma'muriy huquq doktrinasi va Özbekiston Respublikasining «Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonuni (MTQ)ni hisobga olib kiçik bir aniqlik kiritiş lozim: ma'muriy iş yuritiş töğrisidagi yangi qonunçilik barça manfaatdor şaxslarning – jismoniy şaxslar, tadbirkorlik subyektlari, nodavlat notijorat taşkilotlarining – ma'muriy organlar bilan munosabatlarida huquqlari va qonuniy manfaatlarini işonçli himoya qilişni ta'minlaşi kerak; ma'muriy organ rolida davlat organlaridan taşqari nodavlat taşkilotlar va ma'muriy-huquqiy faoliyat sohasida vakolatga ega boşqa şaxslar ham çiqişi mumkin.**

Konsepsiyada mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçilikka manfaatdor şaxslar huquqlarini ta'minlaşdagi samaradorligi ilğor xorijiy tajriba va ma'muriy sud işlarini yuritişning jahon standartlari bilan tasdiqlangan institutlarni joriy etiş zarurligi körsatilgani muhim va mutlaqo töğri deb hisoblaymiz. Darhaqiqat, ma'muriy adliyani rivojlantirişda Özbekiston bir asrdan ortiq ma'muriy-sud amaliyotiga va ma'muriy adliyaning zamonaviy ilmiy doktrinasiga ega rivojlangan huquqiy davlatlar tajribasiga yönaltirilişi kerak; bu doktrina ma'muriy sud işlarini yuritiş islohoti uçun jahon standarti vazifasini bajarişi mumkin.

Doktrinal nuqtai nazardan MSIYuKni takomillaştirişning asosiy yönalişlari umuman olganda töğri belgilangan. Ma'muriy jarayonga xos sudning faol roli prinsipini joriy etiş ustidagi keyingi iş, şuningdek da'vo turlari va ularga mos protsessual qoidalarni batafsil tartibga solgan holda ma'muriy da'vo institutini ma'muriy sud işlarini yuritişga joriy etiş mutlaqo töğri körinadi. Ma'muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş mexanizmlarini rivojlantirişning maqsadga muvofiqligi, şuningdek ma'muriy sudlar qarorlari ijrosi nazoratining muhimligi ham şubha

tuğdirmaydi. **Aytilganlarga MSIYuKni zamonaviy ma'muriy huquq uçun yana bir asosiy qonun – MTQ bilan uyğunlaştiriş zaruratini qöşiş kerak. Bu ikki qonun zamonaviy ma'muriy huquqning ikki asosiy institutini: ma'muriy tartiblar va ma'muriy adliyani mujassam etadi va agar ularning mazmuni asosiy prinsip, tuşunça va institutlarda muvofiqlaştirilmagan bölsa, samarali qöllanila olmaydi.**

Şu bilan birga, Konsepsiyaning ayrim bölimlarini tahlil qilişda zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan, Konsepsiyaning maqsad va ustuvorliklarini, şuningdek u nazarda tutgan boşqa qoidalar bilan birgalikda hisobga olgan holda, töğri talqin qilinişi borasida şubha va savol tuğdiruvçi bandlar uçraydi.

Ma'lumki, mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş islohotiga asos qilib olingan ma'muriy adliyaning nemis modeli jismoniy yoki yuridik şaxsning subyektiv huquqlari va qonuniy manfaatlarini noqonuniy ma'muriy ta'sirdan himoya qiliş konsepsiyasidan kelib çiqadi. Bu manfaatdor şaxslar doirasini aniq belgilaşni nazarda tutadi; ular jumlasiga faqat huquqlari yoki qonuniy manfaatlari ma'muriy hujjat bilan buzilgan yoki buzilişi mumkin bölgan şaxslar kiradi. Şunga köra, manfaatdor şaxsning huquq va qonuniy manfaatlarini ma'muriy hujjat, ma'muriy harakat yoki ma'muriy tartibga soliş bilan buzişning barça mumkin bölgan usullariga qarşi huquqiy himoya vositalarini taklif etuvçi da'vo turlari nazarda tutiladi. (Aytgança, Konsepsiyaning III bölimi 1-bandida sanab ötilgan da'vo turlari Konsepsiyaning nemis doktrinal asosidan işonçli dalolat beradi.) Şuning uçun Konsepsiyaning I bölimi 1, 2 va 5-bandlari mutlaqo töğri şakllantirilgan va savol tuğdirmaydi. Biroq jamoaviy da'volar (class action) asoslari va tartibini belgilaşni nazarda tutuvçi 3-band nemis modeliga töliq mos kelmaydi. Ma'lumki, jamoaviy yoki guruhli da'volar (class action) AQŞ fuqarolik jarayonida juda keng qöllaniladi. AQŞda ma'muriy hujjatlarni sud tekşiruvi fuqarolik da'volari asosida ötkaziladi, şuning uçun jamoaviy da'volar, jumladan, ma'muriy tartiblar töğrisidagi qonun (APA) asosida ham beriladi. Nemis ma'muriy adliyasi uçun jamoaviy da'vo instituti prinsipial jihatdan xos emas va doktrinal jihatdan ança munozaralidir, çunki u nemis doktrinasi uçun asosiy bölgan ma'muriy da'vo şartini – manfaatdor şaxsning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişining taxmin qilinişini e'tiborsiz qoldiradi. Germaniyada sudga jamoaviy murojaat mexanizmlari yaqindagina va hozirça faqat ayrim toifadagi fuqarolik işlari böyiça iş yuritiş doirasida (asosan iste'molçilar va kiçik biznes huquqlarini himoya qiliş maqsadida) joriy etilgan. Fransiyada jamoaviy da'vo instituti 2014-yilda xuddi şu tarzda fuqarolik jarayonida va faqat ayrim toifadagi işlar böyiça joriy etilgan, ammo hozirça yaqqol muvaffaqiyatsiz. Nemis ommaviy huquqi uçun jamoaviy da'vo, subyektiv huquqlar va qonuniy manfaatlarning buzilişi bilan boğliq da'voga yöl qöyilişining an'anaviy mezonlariga sığmagani sababli, murakkablik tuğdiradi. Class action guruh manfaatlari uçun amalga oşiriladi, şuning uçun guruhni ifodalovçi da'vogarning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişi endi da'voga yöl qöyilişi mezoni bölmaydi. Jamoaviy da'vo guruh tarkibiga kirgan barça manfaatdor şaxslar uçun noxuş yuk xavfini özida olib yuradi, çunki jamoaviy da'vo böyiça sud qarori guruhning barça a'zolari uçun, ular sud muhokamasida iştirok etganmi yoki şunçaki öz vaqtida guruhdan çiqişi haqida bildirmaganmi, qat'i nazar, majburiy böladi. Şuning uçun jamoaviy da'vo institutini ehtiyotkorlik bilan va tanlab joriy etiş kerak deb hisoblaymiz. Uni nisbatan xavfsiz tarzda, masalan, tan oliş töğrisidagi da'vo doirasida yoki normativ-huquqiy hujjatni da'vo qiliş böyiça iş yuritişda joriy etiş mumkin. Şu bilan birga, amaldagi ma'muriy sud işlarini yuritiş modeli doirasida manfaatlari va talablari mos keluvçi da'vogarlar manfaatlarini himoya qiliş uçun protsessual hamda'vogarlik institutini qöllaş ança sodda va doktrinal jihatdan ravşanroq ekanini yodda tutiş kerak.

Şunga öxşaş mantiq böyiça nemis modeli uçun boşqa şaxs manfaatlarida, xususan vakolatli davlat organlari tomonidan beriladigan da'volar muammolidir. Bunday amaliyot, qoida tariqasida obyektiv qonuniylik nazorati mexanizmlari ustun bölgan postsovet davlatlari uçun xosdir. Şuning uçun Konsepsiyaning I bölimi 4-bandi, ya'ni boşqa şaxs manfaatida ma'muriy da'vo berişga vakolatli davlat organlari va boşqa şaxslar doirasini kengaytirişni nazarda tutuvçi band mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş asosida yotgan asosiy modelga mos kelmaydi. Aksinça, ma'muriy adliyaning nemis modeli doktrinal mantiği bunday organ va şaxslar doirasini qisqartirişni, hatto ularni ma'muriy jarayondan töliq çiqarib taşlaşgaça nazarda tutadi. Bu kontekstda 13-band, ma'muriy sud işlarini yuritişda prokurorning iştirokini tartibga soluvçi normalarni xalqaro standartlardan kelib çiqib takomil-

laştirişni talab qiluvçi band yanada ğayriodatiy körinadi. Ravşanki, xalqaro standartlardan, xususan ma'muriy jarayonning nemis doktrinasidan kelib çiqib, prokuror ma'muriy sud işlarini yuritişda umuman iştirok etmasligi kerak.

14-band işlarni körib çiqiş muddatlarini aniq belgilaşni talab qiladi. Biroq nemis modeli va **ma'muriy jarayonda sudning faol roli prinsipi, aksinça, muddatlar masalasini sezilarli darajada sudya mulohazasiga qoldirişni taqozo etadi. Oqilona doirada ma'muriy sud sudyasi iş majlisda körib çiqişga qaçon tayyor ekanini özi hal qilişi kerak. Zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan aynan şuni ma'muriy sud işlarini yuritişda sudning faol roli prinsipi talab qiladi;** uning çegaralarini kengaytiriş va mexanizmlarini takomillaştirişga Konsepsiyaning II bölimi 1-bandi işora qiladi. Konsepsiyaning ayrim band va bölimlarining doktrinal nomuvofiqligi yaqqol közga taşlanadi.

Sudning faol roli prinsipi nuqtai nazaridan sudni da'vo talablarini tuşuntirişlar beriş orqali şakllantiriş va aniqlaştirişda huquqiy kömak körsatiş huquqi bilan ta'minlaş maqsadga muvofiq körinadi; bu bildirilgan talablar doirasidan çiqişga, ularning asosi va predmetini özgartirişga olib kelişi mumkin, buni Konsepsiyaning II bölimi 2 va 3-bandlari nazarda tutadi. Biroq şuni tuşuntiriş kerakki, zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan ma'muriy sud arizaçiga (da'vogarga) da'vo berişda nafaqat kömaklaşişga haqli, balki majbur ham, va bunda da'vo arizasining ifodalari bilan boğlanmaydi. Şu bilan birga, bunday majburiyat faqat ma'muriy sud işlarini yuritişda iştirok etayotgan manfaatdor şaxslarga (ya'ni da'vogar va ehtimoliy uçinçi şaxsga) nisbatan amal qiladi, lekin ma'muriy sud işlarini yuritişning barça tomonlariga nisbatan emas: ma'muriy organga nisbatan huquqiy yordam majburiyati yöq. Aynan şunda ma'muriy sudning huquqni himoya qiliş roli namoyon böladi; sof tortişuvdan farqli ölaroq, u ma'muriy nizoning «kuçsiz» tomoni, ya'ni manfaatdor şaxsga nisbatan faollik körsatişga da'vat etilgan.

Yana bir bor e'tibor qaratamizki, Konsepsiya da'vo işini yuritişni ma'muriy jarayonning nemis doktrinasiga muvofiq rivojlantirişni taklif etadi. Bunga Konsepsiyaning III bölimi 1-bandida sanab ötilgan da'vo turlari yaqqol dalolat beradi. Şunga köra, jahon standartlari va ilğor tajriba, eng kamida, ma'muriy adliyaning nemis modeli bilan muvofiqlik mezoniga javob berişi kerak. U bilan kam muvofiq keladigan yoki umuman mos kelmaydigan institutlar esa albatta puxta moslaştirişdan ötişi yoki muvofiqlikka oid tanqidiy tahlil natijasida saralanib çiqarilişi kerak. Aytilganlar munosabati bilan 7-bandga e'tibor qaratamiz; u amalda ma'muriy sudga ma'muriy-delikt xususiyatidagi işlarni, ya'ni ma'muriy huquqbuzarliklar töğrisidagi işlarni körib çiqiş vakolatini qaytarişni taklif etadi. Garçi gap faqat sudga hurmatsizlik körsatuvçi yoki sud talablarini bajarmaydigan şaxslarga ta'sir körsatiş vositasi haqida borsa-da, ma'muriy sud vakolatida bir-biriga zid funksiyalar – ma'muriy adliyaning huquqni himoya qiliş funksiyasi va fuqarolarni ma'muriy huquqbuzarliklar uçun jazolaş birlaştirilgan yaqin ötmişga qaytiş baribir şubha tuğdiradi. Doktrinal jihatdan ziddiyatli bunday yeçimga qaytiş zarurati nimada – axir ma'muriy sud işlarini yuritişning belgilangan tartibi va sud hujjatlari ijrosini buzuvçilarga ta'sir körsatiş uçun *sud* jarimalarining özi yetarli bölardi-ku? Bizning fikrimizça, zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan ma'muriy sudlarni ma'muriy huquqbuzarliklar töğrisidagi işlarni körib çiqiş vakolatlari bilan ta'minlaş masalasi salbiy hal qilinişi kerak.

Zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan Konsepsiyaning I bölimi 11-bandi hamda III bölimi 6-bandi, mos ravişda ma'muriy hujjatga işonçni himoya qilişni ta'minlaş va diskretsion vakolatlarni, avvalo ma'muriy mulohazani qöllaş qonuniyligini tekşirişni nazarda tutuvçi bandlar, mutlaqo örinlidir. Şuni ta'kidlaymizki, Konsepsiyaning mazkur bandlari talablarini bajariş uçun MTQ ijrosini ta'minlaşning özi kifoya. **Qonunning yangi tahririda ma'muriy hujjatni bekor qilişda manfaatdor şaxsning işonçini himoya qilişni tartibga soluvçi normalar, şuningdek diskretsion vakolatlarni qöllaşga oid normalar sezilarli darajada yaxşilangan. Şunday ekan, ma'muriy sudga ma'muriy mulohaza, ma'muriy hujjatni bekor qiliş yoki özgartiriş qonuniyligini tekşirib, MTQni töliq qöllaşning özi kifoya.**

Alohida töxtalişni talab qiluvçi masala – Konsepsiyaning III bölimi 12-bandidir; u hozirda fuqarolik işlari böyiça sudlar yoki iqtisodiy sudlar tomonidan körib çiqilayotgan, ommaviy-huquqiy munosabatlardan kelib

çiqadigan barça işlarni ma'muriy sudlar taalluqliligiga ötkazişni nazarda tutadi. **Ommaviy-huquqiy munosabatlarda yuzaga keladigan nizolar töğrisidagi barça işlarni, konstitutsiyaviy xususiyatdagi nizolar bundan mustasno, ma'muriy yurisdiksiyada konsolidatsiya qiliş taşabbusini qöllab-quvvatlagan holda, şuni ta'kidlaş zarur deb hisoblaymizki, bunday konsolidatsiya ma'muriy adliyaning doktrinal asoslarini hisobga olmasdan, mexanik tarzda amalga oşirilmasligi kerak.** Agar huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş yoki davlat mulkidagi özboşimçalik bilan egallab olingan yer uçastkasini qaytariş töğrisidagi işlar şunçaki mexanik ravişda ma'muriy sudlar vakolatiga ötkazilsa, bu ma'muriy sudning öziga xos bölmagan rolda – manfaatdor şaxs uçun noxuş hokimona ta'sir çoralarini qöllovçi organ rolida iş körişiga olib kelişi mumkin. Ma'muriy sud rolining bunday buzilişidan qoçiş uçun bunday turdagi ommaviy-huquqiy nizolar ortida turgan butun huquqni qöllaş mexanizmini özgartirişga töğri keladi. Nega bugun sud huquqiy ta'sir çoralarini qöllovçi organ rolida çiqadi? Çunki 2005-yildan beri mahalliy huquqiy tizimda *dastlabki* sud nazorati deb ataladigan model qaror topgan; unga köra ma'muriy organ huquqiy ta'sir çorasini özi qöllamaydi, balki bunday çorani qöllaş töğrisida sudga ariza bilan murojaat qiladi. Muhokamadan söng tegişli çorani qöllaş masalasini sudning özi hal qiladi. Öşa paytda bunday model tadbirkorlik subyektlarini ma'muriy özboşimçalikdan himoya qilişga möljallangan edi va öz vaqtida tadbirkorlik faoliyati sohasini liberallaştirişda ma'lum rol öynadi. Ammo dastlabki sud nazorati modeli ma'muriy-huquqiy tartibga soliş va zamonaviy tuşunçadagi ma'muriy adliya mantiğini buzişiga kam e'tibor berildi: u ma'muriy hujjatni sud hujjati bilan almaştiradi va da'vo qilişning butun keyingi mantiğini özgartiradi. Şuning uçun **bugun, Özbekistonda ma'muriy adliyaning nemis modeli texnik jihatdan amalga oşirilgan paytda, oldingi yondaşuvlarni qayta körib çiqiş va eskirgan modelni zamonaviysiga almaştiriş lozim. Şunday qilib, huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş va boşqa ommaviy-huquqiy masalalar bilan boğliq nizolar töğrisidagi işlarni ma'muriy sudlar taalluqliligiga ötkaziş tegişli ma'muriy hujjatlarni çiqariş vakolatlarini ma'muriy organlarga qaytariş bilan birga olib borilişi kerakligini tuşuniş zarur. Xususan, ma'muriy organlar huquqiy ta'sir çoralarini sudga murojaat qilmasdan, mustaqil ravişda qöllaşga vakolatli bölişi kerak. Ma'muriy sud esa manfaatdor şaxslar tegişli ma'muriy hujjatlarni da'vo qilgan taqdirda, ularning da'volari böyiça ma'muriy nizolarni körib çiqişi kerak. Aynan şunday ma'muriy yurisdiksiya konsolidatsiyasi ilmiy asoslangan böladi va nemis modeliga asoslangan ma'muriy sud işlarini yuritişning doktrinal mantiğini buzmaydi.**

Xulosa sifatida mazkur Konsepsiyani tasdiqlagan 2025-yil 30-yanvardagi Özbekiston Respublikasi Prezidentining PQ-33-son Qarori 3-bandiga muvofiq ma'muriy jarayonga joriy etiş taklif etilayotgan dastlabki tinglovlar institutiga e'tibor qaratişni zarur deb hisoblaymiz. Şuni yodda tutiş kerakki, dastlabki tinglovlar instituti ingliz-amerika jinoyat jarayonidan kelib çiqadi. Garçi u boşqa mamlakatlarning jinoyat jarayonida, jiddiy öziga xosliklar bilan bölsa-da, ança muvaffaqiyatli qöllanilsa-da, 2021-yildan mahalliy jinoyat jarayoniga ham joriy etilgan bölsa-da, uni tubdan moslaştirmasdan ma'muriy jarayonga joriy etiş juda munozarali yeçimdek körinadi. Gap şundaki, zamonaviy doktrinaga köra, ma'muriy jarayon inkvizitsion xususiyatga ega bölib, işning faktik holatlarini tekşirişda sudning faol rolini nazarda tutadi. Tortişuvlilik ma'muriy jarayonda hal qiluvçi rol öynamaydi. Aksinça, ma'muriy sud protsessual jihatdan köp jihatdan ma'muriy nizoning «kuçsiz» tomoni – manfaatdor şaxsni qöllab-quvvatlaydi. Jinoyat jarayonida esa tortişuvlilik – ayblanuvçiga himoya uçun barça zarur vosita va imkoniyatlarni berişga da'vat etilgan özgarmas va asosiy prinsipdir. Aynan şu sababli jinoyat jarayonida dalillarni ayblanuvçini sudga beriş va sud majlisini tayinlaş uçun yetarliligi nuqtai nazaridan dastlabki tekşiriş aynan *tinglov* şaklida, ya'ni ayblov va himoya tomonlari iştirokida dalillarni oğzaki tekşiriş, guvohlarni özaro söroq qiliş, tomonlar bahslari va majlis bayonnomasini rasmiylaştiriş bilan keçadigan majlis şaklida ötkaziladi. Ma'muriy jarayon uçun bunday rasmiylaştiriş yaqqol ortiqçadir. Ayniqsa, sudning faol roli sudyaning özi dastlabki majlis zarurligi masalasini hal qilişi kerakligini nazarda tutgani holda, aksariyat hollarda işni sud muhokamasiga tayyorlaş heç qanday dastlabki majlissiz amalga oşirilişi mumkin. Şuning uçun **ma'muriy sud işlarini yuritişda «dastlabki tinglov» ma'muriy sud işlarini yuritiş iştirokçilarini zarurat bölganda oğzaki şaklda yoki yozma tuşuntirişlarni oliş orqali dastlabki tinglaşga boğlanişi kerak deb hisoblaymiz, bunda majlisda**

bunday tinglaş sudya mulohazasiga köra faqat ayrim hollarda va ortiqça rasmiyatçiliksiz ötkazilişi mumkin.

TAVSIYALAR

- Konsepsiyani amalga oşiriş zamonaviy ma'muriy adliyaning doktrinal asosida qurilişi, uning barça bandlari mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş tizimi asosida yotgan nemis modeli bilan muvofiqligi nuqtai nazaridan baholanişi kerak.
- Jamoaviy da'vo instituti (class action) nemis ma'muriy sud işlarini yuritiş doktrinasi nuqtai nazaridan ança munozarali körinadi. Bizning fikrimizça, uni joriy etiş tan oliş töğrisidagi da'vo va normativ-huquqiy hujjatlarni da'vo qiliş töğrisidagi işlar doirasida oqlanadi. Da'vo işlarini yuritişning qolgan turlarida majburiy şart manfaatdor şaxs tomonidan bildirilgan subyektiv huquq yoki qonuniy manfaatning buzilişi bölişi kerak. Talablari mos keluvçi da'vogarlarning protsessual hamda'vogarlik instituti bilan çeklaniş ma'qulroq bölardi.
- Xuddi şu doktrinal sabablarga köra, boşqa şaxs manfaatida ma'muriy da'vo berişga vakolatli davlat organlari va boşqa şaxslar doirasini kengaytirişga ehtiyotkorlik bilan yondaşiş lozim.
- Prokurorning ma'muriy jarayonda iştirok etişi zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan xos emas va maqsadga muvofiq emas. Ma'muriy sud işlarini yuritişda ommaviy manfaatlarni ma'muriy organ ifodalaydi, huquqni himoya qiliş funksiyasini esa ma'muriy sudning özi bajaradi. Zamonaviy jahon standartlari va ilğor xorijiy tajriba prokurorning ma'muriy sud işlarini yuritişda iştirokini istisno etiş yoki heç bölmaganda uning iştirokini manfaatdor şaxs biror sababga köra mustaqil ravişda da'vo bera olmagan hollarda uning manfaatida da'vo arizasi beriş bilan çeklaş zarurligini körsatadi.
- Ma'muriy işni körib çiqişning eng yuqori muddatlari bundan mustasno, protsessual muddatlar ma'muriy sudya mulohazasi sohasida qolişi kerak. Sudning faol roli ma'muriy sud işlarini yuritiş muddatlarini qat'iy tartibga soliş bilan heç qanday mos kelmaydi.
- MSIYuKning yangi tahririda *manfaatdor şaxsga kömaklaşiş majburiyatini*, eng avvalo da'vogarga, ma'muriy sudni tegişli vakolatlar bilan ta'minlagan holda belgilaş maqsadga muvofiqdir.
- Ma'muriy sud işlarini yuritiş tartibini yoki sud hujjatlari talablari ijrosini ta'minlaş maqsadida bölsa ham, ma'muriy sudga ma'muriy huquqbuzarliklar töğrisidagi işlarni körib çiqiş vakolatini yuklaş zamonaviy ma'muriy adliya doktrinasiga, aynan ma'muriy sudning huquqni himoya qiliş missiyasiga oçiqdan-oçiq zid keladi. Ma'muriy sud işlarini yuritişning insofsiz iştirokçilariga ta'sir körsatiş vazifalari ma'muriy javobgarlik yordamida emas, balki sud jarimalari instituti orqali hal qilinişi kerak.
- Ma'muriy hujjatga işonçni himoya qilişni ta'minlaş va diskretsion vakolatlarni qöllaş qonuniyligini nazorat qiliş vazifalari, şuningdek umuman ma'muriy-huquqiy faoliyat qonuniyligining sud nazorati vazifalari MTQni tegişli tarzda qöllaş yordamida samarali hal etiladi. Şu munosabat bilan MSIYuKning yangi tahririni MTQ bilan, ehtimol MTQning yangi tahriri bilan uyğunlaştiriş nihoyatda muhim.
- Ommaviy-huquqiy munosabatlardan kelib çiqadigan barça nizolar töğrisidagi işlarni, konstitutsiyaviy nizolar bundan mustasno, ma'muriy yurisdiksiyada konsolidatsiya qilişni ma'muriy adliyaning doktrinal asoslarini, xususan uning huquqni himoya qiliş xususiyatini hisobga olgan holda va şunga muvofiq, bugun fuqarolik işlari böyiça sudlar va iqtisodiy sudlar tomonidan dastlabki sud nazorati modeli böyiça qöllanilayotgan huquqiy ta'sir çoralari va boşqa hokimona çoralarni qöllaşning butun modelini tubdan qayta körib çiqiş bilan birga olib boriş lozim.

- Ma’muriy jarayondagi «dastlabki tinglov» institutini sudya mulohazasiga köra manfaatdor şaxslarni dastlabki tinglaşga, tartibni ortiqça rasmiylaştirmasdan boğlaş lozim. Dastlabki tinglaşning maqsadi – da’vogarga da’vo talablarini şakllantiriş va aniqlaştirişda kömaklaşiş hamda tomonlarni yaraştiriş imkoniyatlarini aniqlaşdir. Bunda bu ikki turdagi yuridik jarayonning prinsipial farqlari tufayli jinoyat jarayonidagi dastlabki tinglovdan nusxa köçirmaslik kerak.

IV

Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksi yangi tahriri loyihasining ekspert bahosi

Taqdim etilgan qonun loyihasi Özbekiston Respublikasining Ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi kodeksini (MSIYuK) ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçilikni takomillaştiriş Konsepsiyasi (Konsepsiya) talablariga muvofiq qayta işlaşga urinişdir. Afsuski, bu uriniş, körinişidan, ma'muriy adliya va umuman ma'muriy huquqning zamonaviy doktrinasiga tayanmagan.

Işlab çiquvçilar yangi ma'muriy huquqning ikki asosiy qonunini: Özbekiston Respublikasining «Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonuni (MTQ) va MSIYuKni tizimlaştiriş vazifasini hamon hal qilmadi. Qonun loyihasining 4-moddasida manfaatdor şaxs tuşunçasini belgilaş taklif etilgan, bunda asoslaşda GFRning Ma'muriy sud işlarini yuritiş kodeksi 47-moddasiga havola beriladi. Mualliflarga 2019-yil boşidan beri Özbekistonda uşbu tuşunça mutlaqo aniq mazmunda mustahkamlangan MTQ amal qilayotgani noma'lumdek taassurot paydo böladi. MSIYuKning 4-moddasini ortiqça ta'rif bilan töldirmasa ham bölardi. Şunçaki MTQga havola qilişning özi kifoya edi. Şu jihatdan juda ibratlidirki, işlab çiquvçilar manfaatdor şaxs tuşunçasini ta'riflaşda «ma'muriy hujjat» atamasini majburan işlatib, keyinçalik butun zamonaviy ma'muriy huquq uçun asosiy bölgan bu tuşunçani, hatto u mutlaqo zarur bölgan bob va moddalarda ham qöllamaydilar. Masalan, 184–189-moddalarning taklif etilayotgan tahririda eski terminologiya (ma'muriy organlar, fuqarolarning özini özi boşqariş organlari, ularning mansabdor şaxslarining qarorlari va harakatlari) işlatiladi. Yagona istisno – qonun loyihasining töldirilayotgan 13-moddasi bölib, unda MTQdan işonçni himoya qiliş töğrisidagi qoidalarning qisman özlaştirilişi tufayli «ma'muriy hujjat» atamasi yana işlatiladi. Bunda qonun loyihasida ma'muriy hujjat tuşunçasi mazmuniga oid MTQga heç qanday havola yöq. Işlab çiquvçilar «ma'muriy harakat» atamasini işlatmagan, har safar «harakatlar» va «harakatsizliklar»ni sanab ötişni afzal körgan[1]. Bundan taşqari, qonun loyihasi matnida «ma'muriy organ» tuşunçasini qöllaşda, amaldagi MSIYuK tahriridagi kabi, MTQdan çetga çiqiş saqlanib qolgan, çunki MTQ 4-moddasiga köra, bu tuşunça fuqarolarning özini özi boşqariş organlari özige yuklangan ma'muriy-huquqiy faoliyat funksiyalarini amalga oşirayotganda ularni ham öz içiga oladi. Aytgança, ***zamonaviy doktrina nuqtai nazaridan ma'muriy sudlarning sud nazoratining asosiy obyekti bölişi kerak bölgan «ma'muriy-huquqiy faoliyat» tuşunçasi taqdim etilgan qonun loyihasida umuman qöllanilmaydi.*** Körsatilgan kamçiliklar şundan dalolat beradiki, **işlab çiquvçilar Kodeksning yangi tahriri loyihasini tayyorlaşda MTQ va MSIYuKni tizimlaştirişni amalga oşirmagan.**

Ma'muriy adliyaning zamonaviy nemis doktrinasi nuqtai nazaridan qonun loyihasida tortişuvlilik va tomonlar teng huquqliligi prinsipini mustahkamlaş xato körinadi. Ma'lumki, mahalliy ma'muriy sud işlarini yuritiş asosida ma'muriy adliyaning nemis modeli yotadi; unga köra ma'muriy sud işlarini yuritiş tergov prinsipiga, ya'ni ma'muriy işning faktik holatlarini tekşirişda sudning faol rolini nazarda tutu-

[1]Shu bilan birga, "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi qonunda bu masala allaqachon hal etilgan: Qonunning 4-moddasida berilgan ta'rifga ko'ra, ma'muriy harakat tushunchasi ma'muriy organning harakatsizligini ham qamrab oladi.

vçi prinsipga asoslanişi kerak. **Sudning faol roli prinsipini amalga oşiriş mexanizmlarini takomillaştiriş haqida Konsepsiya ham gapiradi**[2]. **Ammo tergov prinsipi, ya'ni inkvizitsion prinsip tortişuv prinsipiga qarama-qarşidir. Bu ma'muriy sud işlarini yuritişda tomonlar öz haqligini isbotlaşda raqobatlaşmaydi degani emas. Biroq sud nizoni tomonlar taqdim etgan dalil va isbotlar asosida hal qiladigan fuqarolik jarayonidan farqli ölaroq, ma'muriy jarayonda sud bu bilan çeklanmaydi, balki işning holatlarini har tomonlama özi tekşiradi. Sudning faol roli aynan şunda, tortişuv prinsipiga xos sudning *neytral* rolidan farqli ölaroq, namoyon böladi.** Kodeksning yangi tahririda har ikkala prinsipni mustahkamlaş – ularning prinsipial farqi va qarama-qarşiligini umuman tuşunmaslik demakdir. Xorijda turli yondaşuvlar uçraydi. Masalan, AQŞda ma'muriy hujjatlarni sud tekşiruvi fuqarolik da'vosi asosida tortişuvlilik asoslarida amalga oşiriladi. Germaniyada ma'muriy jarayon inkvizitsion xususiyatga ega. Ammo heç qayerda bir jarayon doirasida har ikkala prinsipning birlaştirilişi yöq. Bu nazariy nuqtai nazardan xatodir.

Taqdim etilgan qonun loyihasida ma'muriy nizolar töğrisidagi işlarni ma'muriy sud yurisdiksiyasida konsolidatsiya qilişga yondaşuv bir ma'noda belgilanmagan. Bir tomondan, 4-moddada ma'muriy organlarga sudga murojaat qiliş huquqini beruvçi qöşimça qism taklif etilgan; bu huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş vakolatlarini iqtisodiy suddan ma'muriy sudga mexanik ötkazişga işora qilişi mumkin. Şu bilan birga, ma'muriy sudga taalluqli işlarga oid 26-moddaning yangi tahririni asoslaşda biz huquqiy ta'sir çoralarini qöllaş vakolatlarini tegişli nazorat qiluvçi ma'muriy organlarga qaytariş, ular bilan boğliq yuzaga kelişi mumkin bölgan nizolarni esa ma'muriy sudlar taalluqliligiga kiritiş haqidagi asosli mulohazalarga duç kelamiz. Afsuski, MSIYuK 26-moddasining yangi tahririning özi hali tayyorlanmagan: qonun loyihasida uşbu moddaning töliq yakuniy tahriri yöq, tegişli ustunda faqat qoralamalar taqdim etilgan. Şuning uçun hozirça işlab çiquvçilar mazkur masalani pirovardida qanday hal etişni taklif qilayotganini baholab bölmaydi. **Bizning fikrimizça, ommaviy-huquqiy munosabatlardan kelib çiqadigan nizolar töğrisidagi işlarni ma'muriy sud yurisdiksiyasida mexanik konsolidatsiya qiliş maqbul emas, çunki u ma'muriy sud va ma'muriy sud işlarini yuritişning huquqni himoya qiliş tabiatining buzilişiga olib keladi.** Bunday yondaşuv umuman zamonaviy ma'muriy adliyaning vazifa va maqsadlariga zid keladi. Ma'muriy sud heç qaçon manfaatdor şaxslarga huquqiy ta'sir çoralari va boşqa noxuş çoralarni qöllamasligi kerak. Şuning uçun ma'muriy organning bunday çoralarni qöllaş haqida ma'muriy sudga da'vo bilan murojaat qiliş huquqi istisno etilişi kerak.

Taqdim etilgan qonun loyihasining asosiy kamçiligi şundaki, unda Konsepsiya talab qilganidek, iş yuritişning da'vo şaklini joriy etiş masalasi hal qilinmagan va turli da'vo turlari asosida sud tekşiruvi tartibi tabaqalaştirilmagan[3]**.** Ma'muriy sud işlarini yuritişdagi da'vo turlarini 26-moddada Ozarbayjon Respublikasi Ma'muriy-protsessual kodeksining 2-moddasidan nusxa köçiriş usuli bilan sanab ötiş – bu masalaning yeçimi emas. Iş yuritişning da'vo şakli va har bir da'vo turi böyiça sud tekşiruvi tartibini tabaqalaştirilgan tartibga solişning ma'nosi da'vo talabi turiga qarab sud tekşiruvi predmetini aniqlaştiriş va şu tariqa ma'muriy sud işlarini yuritişda sud nazorati hamda manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qiliş samaradorligini oşirişdan iborat. Agar har bir da'vo turi böyiça da'voga yöl qöyilişi şartlari, sud tekşiruvi predmeti va da'voning asoslanganligini baholaş mezonlari aniqlanmasa, da'vo turlarini 26-moddada şunçaki mexanik sanab ötiş heç qanday natija bermaydi. Bizning fikrimizça, bu jihatda qonun loyihasi sezilarli darajada qayta işlanişi kerak.

Jamoaviy (guruhli) da'volar masalasi qonun loyihasida, afsuski, yetarliça işlab çiqilmagan va huquqiy asoslanganlik nuqtai nazaridan jiddiy şubhalar tuğdiradi. Işlab çiquvçilar 128-moddada1 qonun loyihasida jamoaviy da'vo ta'rifini taklif etib, bunday da'vo turining huquqiy oqibatlarining manfaatlari mos keluvçi bir neça da'vogarning protsessual hamda'vogarlik institutidan (MSIYuK 41-moddasi) prinsipial farqini heç qanday belgila-

[2]O'zbekiston Respublikasining ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi qonunchiligini takomillashtirish konsepsiyasi II bo'limining 1-bandiga qarang.

[3]O'zbekiston Respublikasining ma'muriy sud ishlarini yuritish to'g'risidagi qonunchiligini takomillashtirish konsepsiyasi III bo'limining 1, 2-bandlariga hamda I bo'limining 2-bandiga qarang.

maydi, biroq şu bilan birga mazkur moddaning ikkinçi qismida uni ommaviy manfaatlarda (ya'ni butun jamiyat manfaatlarida!) beriş imkoniyatini nazarda tutadi, şu tariqa jamoaviy da'vo va ommaviy manfaatlardagi da'vo (actio popularis) örtasidagi farqni öçirib, birini ikkinçisiga şunçaki almaştiradi. Ommaviy manfaatlardagi da'vo – manfaatdor şaxs tomonidan muayyan manfaat guruhi emas, balki butun jamiyat manfaatlarida beriladigan da'vodir. Na Germaniyada, na Fransiyada bunday da'volar ma'muriy sud işlarini yuritişda joiz emas. Sudga murojaat qiliş uçun har doim buzilgan yoki xavf solingan subyektiv huquq, yoki heç bölmaganda ma'muriy hujjatning sud tekşiruvini talab qiliş böyiça qonuniy manfaat ahamiyatga ega. Ehtimol, faqat Buyuk Britaniyadagina ommaviy manfaatlardagi da'volar kabi hodisa juda öziga xos kontekstda keng tarqalgan: davlat boşqaruvini tijoratlaştiriş doirasida Hukumat tomonidan bunday funksiyalar topşirilgan xususiy tuzilmalar tomonidan ommaviy funksiyalar lozim darajada bajarilişini ta'minlaş usuli sifatida.

Jamoaviy da'vo manfaatdor şaxslar guruhi nomidan beriladi, bunda *da'vogarning özi manfaatdor şaxs bölişi şart emas*. Da'vogar rolida, masalan, muayyan ijtimoiy guruhlar huquqlarini himoya qilişga ixtisoslaşgan notijorat taşkilot çiqişi mumkin. Jamoaviy da'voning manfaatlari mos keluvçi bir neça da'vogarning protsessual hamda'vogarligidan muhim farqi şundaki, *nomidan da'vo berilgan guruh a'zolarining hammasi emas,* balki ulardan ba'zilari işning sud muhokamasida iştirok etadi, ammo sud yakuni böyiça qabul qilgan qaror *guruhning barça a'zolari uçun majburiy bölib qoladi*, bunda ularni tegişli ma'muriy hujjat yoki ma'muriy harakatni, şuningdek iş böyiça sud qarorini da'vo qilişning individual huquqidan mahrum etadi. Bu da'voning bunday turining protsessual öziga xosligi va alohida xavfi bölib, işlab çiquvçilar buni yodda tutişlari kerak. Ma'lumki, jamoaviy yoki guruhli da'volar (class action)[4] AQŞ fuqarolik jarayonida juda keng qöllaniladi. AQŞda ma'muriy hujjatlarni sud tekşiruvi fuqarolik da'volari asosida ötkaziladi, şuning uçun jamoaviy da'volar, jumladan, MTQ asosida ham beriladi. Nemis ma'muriy adliyasi uçun jamoaviy da'vo instituti prinsipial jihatdan xos emas va doktrinal jihatdan ança munozaralidir, çunki u nemis doktrinasi uçun asosiy bölgan ma'muriy da'vo şartini – manfaatdor şaxsning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişining taxmin qilinişini e'tiborsiz qoldiradi. Germaniyada sudga bunday jamoaviy murojaat mexanizmlari yaqindagina va hozirça faqat ayrim toifadagi *fuqarolik* işlari böyiça iş yuritiş doirasida (asosan iste'molçilar va kiçik biznes huquqlarini himoya qiliş maqsadida) joriy etilgan. Fransiyada jamoaviy da'vo instituti 2014-yilda xuddi şu tarzda *fuqarolik* jarayonida va faqat ayrim toifadagi işlar böyiça joriy etilgan, ammo hozirça yaqqol muvaffaqiyatsiz. Nemis ommaviy huquqi uçun jamoaviy da'vo, subyektiv huquqlar va qonuniy manfaatlarning buzilişi bilan boğliq da'voga yöl qöyilişining an'anaviy mezonlariga siğmagani sababli, murakkablik tuğdiradi. Class action guruh manfaatlari uçun amalga oşiriladi, şuning uçun guruhni ifodalovçi da'vogarning subyektiv huquqi yoki qonuniy manfaati buzilişi endi da'voga yöl qöyilişi mezoni bölmaydi. Jamoaviy da'vo guruh tarkibiga kirgan barça manfaatdor şaxslar uçun noxuş yuk xavfini özida olib yuradi, çunki jamoaviy da'vo böyiça sud qarori guruhning barça a'zolari uçun, ular sud muhokamasida iştirok etganmi yoki şunçaki öz vaqtida guruhdan çiqişi haqida bildirmaganmi, qat'i nazar, majburiy böladi. **Şuning uçun jamoaviy da'vo institutini ehtiyotkorlik bilan va tanlab joriy etiş kerak deb hisoblaymiz.** Uni nisbatan xavfsiz tarzda, masalan, tan oliş töğrisidagi da'vo doirasida yoki normativ-huquqiy hujjatni da'vo qiliş böyiça iş yuritişda joriy etiş mumkin. Şu bilan birga, amaldagi ma'muriy sud işlarini yuritiş modeli doirasida manfaatlari va talablari mos keluvçi da'vogarlar manfaatlarini himoya qiliş uçun protsessual hamda'vogarlik institutini qöllaş ança sodda va doktrinal jihatdan ravşanroq ekanini yodda tutiş kerak. Protsessual hamda'vogarlik instituti da'vogarlarga da'vo arizasini birgalikda beriş, şuningdek işni yuritişni hamda'vogarlardan biriga yoki umumiy advokatga topşiriş imkonini beradi. Ammo u jamoaviy da'vo kabi ma'muriy sud işlarini yuritişda iştirok etmaydigan guruh a'zolariga jamoaviy yuk xavfini solmaydi. **Yuqoridagilarni hisobga olib, jamoaviy da'voni joriy etiş masalasi ilğor xorijiy tajribani hisobga olgan holda yanada puxta öylab körilişi va hal etilişi kerak deb hisoblaymiz.** E'tibor bering, işlab çiquvçilar taklif etilgan 128-moddani asoslaşda1 nemis ma'muriy

[4]Kollektiv da'voning huquqiy oʻziga xosligi boʻyicha izohni qarang: `https://www.law.cornell.edu/wex/class_action`

jarayonining mutlaqo boşqa institutiga: GFR Ma'muriy-protsessual kodeksining §93a-moddasida nazarda tutilgan namunaviy iş yuritişga havola qilişadi. Şunday qilib, işlab çiquvçilar jamoaviy da'vo institutini joriy etişga urinib, u yoki bu tarzda qözğagan va aralaştirib yuborgan barça institutlar bilan juda kam taniş degan xulosaga keliş mumkin.[5]

Bizning fikrimizça, yuqorida körsatilgan jiddiy kamçiliklarning mavjudligi taqdim etilgan MSIYuK tahriri qöşimça işlab çiqişni talab qilişidan va joriy körinişida Prezident imzosiga kiritilişi mumkin emasligidan dalolat beradi.

[5] Bu yerda kollektiv da'voning o'zidan tashqari, kamida quyidagi institutlar o'zaro chalkashtirilgan va aralashtirib yuborilgan: da'vogarlarning protsessual hamda'vogarligi instituti, jamoat manfaatlarini ko'zlab beriladigan da'vo instituti hamda sud tekshiruvi predmeti bir xil bo'lgan ishlar bo'yicha namunaviy ish yuritish instituti.

V

Ma’muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş sohasidagi huquqiy eksperimentning dolzarb masalalari haqida intervyu

Savol: Iso Axlimanoviç, yaqinda naşrimiz Sizning Özbekistonda ma’muriy huquq islohotining yigirma yilligiga bağişlangan maqolangizni e’lon qildi; unda Siz islohotning asosiy yönalişlarini: ma’muriy tartiblar kodifikatsiyasi (MTQ), ma’muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçilikni takomillaştiriş (MSIYuK) va sudgaça ma’muriy adliya islohotini har tomonlama yoritdingiz. Sönggi yönaliş haqida batafsilroq bilişni istardik: bu islohotning tarixi va ğoyasi, uning ma’muriy huquqning kengroq islohotidagi örni, hozirda ma’muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş sohasida ötkazilayotgan huquqiy eksperimentning maqsadi va ma’nosi, huquqiy eksperiment qanday keçayotgani va undan yaqin istiqbolda nima kutiş mumkinligi.

Javob: Islohot ğoyasi 2021-yilda ommaviy huquq markazi tomonidan Özbekiston Respublikasi Prezidenti Administratsiyasi topşiriğiga binoan ötkazilgan tadqiqotlar natijasida yetildi. Sudgaça ma’muriy adliya islohoti imkoniyatlarini örganişning maqsadga muvofiqligi haqidagi qaror 2021-yil aprelda Özbekiston Respublikasi Prezidenti Administratsiyasi Huquqiy ekspertiza va kompleks tahlil departamenti xodimlari iştirokida ma’muriy tartiblar islohotining dolzarb masalalariga bağişlangan, Özbekiston Respublikasining «Ma’muriy tartiblar töğrisida»gi qonuni (MTQ) yangi tahriri loyihasini tayyorlaş böyiça idoralararo Ekspert işçi guruhining yiğma guruhi majlisida qabul qilindi. Öşa majlisda MTQni ijro etiş muammolari, xususan ma’muriy sudlar, barça kutilganlarga qaramay, MTQni ma’muriy organlarga ijro ettira olmagani, özlari ham ma’muriy nizolar töğrisidagi işlarni hal etişda MTQni kamdan-kam qöllayotgani muhokama qilindi. Ammo samarali ma’muriy adliyasiz MTQ ijrosini ta’minlab bölmaydi, demak, ma’muriy tartiblar islohoti muvaffaqiyatga erişmaydi. Ma’muriy sud işlarini yuritiş islohoti sud tizimining umumiy zaifliklarini yengiş bilan boğliq bölişi va köp yillar, agar ön yilliklar bölmasa ham, talab qilişi mumkinligi hammaga ravşan edi. MTQni esa örta muddatli istiqbolda ijroga yetkaziş zarur. Iştirokçilar yuzaga kelgan vaziyatda sa’y-harakatlarni sudgaça ma’muriy adliyani rivojlantirişga qaratiş kerak degan fikrga qöşildi, çunki bu yönalişda ijobiy samaraga ança tez: ikki-uç yil içida erişiş mumkin. Bundan taşqari, ma’muriy şikoyat tizimini har holda yölga qöyiş zarur, çunki u jamiyatda ma’muriy organlarga nisbatan şakllangan işonçsizlik tufayli manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qilişning eng kam talab qilinadigan usuli bölib qolmoqda.

Şuni tuşuntiriş kerakki, sudgaça ma’muriy adliya deganda ma’muriy hujjatlar va ma’muriy harakatlar ustidan yuqori turuvçi instansiya ma’muriy organiga ma’muriy şikoyat qiliş tizimi tuşuniladi; bunday organ rolida yo yuqori turuvçi ma’muriy organ, yo ma’muriy şikoyatlarni körib çiqiş böyiça maxsus vakolatli boşqa organ çiqişi mumkin. Ommaviy huquq markazi amerikalik va fransuz xorijiy maslahatçilar kömagida sudgaça ma’muriy adliyani taşkil etişning ilğor xorijiy tajribasini örgandi va 2022-yil fevralda «Özbekiston Respublikasida sudgaça ma’muriy adliyani rivojlantiriş imkoniyatlari va istiqbollari töğrisida» tahliliy axborotnomasini tayyorladi; u Özbekiston Respublikasi Adliya vazirligi va Özbekiston Respublikasi Prezidenti Administratsiyasiga taqdim etildi.

Savol: Tadqiqot natijasida qanday xulosalarga keldingiz va tahliliy axborotnomada qanday tavsiyalar berildi?

Javob: Ilğor xorijiy tajribani örganib va mahalliy voqelikni baholab, biz şunday xulosaga keldikki, hozirgi institutsional şaroitda ma'muriy amaliyotning tizimli illatlarini tuzatiş va davlat boşqaruvining barça tarmoq va sohalarida ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyatida tartib örnatişga faqat prezident tuzilmasi qodir. Çunki faqat Özbekiston Respublikasi Prezidenti ma'muriy organlarning, jumladan Özbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasi va joylardagi ijro hokimiyati organlarining butun ma'muriy-huquqiy faoliyati ustidan işonçli nazoratni ta'minlaş uçun zarur bölgan yetarli hokimiyat, obrö va ta'sirga ega. Faqat prezident tuzilmasi har qanday daraja va miqyosdagi ma'muriy nizoga nisbatan yetarli darajada mustaqillik va malakaga ega bölişi mumkin. Şuning uçun biz sudgaça ma'muriy adliyaning taşkiliy-huquqiy mexanizmining özagi şu maqsad uçun maxsus taşkil etilgan *yangi prezident tuzilmasi* – ma'muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş funksiyalarini amalga oşirişga vakolatli tuzilma bölişini taklif etdik, ya'ni *sudgaça ma'muriy adliyaning prezident organi*.

Özbekiston va Fransiyada davlat mexanizmining ayrim fundamental xususiyatlari öxşaşligini hisobga olib, asos sifatida ma'muriy adliyaning fransuz modelini oliş taklif etildi. Fransuz modeli böyiça sudgaça ma'muriy şikoyat tizimini quriş aniq nimani nazarda tutadi? Fransiya Davlat kengaşi va ma'muriy tribunallar namunasida Özbekistonda Özbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi Oliy ma'muriy kengaşni va uning quyi turuvçi hududiy tuzilmalarini: Qoraqalpoğiston Respublikasi, Toşkent şahri va viloyatlar ma'muriy kengaşlarini taşkil etiş taklif etildi. Bular ma'muriy nizolarni *yurisdiksion* vakolatga ega, ularni *sudgaça* körib çiqişga ixtisoslaşgan ma'muriy organlar bölişi kerak edi. Islohot ğoyasiga köra, biror ma'muriy organning ma'muriy hujjati yoki ma'muriy harakatiga rozi bölmagan manfaatdor şaxslar «Ma'muriy tartiblar töğrisida»gi qonunning 5-bobiga asosan ma'muriy kengaşga, söngra yuqori turuvçi instansiya organiga – Prezident huzuridagi Oliy ma'muriy kengaşga ma'muriy şikoyat bera oladi. Prezident huzuridagi sudgaça ma'muriy adliya organining qarori ma'muriy organ uçun yakuniy, ammo manfaatdor şaxs uçun yakuniy emas; u rozi bölmagan taqdirda ma'muriy sudga murojaat qilişi mumkin. Ma'muriy şikoyatlarni sudgaça ma'muriy adliya organlarida körib çiqiş yaxşi taşkil etilsa, ma'muriy sudlargaça faqat oz sonli ma'muriy nizolar yetib borişi kerak. Ma'muriy-huquqiy faoliyatning turli sohalarida yuzaga keladigan ma'muriy nizolarning predmet jihatdan rang-barangligini hisobga olib, ma'muriy kengaşlar va Oliy ma'muriy kengaşda Fransiya Davlat kengaşi va ma'muriy tribunallari namunasida turli toifadagi ma'muriy işlarni körib çiqişga ixtisoslaşgan bölim va palatalar taşkil etilişi kerak.

Yangi taşkil etilayotgan sudgaça ma'muriy adliya tizimi ma'muriy şikoyatlarning kutilayotgan oqimini uddalaşi uçun ma'muriy hujjat va ma'muriy harakatlar ustidan *idoraiçki* ma'muriy tartibda majburiy dastlabki şikoyat qiliş talabini öz vaqtida joriy etiş zarur; şu maqsadda har bir ma'muriy idorada ma'muriy şikoyatlarni körib çiqişning idoraiçki organlarini – apellyatsiya komissiyalarini taşkil etiş kerak; ular sudgaça ma'muriy adliya tizimining *quyi organlari* rolini bajaradi va ma'muriy nizolarni dastlabki körib çiqişni amalga oşiradi. Bunday apellyatsiya komissiyalari ma'muriy idoralar tizimlarida viloyatlar va Toşkent şahri darajasida taşkil etilişi mumkin. Prezident huzuridagi Oliy ma'muriy kengaş rahbarligida ma'muriy idoralar va joylardagi ijro hokimiyati organlarining apellyatsiya komissiyalari tegişli ma'muriy-huquqiy faoliyat sohalarida MTQning yuksak standartlariga asoslangan yangi ma'muriy amaliyotni joriy etuvçilarga aylanadi. Şu tariqa islohotning bir neça maqsadiga bir vaqtning özida erişiladi: birinçi instansiya ma'muriy organlari qabul qiladigan ma'muriy hujjatlar sifati oşadi, ma'muriy idoralar içida tegişli özini özi nazorat qiliş ta'minlanadi va yangi sudgaça ma'muriy adliya tizimining taşkiliy-kadrlar bazasi kengayadi hamda uning tizimli özagiga – prezidentning ma'muriy adliya organlariga yuk çeklanadi.

Apellyatsiya komissiyalari idoraiçki yurisdiksion tuzilmalar sifatida ma'muriy şikoyat böyiça işni töliq qayta körib çiqiş huquqiga ega bölişi kerak: ular ma'muriy hujjat (ma'muriy harakat) qonuniyligini ham, boşqaruv maqsadga muvofiqligini ham tekşirişi kerak. Ma'muriy şikoyatni körib çiqiş natijasida apellyatsiya komissiyasi, qoida tariqasida, yangi ma'muriy hujjat qabul qilişi kerak; u rahbar tomonidan imzolangaç, idoraning bu iş böyiça yakuniy qaroriga aylanadi. Sudgaça ma'muriy adliyaning prezident organlari esa, aksinça, *idorausti* nazo-

rat organlari bölib çiqadi, şuning uçun ularning vakolati şikoyat qilinayotgan ma'muriy hujjat yoki ma'muriy harakat qonuniyligini tekşiriş bilan çeklanişi kerak. Ular idoraviy boşqaruv siyosatiga aralaşmasligi va tegişli ma'muriy-huquqiy faoliyatni amalga oşirişda vakolatli ma'muriy organlar örnini bosmasligi kerak.

Şuning uçun ma'muriy kengaşlar va Oliy ma'muriy kengaş ma'muriy şikoyatni körib çiqiş natijasida quyidagi vakolatlarga ega bölişi kerak:

- - şikoyat qilingan ma'muriy hujjatni bekor qiliş yoki unga özgartiriş kiritib, uni qonunçilik talablariga muvofiqlaştiriş,
- - tegişli ma'muriy organ zimmasiga muayyan ma'muriy hujjat qabul qiliş (muayyan ma'muriy harakat amalga oşiriş) majburiyatini yuklaş yoki muayyan ma'muriy hujjat qabul qilişni (muayyan ma'muriy harakat amalga oşirişni) taqiqlaş,
- - asoslar mavjud bölganda – ma'muriy hujjatni haqiqiy emas deb tan oliş,
- - ma'muriy hujjat yoki ma'muriy harakatni noqonuniy deb tan oliş,
- - asoslar mavjud bölganda – yetkazilgan zararni qoplaşni belgilaş.

Sudgaça ma'muriy adliyaning prezident organlari, qoida tariqasida, vakolatli ma'muriy organlar örniga özlari ma'muriy hujjatlar qabul qilmasligi kerak.

Sudgaça ma'muriy adliya islohotining konsepsiyasi ana şunday edi.

Savol: Fransuz ma'muriy adliya modeliga asoslangan konsepsiya mamlakatimizdagi ma'muriy adliya islohotiga asos bölgan ma'muriy adliyaning nemis modeliga zid kelmaydimi? Taklif etilayotgan islohotda ma'muriy adliyaning nemis va fransuz modellarini qanday moslaştiriş mumkin?

Javob: Agar fransuz modeli faqat *sudgaça ma'muriy şikoyat* tizimini isloh qilişda qöllanilsa, hamma narsa ideal tarzda moslaşadi. Şunda heç qanday ziddiyat yuzaga kelmaydi. Agar fransuz modeli böyiça taşkil etilgan ma'muriy şikoyat tizimi amalda öz samaradorligini isbotlasa, ma'muriy sudlar ham öz sud nazoratining samaradorligini oşirişga majbur böladi. Şu tariqa institutsional raqobat yuzaga keladi va mamlakat rahbariyatida islohotni davom ettirişning muqobil variantlari paydo böladi. Aynan şuning uçun yuqori turuvçi ma'muriy organga ma'muriy şikoyat tartibidan ötgandan söng manfaatdor şaxs tanloviga köra ma'muriy nizolarning muqobil sudlov taalluqliligini nazarda tutiş maqsadga muvofiq: yo keyinçalik sudgaça ma'muriy adliyaning prezident organlariga, yo bevosita ma'muriy sudga. Bunda prezidentning ma'muriy adliya organlarida sudgaça şikoyatni davom ettiriş tanlangan taqdirda, protsessual tejamkorlik uçun keyingi sud nazoratini faqat bitta instansiya bilan – Özbekiston Respublikasi Oliy sudi Ma'muriy işlar böyiça sud kollegiyasida işni kassatsiya tartibida körib çiqiş bilan çeklaş maqsadga muvofiq.

Şunday qilib, har qanday ma'muriy nizo böyiça sönggi instansiya har holda özining oliy instansiyasi timsolida ma'muriy sud bölib qoladi, ammo manfaatdor şaxsga öz huquqlarini himoya qilişning ikki yöli örtasida tanlov taklif etiladi: sudgaça ma'muriy adliyaning prezident organlariga (ma'muriy kengaş va Oliy ma'muriy kengaşga) keyingi ma'muriy şikoyat qiliş yoki ma'muriy sudda da'vo qiliş.

Savol: Hozirda Adliya vazirligi tomonidan ötkazilayotgan davlat xizmatlari sohasidagi ma'muriy nizolarni körib çiqiş böyiça huquqiy eksperimentning taklif etilayotgan sudgaça ma'muriy adliya islohotiga qanday aloqasi bor?

Javob: Taklif etilayotgan islohot juda keng kölamli bölgani sababli, ma'muriy şikoyat mexanizmlarini ayrim turdagi davlat xizmatlari körsatiş bilan boğliq ma'muriy hujjatlarga ma'muriy şikoyatlarni körib çiqişga vakolatli Adliya vazirligi apellyatsiya kengaşlari modelida maxsus vakolatli sudgaça ma'muriy adliya organlarida sinab körişga qaror qilindi. Şu tariqa, predmet jihatdan sudgaça ma'muriy adliyaning eksperimental modeli ayrim turdagi davlat xizmatlari böyiça ma'muriy nizolar bilan, hududiy miqyos jihatdan esa Toşkent şahri bilan çeklangan. Biroq muhim jihatlarda eksperimental model yuqorida tasvirlangan konseptual modelni takrorlaşi kerak

edi: unda kamida ikki instansiya va idoraiçki apellyatsiya komissiyasiga majburiy dastlabki şikoyat bölişi kerak edi; bu keyinçalik sinovdan ötgan mexanizmni dastlabki ğoyaga muvofiq miqyoslaştirişga imkon berardi.

Biroq aslida huquqiy eksperiment biz kutgançа taşkil etilmadi. Özbekiston Respublikasi Prezidentining 24.05.2024-yildagi PF-80-son Farmoni 15-bandida dastlab qöyilgan, ma'muriy şikoyatning ikki instansiyasini – Adliya vazirligi huzuridagi Oliy apellyatsiya kengaşi va Toşkent şahar Adliya boşqarmasi huzuridagi Apellyatsiya kengaşini öz içiga olgan ikki bosqiçli model örniga 19.05.2025-yildagi PQ-188-son Qaror bilan ma'muriy şikoyatlarni faqat bitta instansiyada körib çiqişni taklif etuvçi ikki apellyatsiya kengaşidan iborat «yassi» model yaratiş nazarda tutildi. Bunda huquqiy eksperimentni moliyalaştiriş, apellyatsiya kengaşlari ştatlarini şakllantiriş va ularni zamonaviy ma'muriy huquq böyiça maxsus tayyorgarlikdan ötgan kadrlar bilan töldiriş masalalari hamon hal qilinmadi. Buning örniga apellyatsiya kengaşlari tarkibi idoralararo komissiya namunasida şakllantirildi va, albatta, bu kengaşlar a'zolarini qayta tayyorlaş nazarda tutilmadi. Bunday yondaşuv mazkur organlar tomonidan şikoyatlarni körib çiqiş Adliya vazirligi tomonidan doimo olib borilgan jismoniy va yuridik şaxslar murojaatlari bilan işlaşdan sifat jihatdan farq qilişiga umid uyğotmaydi. Eslatib ötamiz, yaqin tarixda ma'muriy idoralar huzurida apellyatsiya kengaşlari taşkil etişga urinişlar bölgan. Prezidentning 17.06.2020-yildagi «Nizolarni muqobil hal etiş mexanizmlarini yanada takomillaştiriş çora-tadbirlari töğrisida»gi PQ-4754-son Qarori bilan Davlat bojxona qömitasi, Yer resurslari, geodeziya, kartografiya va davlat kadastri davlat qömitasi, Özbekiston Respublikasi Moliya vazirligi huzuridagi Byudjetdan taşqari pensiya jamğarmasi, şuningdek Namangan, Buxoro va Toşkent viloyatlari hokimliklari huzurida jismoniy va yuridik şaxslar bilan davlat organlari örtasidagi nizolarni sudgaça hal etiş böyiça Apellyatsiya kengaşlarini tajriba tariqasida taşkil etiş nazarda tutilgan edi. Bizga ma'lumki, bu organlarning samaradorligi nihoyatda past bölib çiqdi. Albatta, hozirgi apellyatsiya kengaşlarining oldingilari ustidan sifat afzalligi bor: ma'muriy şikoyat böyiça ma'muriy organlar uçun yakuniy bölgan qaror qabul qiliş huquqi. Bu çindan ham muhim farq. Biroq huquqiy eksperimentni taşkil etiş va kadrlar bilan ta'minlaşga yondaşuv köngildagidek emas. Şuning uçun hozirgi apellyatsiya kengaşlari muvaffaqiyatliroq böladimi, noaniq.

Savol: Huquqiy eksperiment qanday ketmoqda va uning dastlabki natijalari qanday?

Javob: Hozirça Adliya vazirligining rasmiy veb-saytida huquqiy eksperiment borişi haqida batafsil ma'lumot yöq. EPIGU ma'lumotlariga köra, joriy yilning may oyida huquqiy eksperiment boşlanganidan beri 800 dan ortiq manfaatdor şaxs Adliya vazirligi va Toşkent şahar Adliya boşqarmasi apellyatsiya kengaşlariga şikoyat berdi. Qanoatlantirilgan şikoyatlar soni yoki foizi haqida ma'lumot yöq. E-qaror tizimida apellyatsiya kengaşlari qabul qilgan atigi olti qaror töğrisidagi ma'lumotlar e'lon qilingan, bunda qarorlar matni keltirilmaydi. Şuning uçun eksperimental organlarning yurisdiksion amaliyoti (ya'ni ma'muriy şikoyatlarni körib çiqiş amaliyoti) sifati haqida heç narsa deyiş mumkin emas.

PQ-188-son Qaror bilan tasdiqlangan Davlat xizmatlari körsatiş böyiça ma'muriy hujjatlarning qonunçilikka muvofiqligini sudgaça körib çiqiş tartibi töğrisidagi Muvaqqat nizomga köra, huquqiy eksperiment Toşkent şahrida körsatiladigan quyidagi davlat xizmatlarini qamrab oladi:

tadbirkorlik subyektlarini davlat röyxatidan ötkaziş (qayta röyxatdan ötkaziş);

tadbirkorlik subyekti bölmagan yuridik şaxslarni (davlat organlari va muassasalari, uy-joy mulkdorlari şirkatlari, yuridik şaxslar uyuşmalari, advokatlik tuzilmalari) davlat röyxatidan ötkaziş (qayta röyxatdan ötkaziş);

tadbirkorlik subyektlarini ixtiyoriy tugatiş;

kompleks tadbirkorlik litsenziyasi (françayzing) şartnomalarini davlat röyxatidan ötkaziş;

fuqarolik holati dalolatnomalari yozuvlarini özgartiriş, töldiriş;

tegişli hududning adliya organlari va muassasalari, şuningdek fuqarolik holati dalolatnomalarini röyxatga oluvçi organlar tomonidan berilgan rasmiy hujjatlarga apostil qöyiş;

jismoniy şaxslarni Professional mediatorlar reyestriga kiritiş;

yuridik maslahatçilar taşkilotini yuridik maslahat xizmatlari körsatuvçi tijorat taşkilotlari reyestriga kiritiş;

nodavlat sud-ekspertlik taşkilotlarining sud ekspertlariga sud eksperti sifatidagi professional kompetentligini tasdiqlovçi sertifikat beriş;

davlat umumiy örta ta'lim taşkilotlari pedagog kadrlarini professional sertifikatlaş;

yoşlarning xalqaro IT-sertifikatlar oliş xarajatlarini qoplaş;

«Bir million dasturçi» loyihasi doirasida öquv kurslarini muvaffaqiyatli tamomlagan yoşlarga, şuningdek IT-park rezidentining öquvçilari yoki bitiruvçilari qatoridagi yoşlarga iste'mol krediti hisobidan kompyuter sotib oliş uçun kafillik beriş va uşbu kreditlar böyiça foiz tölovlarini qoplaş;

xalqaro imtihon tizimlari böyiça yuqori ball (daraja) olgan yoşlarga öqiş va imtihon topşiriş xarajatlarini töliq qoplaş;

suv ta'minoti va kanalizatsiya tarmoqlariga ulaniş uçun texnik şartlar oliş;

issiqlik ta'minoti tarmoqlariga ulaniş uçun texnik şartlar oliş;

elektr energiyasini hisoblaş asbobi va ölçaş tizimini plombalaş, şuningdek elektr ta'minoti şartnomasini tuziş;

elektr energiyasi hisoblaş asbobini (hisoblagiçini) tekşiriş (olib qöyiş va ulaş bilan);

içimlik va issiq suv hisoblaş asbobini (hisoblagiçini) tekşiriş (olib qöyiş va ulaş bilan);

elektr energiyasi hisoblaş asbobini (hisoblagiçini) olib qöyiş, örnatiş va plombalaş;

içimlik suv hisoblaş asbobini (hisoblagiçini) olib qöyiş, örnatiş va plombalaş;

quvvati 20 kVt dan oşmaydigan elektr tarmoqlariga ulaniş uçun texnik şartlar oliş;

bosimi 1,2 MPa dan oşmaydigan gaz tarmoqlariga ulaniş uçun texnik şartlar oliş.

Savol: Huquqiy eksperiment sudgaça ma'muriy adliya islohotida kutilgan natijaga olib kelişi uçun uni taşkil etişda nima özgartirilişi kerak?

Javob: Birinçidan, PF-80-son Farmonda nazarda tutilgan dastlabki ikki bosqiçli ma'muriy şikoyat modeliga qaytiş kerak. Nega ma'muriy şikoyatning ikki instansiyasini sinab köriş muhim? Çunki yuqorida bayon etilgan konsepsiyadan ravşan bölganidek, islohot manfaatdor şaxslarga ma'muriy sudda sud orqali da'vo qilişga muqobil taklif etuvçi tölaqonli sudgaça ma'muriy adliya tizimini yaratişga qaratilgan. Bunday keng kölamli tizimda, albatta, kamida ikki instansiya bölişi kerak. Agar huquqiy eksperiment ikki bosqiçli şikoyat tartibini va ikki instansiya – Apellyatsiya kengaşi va Oliy apellyatsiya kengaşining özaro hamkorlik mexanizmlarini işlab çiqmasa, bu qismda u islohot uçun befoyda bölib çiqadi, ya'ni biz tegişli mexanizmlarning heç qanday sinovini olmaymiz. Apellyatsiya kengaşiga murojaat qilişdan oldin dastlabki idoraiçki şikoyat qilişning muhimligini eslatib ötamiz. Bu mexanizmni, şuningdek idoraiçki va idorausti ma'muriy şikoyat instansiyalarining özaro hamkorligini ham huquqiy eksperiment doirasida işlab çiqiş maqsadga muvofiq.

Ikkinçidan, taşkiliy-kadrlar ta'minotiga qayta-qayta e'tibor qaratamiz. Bunday tadbirlarni jamoatçilik asosida, asosiy vazifalarni bajariş orasida amalga oşirib bölmaydi. Eksperimental organlarning tölaqonli ştatlarini şakllantiriş va ularni maxsus qayta tayyorgarlikdan ötgan kadrlar bilan töldiriş zarur. Hali 2024-yildayoq ommaviy huquq markazi tomonidan Adliya vazirligi va eksperiment qamrab olgan boşqa idoralar kadrlarini qayta tayyorlaşning maxsus uç bosqiçli trening dasturi işlab çiqilgan. Adliya organlarining 80 dan ortiq mutaxassisi bu dastur böyiça u yoki bu darajada öqişdan ötdi. Ammo donor moliyalaştiruvi töxtatilgani sababli işni yakunlaş imkoni bölmadi. Bizga ma'lumki, apellyatsiya kengaşlarining joriy işida qayta tayyorgarlikdan ötgan kadrlar deyarli jalb qilinmagan. Agar huquqiy eksperiment lozim darajada moliyalaştirilsa, qayta tayyorgarlikni yakunlaş va eksperimental organlarni tegişli kadrlar bilan ta'minlaş mumkin. Idoraiçki şikoyatning muhimligini hisobga olib, huquqiy eksperiment qamrab olgan tegişli ma'muriy idoralar kadrlarini qayta tayyorlaşni ta'minlaş zarur. Barça iştirokçi idoralarda ham ma'muriy şikoyatlarni körib çiqiş böyiça eksperimental organlar – apellyatsiya komissiyalarini taşkil etiş kerak.

Uçinçidan, apellyatsiya kengaşlarining qarorlari töliq holda, asoslantiruvçi va xulosa qismlari bilan, garçi şaxssizlantirilgan körinişda (manfaatdor şaxslarning şaxsiy ma'lumotlarini körsatmasdan) bölsa-da, e'lon qilinişi kerak. Bu ma'muriy organlarning huquqni qöllaş amaliyotiga tizimli tuzatuvçi ta'sirni ta'minlaş uçun zarur. Bu omilning ahamiyati nihoyatda katta. E'tibor bering, Fransiyada Davlat kengaşining qarorlari maxsus sud

amaliyoti töplamida, ya'ni Lebon töplamida e'lon qilinadi va barça sudyalar, ma'muriy organlar huquqşunoslari hamda advokatlar tomonidan bevosita harakat qöllanmasi sifatida e'tiborga olinadi. Agar faqat qabul qilingan qarorlar haqidagi ayrim ma'lumotlarni e'lon qiliş bilan çeklanilsa, sudgaça ma'muriy adliya organlarining bu funksiyasi huquqiy eksperimentda sinovdan ötmaydi.

VI

Özbekistonda sudgaça ma’muriy adliyani rivojlantirişning muqobil yöllari haqida

Sudgaça ma’muriy adliya – bu ma’muriy nizolarni sudgaça tartibda körib çiqiş tizimi, yoki soddaroq aytganda, ma’muriy şikoyat tizimidir. Ma’lumki, ma’muriy nizolar ma’muriy sudlar tomonidan körib çiqiladi va yakuniy hal etiladi, ammo ma’muriy sudga ariza berişdan oldin ma’muriy nizoni ma’muriy tartibda hal etiş imkoniyati mavjud. Ma’muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş ma’muriy sudlarga yukni kamaytiriş, ham davlat, ham manfaatdor şaxslar uçun protsessual sa’y-harakatlarni tejaş imkonini beradi. Bundan taşqari, sudgaça ma’muriy adliya ma’muriy idoralar tomonidan öz quyi tuzilmalarini muntazam nazorat qiliş uçun ajoyib imkoniyat yaratadi, bu ham davlat boşqaruvi sifatini oşiriş nuqtai nazaridan muhim.

Ma’muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş yuqori turuvçi instansiya ma’muriy organiga berilişi mumkin bölgan ma’muriy şikoyat asosida amalga oşiriladi. Bunday organ rolida yo yuqori turuvçi ma’muriy organ, yo sudgaça ma’muriy adliyaning maxsus vakolatli organi çiqişi mumkin. Rivojlangan huquqiy davlatlar tajribasi sezilarli sonli ma’muriy nizolar sudga murojaat qilişdan oldin ham samarali hal etilişi mumkinligidan dalolat beradi. Şu bilan birga, ommaviy huquq markazi ötkazgan tadqiqotlar natijalari körsatganidek, mamlakatimizda ma’muriy şikoyat imkoniyatlari, 2019-yildan beri Özbekistonda ma’muriy şikoyatlarni körib çiqiş böyiça ma’muriy iş yuritişning zamonaviy huquqiy bazasi mavjudligiga qaramay, hamon kam talab qilinadi.[1] Ma’muriy sudlarning sud amaliyotini örganiş bu xulosani tasdiqladi.[2]

Sudgaça ma’muriy adliyani rivojlantirişning xorijiy tajribasini örganiş va uni Özbekistondagi tegişli islohot uçun özlaştiriş imkoniyatlarini aniqlaş zarurligi haqidagi qaror 2021-yil 24-aprelda Özbekiston Respublikasi Prezidenti Administratsiyasi Huquqiy ekspertiza va kompleks tahlil departamenti xodimlari iştirokida ma’muriy tartiblar islohotining dolzarb masalalariga bağişlangan, Özbekiston Respublikasining «Ma’muriy tartiblar töğrisida»gi qonuni (MTQ) yangi tahriri loyihasini tayyorlaş böyiça idoralararo Ekspert işçi guruhining yiğma guruhi majlisida qabul qilindi. Öşa majlisda MTQni ijro etiş muammolari, xususan ma’muriy sudlar, barça kutilganlarga qaramay, MTQni ma’muriy organlarga ijro ettira olmagani, özlari ham ma’muriy nizolar töğrisidagi işlarni hal etişda MTQni kamdan-kam qöllayotgani muhokama qilindi. Haqiqat şundaki, ma’muriy sudyalar «Ma’muriy tartiblar töğrisida»gi qonunda mustahkamlangan yangi prinsip va institutlarni qöllaşga tayyor bölmadi va şuning uçun yangi Qonunning ma’muriy organlar tomonidan ijrosini ta’minlamadi. Ayni paytda, aynan MTQ prinsip va institutlari qöllanilmagani sababli ma’muriy sudlar ma’muriy organlarning ma’muriy-huquqiy faoliyatida tartib örnatişga ojiz bölib çiqdi. Ma’muriy sudlarning sud nazorati ma’muriy-huquqiy faoliyatning aksariyat sohalarida faqat ma’muriy organlar qaror va harakatlarining ayrim

[1]Bu yerda “Ma’muriy tartib-taomillar to‘g‘risida”gi Qonunning ma’muriy shikoyat bo‘yicha ma’muriy ish yuritishning asosiy qoidalarini belgilovchi 5-bobi nazarda tutilmoqda..

[2]Xamedov I.A., Say I.M., *О проблемах судебной практики рассмотрения административных споров и возможностях ее совершенствования в доктринальном русле реформы административного права в Узбекистане* (I.A. Xamedov nomidagi Davlat qurilishi va ommaviy huquq markazi arxivi, 2021).

maxsus qonunçilik hujjatlari talablariga muvofiqligini tekşiriş bilan çeklanadi. Bunday şaroitda na sud nazoratining töliqligi, na sifati haqida gapirib bölmaydi.

Albatta, ma'muriy adliyadagi bunday holatga könikib bölmaydi. Mamlakat rahbariyati tomonidan ma'muriy sud işlarini yuritiş töğrisidagi qonunçilikni takomillaştiriş böyiça çora-tadbirlar allaqaçon körildi.[3] Ammo şuni tuşuniş kerakki, ma'muriy sud islohoti oson va tez keçadigan iş emas. Bugun ma'muriy adliya postsovet huquqni qöllaş amaliyotining institutsional inersiyasi bilan boğliq bir qator illatlardan aziyat çekmoqda. Yuridik formalizm, qonunçilikni qisman (tanlab) qöllaş, ma'muriy sud işlarini yuritişning huquqni himoya qiliş roli va xususiyatini yetarli tuşunmaslik, zamonaviy ommaviy-huquqiy prinsiplarni qöllaşni bilmaslik va istamaslik – bularning bari ma'muriy sudning ma'muriy organlar ma'muriy-huquqiy faoliyati ustidan sud nazoratini amalga oşirişdagi samarasizligini oldindan belgilaydi.[4] Bundan taşqari, ma'muriy sudlar islohotiga mahalliy sud tizimining umumiy institutsional zaifliklarini ham yengişga töğri keladi.[5] Şuning uçun bunday islohot ön yilliklarga çözilişi mumkin, sezilarli natija esa faqat sudyalar kadrlari avlodi almaşgandan keyingina paydo bölişi mumkin. Aksinça, ma'muriy şikoyat mexanizmlarini rivojlantiriş ma'muriy nizolarni körib çiqiş sifatini va hal etiş samaradorligini yaqin uç yil içidayoq sezilarli yaxşilaşi mumkin. Demak, sudgaça ma'muriy adliya yaqin kelajakda MTQ ijrosini ta'minlaş va şu tariqa Özbekistonda ma'muriy huquqning butun islohoti muvaffaqiyatini kafolatlaşda köproq imkoniyatga ega. Aynan şu yerda yaqin uç yil içida qat'iy yutuqqa erişiş mumkin va kerak. Aks holda zamonaviy ma'muriy huquq, xususan MTQ mahalliy huquqiy tizimda ildiz otişiga umid qiliş qiyin.

Ma'muriy nizolarni sudgaça hal etiş tizimi islohoti oldida turgan asosiy muammo manfaatdor şaxslarning ma'muriy organlarga, jumladan yuqori turuvçi ma'muriy organlarga nisbatan turğun işonçsizligini yengiş zaruratidadir. Bugun fuqarolar va tadbirkorlar ma'muriy şikoyatning muvaffaqiyatiga kam işonadi. Yuqori turuvçi ma'muriy instansiya ma'muriy şikoyatni sifatli va xolis körib çiqib, ma'muriy nizoni qonunga muvofiq hal qiladi deb hisoblaşga asos yöq. Şuning uçun manfaatdor şaxslar bevosita ma'muriy sudga yoki davlat boşqaruvi sohasida qonuniylikni nazorat qiluvçi muqobil tuzilmalarga murojaat qilişni afzal köradi, garçi bu tuzilmalar ham ma'muriy nizoni sifatli körib çiqişni har doim ham ta'minlay olmaydi. Bunda ma'muriy organlarga işonçsizlik nafaqat jamiyatda, balki davlat apparatining özida va siyosiy doiralarda ham ildiz otgan. Buni, xususan, ma'muriy sudga murojaat qiliş huquqini ma'muriy şikoyat tartibida ma'muriy nizoni sudgaça hal etiş imkoniyatlarini tugatiş majburiyati bilan yuklaş taklifiga mahalliy mutaxassis va siyosatçilar uçun xos bölgan salbiy munosabat tasdiqlaydi. Bunday taklif deyarli har doim fuqaro holatining yomonlaşuvi, ya'ni odil sudlovga erişiş huquqining çeklanişi sifatida bir ma'noda qabul qilinadi.[6] Bunday umumiy işonçsizlikning sababi ravşan: ma'muriy organlar bugun ma'muriy şikoyatlarni samarali, sifatli va xolis körib çiqişni ta'minlay olmaydi.

Uşbu sohada bunday holatni keltirib çiqargan bir qator asosiy muammolarni ajratib körsatiş mumkin:

---

[3] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 30-yanvardagi PQ-33-sonli "Fuqarolar va tadbirkorlik sub'yektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etishga doir qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi qarori, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/7351827`.

[4] Xamedov I.A., Say I.M., *Научно-практическое Пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан* (Akademnashr, 2024), 21.

[5] Ularni bartaraf etishga, jumladan, mamlakat rahbariyati tomonidan 2025-yil oxirida ko'rilgan chora-tadbirlar qaratilgan. O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 24-noyabrdagi PF-227-sonli "Sudyalar hamjamiyati organlari faoliyati samaradorligi va ochiqligini oshirish, shuningdek, sud mustaqilligi kafolatlarini yanada kuchaytirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/7852951`.

[6] Bunday e'tirozlarga ekspert-ishlab chiquvchilar ma'muriy aktlar ustidan majburiy sudgacha shikoyat qilish tartibini o'rnatishni nazarda tutuvchi "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonunning yangi tahriri loyihasi ustida ishlash jarayonida bir necha bor duch kelishgan.

- - birinçidan, ma'muriy tizimda «faol ma'muriyat»dan institutsional jihatdan ajralgan[7] yurisdiksion vakolatga, ya'ni ma'muriy nizolarni körib çiqiş va hal etiş vakolatiga ega taşkiliy tuzilmalar yöq, xususan ma'muriy idoralarda idoraviy rahbariyat siyosatidan yuqori darajadagi mustaqillik bilan ma'muriy şikoyatlarni körib çiqa oladigan maxsus yurisdiksion tuzilmalar mavjud emas[8]. Bugun ma'muriy organ mansabdor şaxsi yoki ma'muriy şikoyatni körib çiqayotgan kollegial organ unga öz ma'muriy idorasi manfaatlariga zid yoki öz idoraviy rahbariyati körsatmalariga qarama-qarşi qaror qabul qilişini tasavvur qiliş qiyin.
- - ikkinçidan, ma'muriy organlar MTQni, xususan uşbu Qonunning 5-bobida belgilangan ma'muriy şikoyatlarni körib çiqişning ma'muriy tartibini butunlay e'tiborsiz qoldirişda davom etmoqda: uning örniga ma'muriy organlar şikoyatlarni körib çiqişda hamma joyda «Jismoniy va yuridik şaxslarning murojaatlari töğrisida»gi qonunni qöllaydi[9], buning natijasida ma'muriy tartib bilan belgilangan manfaatdor şaxslar huquqlarining asosiy kafolatlari ta'minlanmaydi. Şunga muvofiq, ma'muriy şikoyat böyiça iş yuritiş sifati köngildagidek emas.
- - uçinçidan, ma'muriy organlarda hamon MTQga muvofiq ma'muriy şikoyatlarni körib çiqiş böyiça ma'muriy iş yuritişni samarali olib bora oladigan zarur sonli mutaxassislar yöq, çunki ma'muriy organlar kadrlarini ma'muriy tartiblar islohoti munosabati bilan qayta tayyorlaş hatto idoraviy yuridik xizmatlar orasida ham töliq amalga oşirilmagan.

Sönggi ön yillikda fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sudgaça himoya qiliş sohasidagi institutsional vakuumni maxsus huquqni himoya qiluvçi va nazorat-tekşiruv institutlari bilan töldiriş tendensiyasi paydo böldi. Masalan, 2017-yilda Özbekiston Respublikasi Savdo-sanoat palatasining huquqni himoya qiliş funksiyalari va vakolatlari kuçaytirildi.[10] Öşa 2017-yili Prezident huzuridagi tadbirkorlar huquqlarini himoya qiliş böyiça vakil instituti ta'sis etildi; uning vakolati bugun huquqni himoya qiliş va maxsus nazorat funksiyalarini birlaştiradi.[11] Şu munosabat bilan Özbekiston Respublikasi Adliya vazirligi vakolatida huquqni himoya qiliş va nazorat funksiyalarini kuçaytirişga bölgan turğun tendensiyani ham eslatib ötiş kerak. [12] Albatta, şu munosabat bilan prokuratura organlari huquqni himoya qiliş funksiyalarining doimo yuqori dolzarbligini eslatmaslik

[7]Bu yerda tegishli tarmoq va sohalarda kundalik davlat boshqaruvini amalga oshirishga vakolatli ma'muriy organlar nazarda tutilmoqda.

[8]Apellatsiya kengashlarini ularning vakolatlari maslahat (konsultativ) xususiyatga ega bo'lganligi sababli sudgacha ma'muriy adliya organlari deb tan olib bo'lmaydi, bu haqda quyida so'z yuritiladi.

[9]O'zbekiston Respublikasining 2017-yil 11-sentabrdagi O'RQ-445-sonli "O'zbekiston Respublikasining «Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to'g'risida"gi Qonuniga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish haqida"gi Qonuni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/3336171`.

[10]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2017-yil 19-iyundagi PF-5087-sonli "Biznesning qonuniy manfaatlarini davlat tomonidan himoya qilish tizimini tubdan takomillashtirish va tadbirkorlik faoliyatini yanada rivojlantirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993`; O'zbekiston Respublikasining 2018-yil 9-iyuldagi O'RQ-483-son "O'zbekiston Respublikasining "O'zbekiston Respublikasi Savdo-sanoat palatasi to'g'risida"gi Qonuniga o'zgartish va qo'shimchalar kiritish haqida"gi Qonuni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/3815466`.

[11]O'zbekiston Respublikasining 2017-yil 29-avgustdagi №O'RQ-440-son "O'zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi tadbirkorlik sub'yektlarining huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qilish bo'yicha vakil to'g'risida"gi Qonuni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/3321355`.

[12]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2018-yil 13-apreldagi PF-5415-sonli "Davlat huquqiy siyosatini amalga oshirishda adliya organlari va muassasalari faoliyatini tubdan takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/3681775`; shuningdek qarang: O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2024-yil 24-maydagi PF-80-sonli "Ma'muriy islohotlar doirasida adliya organlari va muassasalarining mas'uliyatini yanada oshirish va ularning ixcham boshqaruv tizimini shakllantirish to'g'risida"gi Farmoni, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/6937316`.

mumkin emas.[13] Bularning bari – tölaqonli samarali ma'muriy şikoyat tizimi va umuman samarali ma'muriy adliya bölmagan şaroitda manfaatdor şaxslarning huquqiy xavfsizligini ta'minlaş uçun mahalliy huquqiy tizim işga solişga majbur bölgan öziga xos kompensator mexanizmlardir.

Bu sohadagi sönggi tendensiyalardan biri – ma'muriy nizolarni muqobil sudgaça hal etiş mexanizmlarini eksperimental joriy etiş. Prezidentning 17.06.2020-yildagi «Nizolarni muqobil hal etiş mexanizmlarini yanada takomillaştiriş çora-tadbirlari töğrisida»gi PQ-4754-son Qarori bilan Davlat bojxona qömitasi, Yer resurslari, geodeziya, kartografiya va davlat kadastri davlat qömitasi, Özbekiston Respublikasi Moliya vazirligi huzuridagi Byudjetdan taşqari pensiya jamğarmasi, şuningdek Namangan, Buxoro va Toşkent viloyatlari hokimliklari huzurida jismoniy va yuridik şaxslar bilan davlat organlari örtasidagi nizolarni sudgaça hal etiş böyiça Apellyatsiya kengaşlarini (keyingi örinlarda – Apellyatsiya kengaşi) tajriba tariqasida taşkil etiş nazarda tutilgan edi.[14]

Apellyatsiya kengaşining institut sifatidagi asosiy kamçiligi uning yurisdiksion vakolatining töliq emasligi böldi. Gap şundaki, özining huquqiy maqomiga köra u mustaqil yuqori turuvçi ma'muriy instansiya emas, hatto MTQ 51-moddasi ma'nosida şikoyat böyiça ma'muriy işni körib çiquvçi kollegial organ ham emas. Apellyatsiya kengaşi manfaatdor şaxslarning *murojaatlari*ni (ya'ni petitsiyalarni) körib çiqadi va ular böyiça xulosalar qabul qiladi; ular Jismoniy va yuridik şaxslar bilan davlat organlari örtasidagi nizolarni sudgaça hal etiş böyiça Apellyatsiya kengaşi töğrisidagi nizomning 24-bandi ikkinçi xatboşisiga köra, *tavsiyaviy* xususiyatga ega.[15] Demak, Apellyatsiya kengaşi – atigi ekspert-maslahat organi, sudgaça ma'muriy adliya organi emas. Aynan şu omil bu yangi mexanizm huquqiy eksperiment davomida namoyiş etgan past samaradorlikning asosiy sababi. Şunga qaramay, 2025-yilda mazkur tendensiya navbatdagi öxşaş çora-tadbirlar bilan töldirildi: Özbekiston Respublikasi Savdo-sanoat palatasi huzurida Soliq nizolari böyiça ekspert kengaşi taşkil etildi[16], Bojxona qömitasi huzurida esa – Bojxona sohasida tadbirkorlik faoliyati subyektlarining muammolarini örganiş va hal etiş böyiça Apellyatsiya kengaşi.[17] Bunday ekspert-maslahat sudgaça nizolarni hal etiş mexanizmlarining odatiy kamçiliklarini yengişning yaxşi urinişi davlat xizmatlari körsatişga ma'muriy şikoyatlarni sudgaça körib çiqiş sohasidagi huquqiy eksperiment bölişi mumkin edi; u hozirda Özbekiston Respublikasi Adliya vazirligi tomonidan Özbekiston Respublikasi Prezidentining 24.05.2024-yildagi PF-80-son Farmoni 15-bandini ijro etiş yuzasidan ötkazilmoqda.[18] PF-80-son Farmonga köra, eksperimental Apellyatsiya kengaşlarining muhim öziga xos xususiyati – ularning ma'muriy şikoyat böyiça ma'muriy organlar uçun yakuniy xususiyatga ega qaror qabul qiliş vakolatidir. Boşqaça aytganda, boşqa barça Apellyatsiya kengaşlaridan farqli ölaroq, bu eksperimental organlar maslahat emas, balki haqiqiy sudgaça ma'muriy adliya organlaridir. Biroq huquqiy eksperiment kutilganidek taşkil

[13]Prokuratura organlarining huquqni himoya qilish faoliyatining tegishli yo'nalishlari bo'yicha rasmiy statistikani qarang. "Tadbirkorlik sub'yektlarini huquqiy himoya qilish", ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#`; "Ijtimoiy himoy", ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://prokuratura.uz/ijtimoiy`.

[14]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 17-iyundagi PQ-4754-sonli "Nizolarni muqobil hal etish mexanizmlarini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi qarori, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`..

[15]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 17-iyundagi PQ-4754-sonli "Nizolarni muqobil hal etish mexanizmlarini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi qarori, Ilova, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`.

[16]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 11-iyuldagi PQ-223-sonli "Soliq nizolarini sudgacha hal etish mexanizmlarini takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi qarori, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/7624554`.

[17]O'zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining 2025-yil 28-iyuldagi 470-son "Bojxona sohasidagi tadbirkorlik sub'yektlarining muammolarini o'rganish va hal etish bo'yicha Apellatsiya kengashi faoliyatini tashkil etish to'g'risida"gi qarori, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/7655121`.

[18]O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2024-yil 24-maydagi №PF-80-sonli "Ma'muriy islohotlar doirasida adliya organlari va muassasalarining mas'uliyatini yanada oshirish va ularning ixcham boshqaruv tizimini shakllantirish to'g'risida"gi Farmoni.

etilmadi. Özbekiston Respublikasi Prezidentining PF-80-son Farmoni 15-bandida dastlab qöyilgan, ma'muriy şikoyatning ikki instansiyasini – Adliya vazirligi huzuridagi Oliy apellyatsiya kengaşi va Toşkent şahar Adliya boşqarmasi huzuridagi Apellyatsiya kengaşini öz içiga olgan ikki bosqiçli model örniga 19.05.2025-yildagi PQ-188-son Qaror bilan ma'muriy şikoyatlarni faqat bitta instansiyada körib çiqişni taklif etuvçi ikki apellyatsiya kengaşidan iborat «yassi» model yaratiş nazarda tutildi.[19] Bunda huquqiy eksperimentni moliyalaştiriş, apellyatsiya kengaşlari ştatlarini şakllantiriş va ularni zamonaviy ma'muriy huquq böyiça maxsus tayyorgarlikdan ötgan kadrlar bilan töldiriş masalalari hamon hal qilinmadi. Buning örniga apellyatsiya kengaşlari tarkibi idoralararo komissiya namunasida şakllantirildi va, albatta, bu kengaşlar a'zolarini qayta tayyorlaş nazarda tutilmadi. Bunday yondaşuvda mazkur organlar tomonidan şikoyatlarni körib çiqiş Adliya vazirligi tomonidan doimo olib borilgan jismoniy va yuridik şaxslar murojaatlari bilan işlaşdan sifat jihatdan farq qilişiga umid qiliş qiyin. Ehtimol, adliya organlarining eksperimental Apellyatsiya kengaşlari oldingi barça Apellyatsiya kengaşlari bilan taxminan bir xil natijalarni beradi.

Kompensator mexanizmlar uzoq muddatli istiqbolda samarali ma'muriy şikoyat tizimining munosib örnini bosa olmasligining bir qator sabablari bor. Birinçidan, turli huquqni himoya qiluvçi mexanizmlarning köpligi huquqiy tizimni murakkablaştiradi va huquqiy aniqlik hamda barqarorlikka xizmat qilmaydi. Ma'muriy hujjatlarni da'vo qilişning turli imkoniyatlari faqat bir qaraşda manfaatdor şaxslar holatini yaxşilaydi, aslida esa huquqiy noaniqlikka olib keladi, bu istiqbolda hamma uçun yomon. Şuni hisobga oliş kerakki, ma'muriy hujjat ikki tomonlama ta'sirga ega bölişi mumkin: masalan, investor uçun qulay va kelgusi quriliş manfaatlariga ta'sir qiladigan uy-joy mulkdorlari uçun noqulay. Şuni hisobga olganda, bir manfaatdor şaxs uçun şikoyatning qöşimça imkoniyatlari boşqasi uçun huquqiy beqarorlikning qöşimça manbaiga aylanadi. Maxsus nazorat organlarining çoralar köriş hujjatlari, şuningdek yangi ta'sis etilgan Apellyatsiya kengaşlarining tavsiyaviy qarorlari kabi noaniq huquqiy oqibatlarga ega qarorlar mahalliy ma'muriy-huquqiy faoliyatga huquqiy aniqlik qöşmaydi.

Ikkinçidan, kompensator huquqni himoya qiluvçi mexanizmlar ma'muriy organlarni passivlikka va öz işi sifatiga befarq munosabatga mahkum etadi: manfaatdor şaxslarni tegişli huquqiy himoya qiliş javobgarligi boşqa organlarga yuklangani sababli, ma'muriy idoralar va joylardagi ijro hokimiyati organlari öz tobe tuzilmalarining ma'muriy-huquqiy faoliyati ustidan tegişli idoraiçki nazoratni mustaqil ta'minlaş zaruratidan göyo xalos bölgandek. Ma'muriy organlarning özini özi nazorat qilişidagi bu taqçilligi uzoq muddatli istiqbolda davlat boşqaruvining samarasizligiga va ma'muriy tizimning surunkali illatlarining saqlanib qolişiga aylanadi. Bunday yondaşuvda ma'muriy organlarda özini özi nazorat qiliş mexanizmlarini rivojlantiriş va öz faoliyatini takomillaştirişga umuman rağbat bölmaydi.

Uçinçidan, huquqni himoya qiluvçi institutlarning tizimsiz rang-barangligi huquqni qöllaş amaliyotining birligiga va uning barqaror takomillaşuviga xizmat qilmaydi. Ayrim manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qilişning epizodik muvaffaqiyatli holatlari huquqni qöllaş amaliyotida tizimli ijobiy siljişlarga olib kelmaydi. Ma'muriy siyosat va amaliyotdagi barqaror özgarişlar nuqtai nazaridan ma'muriy şikoyat öz vakolati xususiyatiga köra idoraviy ma'muriy siyosat va amaliyotga ta'sir körsatiş imkoniyatlarida çeklangan va tegişli ma'muriy organlar örnini bosa olmaydigan barça nazorat va huquqni himoya qiluvçi tuzilmalarning aralaşuvidan bir neça barobar samaraliroq bölişi mumkin. Aytgança, Prezidentning xalq qabulxonalari kabi petitsiya huquqi institutlarining asosiy kamçiliklaridan biri aynan şundaki, ular qoida tariqasida murojaat qilgan manfaatdor şaxsning muammosini huquqiy vositalar bilan emas, balki boşqaruv vositalari bilan hal qiladi va şuning uçun huquqni qöllaş amaliyotiga tizimli tartibga soluvçi ta'sir körsatmaydi. Aksinça, ma'muriy hujjatni yuqori turuvçi ma'muriy organ tomonidan qayta körib çiqiş va şu munosabat bilan idora ma'muriy siyosatiga kiritiladigan tuzatişlar ma'muriy amaliyotni u yoki bu jihatda birdaniga tuzatişi, şu tariqa odatiy xatolarning takrorlanişini istisno

[19] O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2025-yil 19-maydagi PQ-188-sonli "Davlat xizmatlarini ko'rsatish bilan bog'liq ma'muriy aktlar bo'yicha nizolarni sudgacha ko'rib chiqishning yangi tartibini huquqiy eksperiment sifatida joriy etish to'g'risida"gi qarori, ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar, `https://www.lex.uz/ru/docs/7532802`.

etişi mumkin. Fuqaro tomonidan Prezident qabulxonasiga berilgan şikoyat faqat uning özi uçungina qoniqarli yakunlanişi mumkin, holbuki köplab şunga öxşaş hollarda ma'muriy organlar boşqa fuqarolarning huquqlari va qonuniy manfaatlarini çeklab, şakllangan ma'muriy amaliyotni davom ettiraveradi. Aynan şuning uçun ma'muriy şikoyat huquqi, şuningdek ma'muriy da'vo huquqi huquqiy davlat nuqtai nazaridan petitsiya huquqidan ança samaraliroq va ahamiyatliroqdir.

Aytilganlar Özbekistonda tölaqonli ma'muriy şikoyat tizimini, ya'ni sudgaça ma'muriy adliyani quriş zarurligini tasdiqlaydi. Faqat şu tariqa ma'muriy huquq islohotining muvaffaqiyatini ta'minlaş va ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyatida tartib örnatiş mumkin. Ammo ilğor xorijiy tajriba nuqtai nazaridan bu tizimni rivojlantirişning muqobil yöllari qanday?

Özbekistonda, köpçilik postsovet mamlakatlaridagi kabi, ma'muriy huquq islohoti dastlab nemis namunasi böyiça qurilgan edi. Şuni aytiş kerakki, zamonaviy ma'muriy huquqning nemis modeli haqiqatan ham juda ratsional va mukammal. Bundan taşqari, undagi asosiy element – ma'muriy sudning markaziy roliga asoslangan ma'muriy adliya nihoyatda jozibali körinadi. Tarixan zaif sud tizimi va ma'muriy organlarga turğun işonçsizlikka ega postsovet mamlakatlari uçun bunday model ideal körinardi. Biroq aynan şu doktrinal xususiyatda – ma'muriy sudning asosiy rolida – nemis modelining postsovet mamlakatlari institutsional kontekstida amalga oşiriş qiyin bölgan asosiy ziddiyati yaşiringan edi. Aynan sovet huquqiy tizimidan meros qolgan sud hokimiyatining tarixan oldindan belgilangan zaifligi va huquqni qöllaşning sodda mexanistik metodologiyasi sababli nemis modeli böyiça ma'muriy huquq islohoti hozirça Markaziy Osiyoning birorta mamlakatida ham kutilgan natijalarni bermadi.[20]

Şuni hisobga olib, ommaviy huquq markazi 2021–2024-yillarda hali töliq samarali bölmagan ma'muriy sud şaroitida manfaatdor şaxslarning huquqiy himoyalanganligini yaxşilaş böyiça takliflar tayyorlaş maqsadida sudgaça ma'muriy adliyaning xorijiy modellarini qiyosiy-huquqiy tadqiq qildi. Qiyosiy tadqiqot uçun mamlakatlarni tanlaş sud nazoratiga muqobil, ya'ni sudgaça va nosud ma'muriy adliya mexanizmlarining rivojlanganlik va örganilganlik darajasi bilan belgilandi. AQŞda ma'muriy nazoratning sudgaça institutlarining rivojlanişi ma'muriy hujjatlar qonuniyligining sud nazorati umumiy sudlar tomonidan, ançayin çeklangan hajmda va işning faktik holatlarini baholaş va tekşirişda ijro hokimiyati prerogativalariga yuksak ehtirom bilan amalga oşirilişi bilan boğliq.[21] Fransiyada ma'muriy adliyaning butun tizimi prinsipial jihatdan nosud xususiyatga ega, çunki u tarixan ijro hokimiyati içida ommaviy ma'muriyatning maxsus tuzilmasi sifatida şakllangan.[22] Şu bilan fransuz ma'muriy adliyasi ma'muriy sudlarning sud nazoratiga asoslangan nemis modelidan prinsipial jihatdan farq qiladi. Biz körib çiqqan AQŞ va Fransiyada ma'muriy adliyani taşkil etiş model va amaliyotlari bir-biriga nisbatan ham, nemis ma'muriy adliya modeliga nisbatan ham juda farq qiladi. Har bir model özining qiyosiy afzalliklariga ega; Özbekiston uçun islohotni işlab çiqişda ularni yodda tutiş kerak.

AQŞda ma'muriy adliya markazlaştirilmagan va juda moslaşuvçan. Ma'muriy-huquqiy faoliyatning har bir sohasida ma'muriy tartibga soliş maqsadlariga javob beradigan va ayni paytda qonuniylik hamda manfaatdor şaxslar huquqiy himoyasini yetarliça işonçli ta'minlaydigan öz mexanizm va amaliyotlari şakllangan.[23] AQŞda ma'muriy adliyaning yaqqol afzalligi uning protsessual tejamkorligidir: aksariyat hollarda işning faktik holatlari,

[20]Xamedov I.A., Say I.M., *Научно-практическое Пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан*, 6–8.

[21]Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, second ed. (Carolina Academic Press, 2002), 297–312.

[22]Jean-Bernard Auby и др., «Administrative Law in France», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 5–6, 28–29.

[23]Christopher J. Walker и Matthew Lee Wiener, *Agency Appellate Systems*, Final Report for the Administrative Conference of the US (2020), `https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems`.

qoida tariqasida, bir marta, bir iş yuritişda tekşiriladi, söngra faqat huquqni qöllaşning töğriligi tekşiriladi.[24] Albatta, asosiy modeldan çetga çiquvçi turli variatsiyalar bor, ammo Amerika ma'muriy adliyasining umumiy tizimli xususiyati protsessual tejamkorlikka intilişdan iborat.[25] Bu unga katta yuk bilan kuraşiş va ma'muriy nazorat maqsadlariga samarali erişiş imkonini beradi. Bundan taşqari, bunday yondaşuvning bilvosita oqibati ma'muriy tekşiruv predmetiga aylanadigan dastlabki ma'muriy hujjatlarning yuqori sifati böladi. Butun tizim ma'muriy idoralarni yuqori sifatli qarorlar qabul qilişga majbur qiladi.[26] Bu standart ma'muriy adliya tizimining barça qismlari: ham sudgaça ma'muriy şikoyat, ham sud tekşiruvi tomonidan saqlab turiladi va tasdiqlanadi. Nemis modeli bilan soliştirganda Amerika modeli köproq moslaşuvçanlik, tejamkorlik va normativ-huquqiy hujjatlarni qamrab oliş bilan ajralib turadi. Eslatib ötamiz, Amerika MTQ (APA) ma'muriy tartibni nafaqat ma'muriy hujjatlar uçun, balki ma'muriy qarorlar (normaijodkorlik) uçun ham belgilaydi.[27] Şunga muvofiq, ma'muriy adliya idoraviy normativ-huquqiy hujjatlarni ham tekşirişni nazarda tutadi.[28]

Fransuz modelining şubhasiz afzalligi Davlat kengaşining alohida, betakror rolidir; u butun ma'muriy huquq va ma'muriy amaliyotni ham tartibga soluvçi çoralarni tayyorlaşda iştirok etiş orqali, ham ma'muriy idoralarga maslahat beriş orqali, ham ma'muriy nizolarni hal etiş orqali şakllantiradi.[29] Boşqa xorijiy modellarda bunday tuzilmaning analogi yöq. Fransiya ma'muriy adliya organlarida kvazisud va ma'muriy funksiyalarning birlaştirilişi, şubhasiz, puxta örganişga loyiq va, heç bölmaganda sudgaça ma'muriy adliya islohoti doirasida, Özbekistonda özlaştiriş tavsiya etiladi. Fransiyada ma'muriy adliya organlari tomonidan ma'muriy qarorlarni tekşiriş standartlarining moslaşuvçanligini ham qayd etiş kerak. Bu butun tizimning yuqori markazlaşganligida nazoratning yetarli töliqligi va çuqurligiga erişiş imkonini beradi.[30] Şuningdek, Fransiya Davlat kengaşi tomonidan ma'muriy adliya tizimini boşqariş va nazorat qilişni taşkil etiş metodologiyasi ham, şubhasiz, örganiş uçun qiziqarli körinadi.[31] Klassik sud tizimi uçun mavjud bölmagan tartibga soliş usullarining samaradorligi va rang-barangligi bu yerda yaqqol közga taşlanadi. Sudgaça ma'muriy adliya islohotida bu usullarning barçasidan maksimal foyda bilan foydalaniş mumkin.

Şu bilan birga, xorijiy modellarning barça farqiga qaramay, Özbekistonda sudgaça ma'muriy adliyani qurişda mayoq qilib oliş kerak bölgan bir qator umumiy xususiyat yoki universal tendensiyalarni ajratib körsatiş mumkin. Birinçidan, ravşanki, ma'muriy organlar qabul qiladigan ma'muriy hujjatlar sifatini oşiriş kerak. Ma'muriy-huquqiy faoliyat qonuniyligini nazorat qiliş tizimi sifatida ma'muriy adliya umuman ma'muriy organlarni qabul qiladigan qarorlarida yuqori sifat standartlarini joriy etişga rağbatlantirişi kerak. MTQ talablarini ijro etiş – sudgaça ma'muriy şikoyatning yangi tizimini yaratiş hisobiga hal qilinişi kerak bölgan birinçi vazifa. Ma'muriy adliyaning har qanday modeli birinçi instansiya ma'muriy organlari darajasida qabul qilinadigan qarorlarning yuqori sifat standartlariga intilişi kerak. Buni ta'minlamasa, hatto eng mukammal ma'muriy adliya

[24] Howard N. Fenton, *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[25] Walker и Wiener, *Agency Appellate Systems*, 57.

[26] Howard N. Fenton, *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[27] «Administrative Procedure Act», LII / Legal Information Institute, просмотрено 24 январь 2026 г., `https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act`.

[28] Jeffrey S. Lubbers, «Administrative Law in the United States», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 387.

[29] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», *BRICS Law Journal* 3, вып. 2 (2016): 85–86.

[30] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», 96–98.

[31] François-René Burnod, *Final report on the French administrative justice*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

ham birinçi instansiya ma'muriy organlarining manfaatdor şaxslar huquqlarini ommaviy buzilişiga olib keladigan noqonuniy qaror va harakatlari tufayli yuzaga keladigan ma'muriy nizolar oqimi bilan kuraşa olmaydi.

Ikkinçidan, ma'muriy adliya tizimini darhol imkon qadar tejamkor quriş kerak, çunki barça xorijiy mamlakatlar tajribasi har qanday ma'muriy adliya tizimining asosiy muammosi doimo ösib boruvçi ma'muriy nizolar soni ekanidan dalolat beradi. Bu şuning uçun ham muhimki, Özbekistonda yaratiş möljallanayotgan yangi sudgaça ma'muriy adliya tizimi boşidanoq ulkan şikoyatlar tölqiniga duç kelişi mumkin, çunki mamlakatimizda subyektiv huquqlarni ma'muriy özboşimçalikdan himoya qiliş bilan boğliq vaziyat hozirça köngildagidek emas.

Uçinçidan, ma'muriy adliya tizimi yaxlit va inklyuziv bölişi kerak. U ham idoraiçki ma'muriy şikoyat mexanizmlarini, ham yaqin istiqbolda yaratilişi mumkin bölgan yangi idorausti sudgaça ma'muriy adliya tuzilmalarini, şuningdek ma'muriy sudlarning sud nazoratini öz içiga olişi va uyğun boğlaşi kerak. Bu elementlarning barçasi yagona ma'muriy adliya tizimiga ideal tarzda ulanişi kerak.

Törtinçidan, ma'muriy adliya mexanizmlari çeklangan resurslar şaroitida ma'muriy-huquqiy faoliyatning eng turli sohalarida tegişli nazoratni ta'minlaş uçun moslaşuvçan va tabaqalaştirilgan bölişi kerak. Şuning uçun turli toifadagi işlar uçun ma'muriy-huquqiy faoliyat qonuniyligini tekşirişning turli standartlarini işlab çiqiş zarur.

Beşinçidan, ma'muriy adliya organlarining ommaviy ma'muriyatning «faol» qismi deb ataladigan qismidan mustaqilligini ta'minlaş nihoyatda muhim. Ya'ni ham ma'muriy idoralarda, ham Hukumat darajasida ma'muriy adliya organlari işiga aralaşmaslik kafolatlari mavjud bölişi kerak. Bu holda gap sudgaça ma'muriy nazorat organlari: ma'muriy idoralar içida va ular ustida turuvçi organlar haqida bormoqda. Ammo, albatta, ma'muriy sudyalar va sudlarning mustaqilligi masalasi ham dolzarb bölib qolmoqda. Bu yerda sudgaça ma'muriy adliya organlari va ma'muriy sudlar tegişli mansabdor şaxslarining martaba kafolatlari va munosib iş haqi masalalari asosiy ahamiyatga ega.

Oltinçidan, ma'muriy adliya organlari qöllaydigan huquqiy himoya vositalari arsenali yetarliça töliq va aniq bölişi kerak. Bu yerda universalizatsiyaga umumiy tendensiya yaqqol körinadi. Şuni tan oliş kerakki, ma'muriy hujjatlardan himoya çoralari böyiça nemis modeli vositalarning eng töliq va aniq arsenalini taklif etadi; uni namuna qilib oliş kerak. AQŞ va Fransiyada amal qiladigan modellar nemis modeliga yaqinlaşadi, ammo hozirça töliqlik va aniqlikda undan ortda qoladi.

Yettinçidan, ma'muriy adliyaning Fransiya va AQŞ modellari nafaqat ma'muriy hujjatlar böyiça nizolarga, balki normativ-huquqiy hujjatlarga nisbatan ham möljallangan. Bizning fikrimizça, Özbekistonda sudgaça ma'muriy adliyani tölaqonli rivojlantiriş kerak: ma'muriy hujjatlar böyiça ham, normativ-huquqiy hujjatlar böyiça ham ma'muriy nizolarni qamrab olgan holda. Bu manfaatdor şaxslarni noqonuniy ma'muriy tartibga soliş çoralaridan eng yaxşi himoyalanişini ta'minlaydi.

Foydalanilgan manba va adabiyotlar

O‘zbekiston Respublikasining 29.08.2017-yildagi O‘RQ-440-son “O‘zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi tadbirkorlik subyektlarining huquqlari va qonuniy manfaatlarini himoya qilish bo‘yicha vakil to‘g‘risida”gi qonuni. Ko‘rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/3321355.

O‘zbekiston Respublikasining 11.09.2017-yildagi O‘RQ-445-son “O‘zbekiston Respublikasining «Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to‘g‘risida»gi qonuniga o‘zgartish va qo‘shimchalar kiritish haqida”gi qonuni. Ko‘rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/3336171.

O‘zbekiston Respublikasining 09.07.2018-yildagi O‘RQ-483-son “O‘zbekiston Respublikasining «O‘zbekiston Respublikasi Savdo-sanoat palatasi to‘g‘risida»gi qonuniga o‘zgartish va qo‘shimchalar kiritish haqida”gi qonuni. Ko‘rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/3815466.

I.A. Xamedov, I.M. Tsay. *O‘zbekiston Respublikasida sudgacha ma’muriy adliya islohoti bo‘yicha ilmiy-amaliy qo‘llanma*. Akademnashr, 2024.

I.A. Xamedov, I.M. Tsay. *O'zbekistonda ma'muriy huquq islohotining doktrinal yo'nalishida ma'muriy nizolarni ko'rib chiqishning sud amaliyoti muammolari va uni takomillashtirish imkoniyatlari to'g'risida*. I.A. Xamedov nomidagi Davlat qurilishi va ommaviy huquq markazi arxivi, 2021.

O'zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining 28.07.2025-yildagi 470-son "Bojxona sohasida tadbirkorlik faoliyati subyektlarining muammolarini o'rganish va hal etish bo'yicha Apellyatsiya kengashi faoliyatini tashkil etish to'g'risida"gi qarori. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/7655121.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 30.01.2025-yildagi PQ-33-son "Fuqarolar va tadbirkorlik subyektlari huquqlarini sud orqali himoya qilishning zamonaviy mexanizmlarini joriy etish bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlar to'g'risida"gi Qarori. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/7351827.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 19.05.2025-yildagi PQ-188-son "Davlat xizmatlari ko'rsatish bilan bog'liq ma'muriy hujjatlar bo'yicha nizolarni sudgacha ko'rib chiqishning yangi tartibini huquqiy eksperiment sifatida joriy etish to'g'risida"gi Qarori. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/7532802.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 11.07.2025-yildagi PQ-223-son "Soliq nizolarini sudgacha hal etish mexanizmlarini takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Qarori. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/7624554.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 17.06.2020-yildagi PQ-4754-son "Nizolarni muqobil hal etish mexanizmlarini yanada takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Qarori. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/4859442.

«Tadbirkorlik subyektlarini huquqiy himoya qilish». Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#.

«Ijtimoiy himoya». Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://prokuratura.uz/ijtimoiy.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 24.05.2024-yildagi PF-80-son "Ma'muriy islohotlar doirasida adliya organlari va muassasalarining javobgarligini yanada oshirish va kompakt boshqaruv tizimini shakllantirish to'g'risida"gi Farmoni. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/6937316.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 24.11.2025-yildagi PF-227-son "Sudyalar hamjamiyati organlari faoliyati samaradorligi va ochiqligini oshirish, shuningdek sud mustaqilligi kafolatlarini yanada kuchaytirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni. Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/7852951.

«O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 19.06.2017-yildagi PF-5087-son "Biznesning qonuniy manfaatlarini davlat himoyasi tizimini tubdan takomillashtirish va tadbirkorlik faoliyatini yanada rivojlantirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni». Ko'rildi: 2026-yil 23-yanvar. https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 13.04.2018-yildagi PF-5415-son "Adliya organlari va muassasalarining davlat huquqiy siyosatini amalga oshirishdagi faoliyatini tubdan takomillashtirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi Farmoni. Ko'rildi: 23 yanvar 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3681775.

Fenton, Howard N. *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Fenton, Howard N. *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

François-René Burnod. *Final report on the French administrative justice*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Hugo Flavier va Charles Froger. "Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism". *BRICS Law Journal* 3, vyp. 2 (2016).

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, va Lamprini Xenou. "Administrative Law in France". In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4- nashr.., muharrir : Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

Jeffrey S. Lubbers. "Administrative Law in the United States". In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4- nashr.., muharrir : Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

LII / Legal Information Institute. “Administrative Procedure Act”. Ko‘rildi: 24 yanvar 2026. https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act.

Strauss, Peter L. *Administrative Justice in the United States*. Second ed. Carolina Academic Press, 2002.

Walker, Christopher J., va Matthew Lee Wiener. *Agency Appellate Systems*. Final Report for the Administrative Conference of the US. 2020. https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems.

VII

Özbekistonda ma’muriy adliyaning keyingi islohoti imkoniyatlari va istiqbollari haqida

Mamlakatimizda ma’muriy adliya islohoti hal qiluvçi bosqiçga kirmoqda. Yakuniga yetib bormoqda Idoralararo komissiyaning Ma’muriy sud işlarini yuritiş kodeksi yangi tahriri loyihasi ustidagi işi, unda ma’muriy sud işlarini yuritişni takomillaştiriş Konsepsiyasiga köra, fuqarolar va tadbirkorlik subyektlarining huquqlari va qonuniy manfaatlarini sud orqali himoya qilişning ilğor zamonaviy institutlari mustahkamlanişi kerak. Bir vaqtning özida Adliya vazirligi tomonidan davlat xizmatlari körsatiş böyiça ma’muriy nizolarni sudgaça körib çiqiş sohasidagi huquqiy eksperiment olib borilmoqda. Ötgan yil davomida biz maqolalarimizda ma’muriy adliya islohotining bu asosiy yönalişlarining dolzarb masalalarini ança batafsil yoritdik. Bundan taşqari, biz turdoş islohotdagi – ma’muriy tartiblar islohotidagi vaziyatni ham qözğagandik; u «Ma’muriy tartiblar töğrisida»gi qonunning yangi tahriri yana Senatda harakatsiz yotgani sababli hozirça tugallanmagan bölib qolmoqda. Ma’muriy adliya islohotini va uning istiqbollarini mahalliy huquqiy tizimning institutsional kontekstida körib çiqiş vaqti keldi: yangi institutlarni joriy etişni murakkablaştiradigan tizimli qiyinçiliklarni tuşuniş, huquqiy tizimning institutsional inersiyasi keltirib çiqaradigan asosiy muammolarni körib çiqiş. Mazkur maqolada biz ma’muriy adliya islohotining hozirgaça tegişli e’tibor olmagan, ammo uning muvaffaqiyatini köp jihatdan belgilaydigan va albatta yaqin yoki uzoq istiqbolda hal qilişni talab qiladigan ayrim tizimli masalalarini körib çiqamiz.

Özbekistonda ma’muriy adliya islohoti oldida turgan asosiy muammo barça MDH mamlakatlariga xos bölgan va ommaviy-huquqiy islohotlar davomida hamon yengib ötilmagan postsovet huquqiy tizimining institutsional xususiyatlari bilan boğliq. Özbekistonda, mintaqamizdagi boşqa davlatlardagi kabi, köplab postsovet huquqiy institutlari saqlanib qolmoqda va hatto rivojlanişda davom etmoqda. Şuning uçun hozirda joriy etilayotgan yangi ma’muriy huquq aslida postsovet huquqiy tizimining eskirgan institutlari orasiga qisilib qolmoqda va şakllangan huquqni qöllaş amaliyotining inersiyasi bilan kuraşa olmaydi. Bugun ma’muriy tartiblar va ma’muriy adliyaning yangi institutlari ma’muriy javobgarlik hamda qonunlar ijrosi va fuqarolar huquq va erkinliklariga rioya etilişi ustidan prokuror nazorati kabi eski postsovet institutlari bilan yonma-yon yaşamoqda (mohiyatan, bari öşa maşhur ma’muriy-huquqiy faoliyat sohasidagi umumiy nazorat!). Albatta, bunday qöşniçilik yangi institutlarning mahalliy huquqiy tizimda tasdiqlanişiga xizmat qilmaydi. Ma’muriy adliya islohoti bugun duç kelayotgan asosiy institutsional va doktrinal muammolarni körib çiqamiz.

Ma’muriy huquq nazariyasida obyektiv qonuniylik nazorati va subyektiv qonuniylik nazoratini, ya’ni aniqroq aytganda *subyektiv huquqlarni himoya qilişni* farqlaş qabul qilingan. Obyektiv qonuniylik nazorati ma’muriy organlar qaror va harakatlarining obyektiv qonuniylikka, ya’ni amaldagi qonunçilik talablariga muvofiqligini nazorat qilişdan iborat. Bu turdagi qonuniylik nazorati XIX asr oxirigaça kontinental Yevropa mamlakatlari uçun xos edi. Mohiyatan, bu qonuniylik ustidan nazorat edi. XIX asr oxirida ma’muriy adliya rivojlanişi bilan u aniq ma’muriy nizolarni körib çiqiş asosida qonuniylik nazorati, ya’ni mohiyatan subyektiv huquqlarni sud orqali himoya qiliş bilan almaştirila boşlandi. Bunda Germaniyada bu transformatsiya Fransiyaga qaraganda tezroq keçdi, aynan şu sababli ma’muriy nizolarni körib çiqiş bilan ma’muriy sudlar şuğullandi. Fransiyada

Davlat kengaşi va uning quyi organlari dastlab aynan obyektiv qonuniylik nazorati bilan şuğullangan, ammo ma'muriy adliyaning institut sifatidagi huquqni himoya qiliş xususiyati tufayli nazorat xususiyatini asta-sekin subyektiv huquqlarni himoya qiliş tomon özgartirgan. Bugun Fransiya ma'muriy adliyasi ma'muriy adliyaning Yevropa va jahon standartlariga töliq mos keladi, faqat ma'muriy sud işlarini yuritişning ayrim xarakterli xususiyatlari bu nazoratning dastlab obyektiv tabiatda bölganini eslatib turadi.

SSSRda hali ötgan asrning 20-yillaridayoq obyektiv qonuniylik nazorati foydasiga doktrinal tanlov qilingan; u prokuratura organlari zimmasiga yuklatilgan. Öşa 20-yillarda SSSRda ma'muriy sud yaratiş ğoyasi asossiz deb rad etildi. Sovet prokuror nazorati V.I. Lenin tomonidan özining maşhur «Ikki tomonlama böysuniş va qonuniylik töğrisida» asarida doktrinal jihatdan ifodalangan. Sovet prokuraturasining prototipi aynan öşa davr Fransiya Davlat kengaşi bölgan deb hisoblaşga asos bor. Biroq Davlat kengaşidan farqli ölaroq, sovet prokuror nazorati huquqni himoya qiliş roli tomon evolyutsiyaga uçramadi. Bunga şart-şaroit yöq edi, çunki uzoq vaqt sovet huquqiy fani ma'muriy adliya zaruratini inkor etdi, huquqiy davlat quriş vazifalari esa ongli ravişda faqat qayta qurişning eng oxirida qöyildi.

Şuni tuşuniş kerakki, SSSRda öz tarixining köp qismi davomida fuqarolarning subyektiv huquqlarini himoya qiliş dolzarb vazifa bölmagan. Huquqiy doktrina sovet davlati aprior tarzda mehnatkaş xalq huquqlarini qöriqlaydi va şuning uçun alohida fuqaro huquqlarini himoya qilişga ehtiyoj yöq degan asosga tayanardi. 80-yillar oxirida bu adaşuv sovet huquqşunoslari tomonidan inson huquqlarining dahşatli buzilişlariga oid köplab faktlar nuqtai nazaridan şafqatsiz foş etildi. Biroq muammoning yeçimini topişga ulgurmadilar: Sovet Ittifoqi parçalanib ketdi. Fuqarolar huquqlarini ma'muriy özboşimçalikdan himoya qiliş yöllarini izlaş bilan endi sovet mamlakati xarobalarida vujudga kelgan yangi mustaqil davlatlar şuğullanişga töğri keldi. Bu vazifani hal etişda Ğarbning huquqiy davlatlari sinovdan ötkazgan yagona yöl bor edi – ma'muriy adliyani şakllantiriş va manfaatdor şaxslarning subyektiv huquqlarini himoya qilişga asoslangan qonuniylik nazoratiga ötiş.

Manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qilişda ma'muriy adliyaning prokuror nazorati oldidagi asosiy afzalligi nimada?

Birinçidan, ma'muriy adliya amalga oşiradigan nazoratning özi ma'muriy hujjat yoki ma'muriy harakatning amaldagi qonunçilik talablariga muvofiqligini aniqlaş bilan tugamaydi. Bu rasmiy muvofiqlik, biz köp marta amin bölganimizdek, na qonun ustuvorligini, na manfaatdor şaxslar huquqlarining ma'muriy özboşimçalikdan haqiqiy himoyalanganligini ta'minlaydi. Ma'muriy adliya fuqarolar, tadbirkorlik subyektlari, NNTlarning huquq va qonuniy manfaatlarini ma'muriy organlarning noqonuniy qaror va harakatlaridan himoya qilişga xizmat qiladi. Şu maqsadni közlab, ma'muriy sud yoki sudgaça ma'muriy adliya organi ma'muriy hujjatni nafaqat qonunçilik talablariga muvofiqligi nuqtai nazaridan, balki ma'muriy tartiblar prinsiplari nuqtai nazaridan va tegişli ma'muriy tartib nuqtai nazaridan ham tekşirişga da'vat etilgan. Şu tariqa sud nazorati ança puxta va samarali böladi.

Ikkinçidan, ma'muriy-yustitsion qonuniylik nazorati, qonuniylik ustidan prokuror nazoratidan farqli ölaroq, manfaatdor şaxslar iştirokida aniq ma'muriy nizoni tegişli ma'muriy yoki sud iş yuritişida körib çiqiş asosida amalga oşiriladi. Prokuratura heç qaçon ma'muriy nizoni körib çiqişning zarur darajasini ta'minlay olmaydi, çunki zarur huquqiy tartib yöq va prokuror tekşiruvi dastlabdan qonunçilik talablariga rasmiy muvofiqlikka yönaltirilgan.

Uçinçidan, ma'muriy sud yoki sudgaça ma'muriy adliya organlarida qöllaniladigan huquqiy tartib manfaatdor şaxslarga işni körib çiqişda iştirok etiş va öz huquqlarini himoya qiliş imkonini beradigan protsessual huquqlarni ta'minlaydi.

Garçi sönggi yigirma yilda prokuror nazoratidan huquqni himoya qiliş maqsadlarida foydalaniş tendensiyasi kuzatilsa-da, prinsipial jihatdan, öz tabiati va vositalariga köra, u subyektiv huquqlarni himoya qiliş uçun emas, balki obyektiv qonuniylik nazorati uçun möljallangan. Prokuratura manfaatdor şaxslar huquqlarini himoya qiliş qobiliyatida ma'muriy adliya bilan tenglaşa olişi uçun unga sönggi asr davomida Fransiya Davlat kengaşi

bosib ötgan transformatsiya yölini bosib ötişga töğri kelardi. Bu esa, mohiyatan, prokuraturani ma'muriy adliya organiga aylantirişni anglatardi.

Aytilganlar nuqtai nazaridan ravşanki, mahalliy huquqiy tizimda allaqaçon «yetilib» kelayotgan ma'muriy adliya va prokuror nazoratining institutsional ziddiyati hal qilişni talab qiladi. Bu ikki institut tarixiy raqiblar bölib, bir vaqtning özida bir xil sohada mavjud böla olmaydi. Bugungi Özbekiston ma'muriy huquqida ma'muriy adliya va prokuror nazoratining birlaştirilişi vaqtinçalik anglaşilmovçilik bölib, u tarixan, bir tomondan, ma'muriy sudning nisbiy zaifligi bilan, ikkinçi tomondan, prokuratura ta'siri inersiyasining saqlanib qolayotgani va eskirgan umumiy nazorat institutini huquqni himoya qiliş vazifalariga moslaştirişga urinişlar bilan boğliq[1]. Barça zamonaviy huquqiy davlatlarda manfaatdor şaxslarni ma'muriy-huquqiy himoya qiliş bilan ma'muriy adliya organlari, prokuratura esa faqat jinoiy ta'qib bilan şuğullanadi. Faqat postsovet makonining ayrim mamlakatlaridagina prokuratura umumiy nazorati ma'muriy huquq sohasida hukmronlik qilişda davom etmoqda va hatto huquqni himoya qiliş vazifalarini hal etişga moslaştirilmoqda, bu ma'muriy adliyaning zamonaviy institutlarini me'yoriy tarzda qurişga xalaqit beradi.

Ma'muriy adliya islohoti uçun jiddiy muammo şakllangan huquqni qöllaş amaliyotida qonuniylikni tuşunişdagi postsovet doktrinal stereotiplarining inersiyasi böldi. Avvalo şuni aytiş kerakki, sovet ma'muriy huquqida *rasmiy* qonuniylik ğoyasi hukmron edi; u amaldagi qonunçilikka sözma-söz muvofiqlik talabida ifodalanardi. Eslatib ötamiz, sovet huquqiy doktrinasiga köra, huquq sifatida faqat davlat tomonidan belgilangan va qöriqlanadigan qonunçilik normalari e'tirof etilardi. Garçi qonun eng yuqori yuridik kuçga ega normativ-huquqiy hujjat sifatida e'tirof etilsa-da, u qonunosti hujjatlar darajasida aniqlaştiriş va batafsillaştirişga muhtoj deb hisoblanardi. Şuning uçun keyinçalik Hukumat hujjatlarida va ittifoq respublikalari darajasida aniqlaştiriladigan ramkaviy xususiyatdagi ittifoq qonunlarini qabul qiliş amaliyoti şakllandi. Rasmiy doktrinaga köra, bu aniqlaştiriş davomida qonunlar normalarining mazmuni qonunosti normativ-huquqiy hujjatlarining aniqlaştirilgan normalariga töliq ötkaziladi. Aslida esa tartibga soliş idoraviy darajada jiddiy buzilar va hatto butunlay özgarardi. Şunday qilib, *qonun asta-sekin bevosita harakat hujjati rolini yöqotdi* va eng yaxşi holatda faqat huquq hosil qiluvçi funksiyani saqlab qoldi.

Şunday qilib, *rasmiy qonuniylik aslida qonunosti normativ-huquqiy hujjatlar normalariga rioya qiliş talabigaça tuşib qoldi*. Şuni tuşuniş kerakki, qonuniylikni bunday tuşuniş – rasman huquq manbai sifatida e'tirof etilmagan, ammo aslida sovet huquqiy tizimi xususiyatini belgilab bergan huquqiy doktrinadan boşqa narsa emas. Bu doktrina fanda «yuridik normativizm» nomini oldi. Yuridik normativizmning muhim xususiyatlari nimada?

Birinçidan, bu huquqni amaldagi qonunçilik normalari majmuasi sifatida tuşunadigan sodda, vulgar-pozitivistik tasavvur, bunda qonunçilik sovet an'anasiga köra kengaytirilgan tarzda tuşuniladi: bu nafaqat qonunlar, balki barça qonunosti normativ-huquqiy hujjatlardir. «Qonunçilik» tuşunçasini kengaytirilgan talqin qilişning zararliligi haqida hali qayta quriş yillarida sovet huquqşunoslari yozgan. Biroq bugungi kungaça Özbekistonda, boşqa köplab postsovet mamlakatlaridagi kabi, qonunçilikning bunday kengaytirilgan tuşunçasi saqlanib qolmoqda. Zamonaviy huquqiy davlatlarda qonunçilik deganda faqat qonunlar tuşuniladi. Ammo huquq, hatto bu tuşunçani töğri tuşunganda ham, qonunçilikka qisqartirilmaydi. Huquq – bu, eng avvalo, huquq prinsiplari! Huquqiy davlatlardagi butun zamonaviy ommaviy huquq, xususan zamonaviy ma'muriy huquq, qonunçilikda mustahkamlanmagan bölişi ham mumkin bölgan asosiy huquqiy prinsiplarga asoslanadi. Masalan, mutanosiblik prinsipi na GFRning Asosiy qonunida, na MTQda mustahkamlangan, biroq amalda manfaatdor şaxs zimmasiga majburiyat yuklovçi har bir da'vo qilingan ma'muriy hujjat ma'muriy sud tomonidan mutanosiblikka tekşiriladi.

[1]Garchi prokuraturaning "umumiy nazorat" atamasi qonunchilikdan rasman chiqarib tashlangan bo'lsa-da, mazmun jihatidan bu institut hech qayerga yo'qolgani yo'q. U yangi nom ostida amal qilishda davom etmoqda. Gap ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyati sohasida qonunlarning ijro etilishi hamda fuqarolarning huquq va erkinliklariga rioya etilishi ustidan nazorat haqida bormoqda; bu nazorat hamon prokuratura organlari tomonidan amalga oshiriladi.

Post-sovet huquqni qöllaş amaliyoti yuridik normativizmga xos huquqning an'anaviy tor tuşunçasi, şuningdek unga mos huquqni talqin qilişning qonunçilik normalarini sözma-söz grammatik talqin qilişga keltiriladigan sodda metodologiyasi tufayli huquqiy prinsiplarni odatda e'tiborsiz qoldiradi. Şuni tuşuniş kerakki, zamonaviy huquqiy davlatlarda ma'muriy adliya huquqiy prinsiplarni ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyati qonuniyligini baholaşda asosiy platforma sifatida aslo bejiz qöllamaydi. Gap şundaki, umume'tirof etilgan huquqiy prinsiplarsiz huquqni qöllaş huquqiy davlatning doktrinal mayoqlarini yöqotadi va göyo «hammasi qonun böyiça, mohiyatan esa masxara» degandek yuridik formalizmga tuşib qoliş xavfini tuğdiradi. Bu saboqlarni Ğarbning zamonaviy huquqiy davlatlari ança oldin özlaştirgan. XX asrning ikkinçi yarmida Ğarb huquqiy doktrinalari huquq prinsiplarining huquqiy tizimning huquqiy aniqligi va prognozlanuvçanligini ta'minlaşdagi asosiy rolini e'tirof etdi. Biroq Sovet Ittifoqi öz mavjudligining butun davri davomida umumiy jahon huquqiy amaliyotidan butunlay taşqarida qoldi, çunki özining sotsialistik davlat qurilişi yölidan bordi va huquqiy davlat prinsiplariga muhtoj emas edi. Huquqiy davlat qadriyatini e'tirof etiş va uning asosiy prinsiplari hamda institutlariga qiziqiş faqat qayta quriş bosqiçida, byurokratizmga botgan sovet davlatçiligini qutqariş allaqaçon keç bölgan paytdagina mumkin böldi.

Aynan yuridik normativizm doktrinasi *yuridik formalizm*, huquqni «qonunçilik»ga aql va adolatning azaliy falsafiy asoslaridan ajratgan holda qisqartirib, davlat boşqaruvida «qoğoz» har doim insondan köra köproq ahamiyat kasb etgan total byurokratizm hukmronligiga olib keldi. Şuni aytiş kerakki, rasmiy qonuniylik va u keltirib çiqaradigan yuridik formalizm, ma'lum taşqi öxşaşlikka qaramay, nafaqat qonun ustuvorligiga javob bermaydi, balki unga zarar ham yetkazadi, köpinça qonunni qonunosti normativ tartibga soliş bilan almaştiradi. Zero, qonunga bevosita ziddlikdan taşqari, qonunning normativ mazmunidan boşqa, kamroq yaqqol çetlanişlar bölişi mumkin; ular rasmiy yondaşuvda e'tibordan çetda qoladi. Natijada huquqni qöllaş amaliyotida qonunçilik talablariga taşqi, sözsiz rioya qilingan holda qonunning mohiyati va ma'nosidan çetlaniş yuz beradi.

Sovet huquqining yuridik formalizmi qonunçilik normalari sözma-söz, heç qanday talqinsiz, turliça öqişga yöl qöymasdan qöllanilişi kerak degan keng tarqalgan işonç bilan kuçayardi. Huquqni qöllaş faoliyatini bunday *mexanistik* tuşuniş qonun harfining uning ruhi ustidan pirovardida ğalaba qozonişini belgilab berdi va byurokratizm hukmronligiga juda qulaylik tuğdirdi. Ma'muriy organlardan faqat qonunçilik talablariga sözmasöz rioya qiliş talab qilinardi, bunda rasmiy qonuniy qaror, ya'ni qonunçilik harfiga muvofiq qaror aprior qonuniy hisoblanardi. Qonuniylikni boşqa heç qanday tarzda, masalan, huquq prinsiplari nuqtai nazaridan tekşiriş talab qilinmasdi. Natijada huquqiy tizim, agar bunda rasmiy qonuniylik jabrlanmasa, fuqarolar huquq va erkinliklarining qöpol çeklanişlariga bemalol yöl qöyardi. Konstitutsiyaviy kafolatlar huquqni qöllovçi tomonidan öşa aniqlaştiriş iyerarxiyasi tufayli e'tiborga olinmasdi; bu iyerarxiya bevosita harakatni faqat keyingi aniqlaştirişga muhtoj bölmagan normativ-huquqiy hujjatlarga, ya'ni amalda idoraviy normativ-huquqiy hujjatlarga qoldirardi.

Huquqni qöllaşning mexanistikligi huquqiy talqinning roli va ahamiyatini doktrinal inkor etiş bilan mustahkamlanardi. Aslida sovet davlat organlari va hatto sudlar faqat bitta talqin usulini: grammatik, ya'ni sözmasöz usulni qöllardi. Tarixiy, tizimli va teleologik talqin usullari huquq nazariyasida örganilardi, ammo amalda qöllanilmasdi. Heç qanday maxsus talqinni talab qilmaydigan sözma-söz huquqni qöllaş umumiy amaliyotga aylandi. Bunday mexanistik yurisprudensiya hatto sovet huquqi uçun ham arxaik va nuqsonli edi; buni Oliy sud Plenumi qarorlari kabi hodisaning mavjudligi isbotlaydi: ular sovet huquqiy tizimida talqin yetişmovçiligini ma'lum darajada töldirardi.

Yuridik formalizm va mexanistik huquqni qöllaş illatlari sovet huquqiy doktrinasida *huquq prinsiplarini inkor etiş* bilan kuçayardi. Garçi sovet qonunlarida prinsiplar uçrasa-da, ular faqat mafkuraviy va huquq hosil qiluvçi xususiyatga ega bölib, bevosita harakatga ega emasdi. Huquq prinsiplarini inkor etiş sovet huquqni qöllovçini hatto qarorning adolatsizligi ravşan bölgan hollarda ham yuridik formalizmdan çetga çiqiş imkoniyatidan mahrum qilardi. *Sud huquq prinsipini qöllaş imkoniyatiga ega bölmay, aslida ma'muriy organ kabi xuddi*

şu mexanistik huquqni qöllaş mantiğiga amal qilardi. Şuning uçun sud nazorati samarasiz bölib çiqardi. Faqat rasmiy qonuniylikka amal qilgan sud fuqaroga işonçli huquqiy himoyani şunçaki ta'minlay olmasdi.

Ötiş davrida huquqiy tartibga soliş ham asosan qonunosti darajada amalga oşirilardi. Qonunlarning sifati obyektiv sabablarga köra yuqori böla olmasdi: 90-yillarda Özbekistonda hatto doimiy işlaydigan parlament ham, qonun ijodkorligi uçun zarur ekspert-tahliliy salohiyat haqida gapirmasa ham, yöq edi. Şuning uçun mustaqil rivojlanişning birinçi ön yilligida asosiy masalalarni qonunosti normativ-huquqiy hujjatlar bilan keyinçalik batafsil tartibga solgan holda, havola normalariga töla deklarativ xususiyatdagi qisqa qonunlarni qabul qiliş amaliyoti davom etdi. Ötiş davridagi normaijodkorlik faoliyatining yuqori intensivligi qonunçilik tizimida qonunosti normativ-huquqiy hujjatlarning soliştirma uluşining keskin ösişiga olib keldi; bu sovet huquqidan meros qolgan yuridik formalizm şaroitida qonun ustuvorligining yemirilişiga muqarrar ravişda olib keldi. *Aslida qonun tartibga soluvçi va huquqni qöllaş amaliyotida yetakçi rolni egallay olmadi*. Huquqiy tartibga solişdagi bunday vaziyat qonunlar sifatini yaxşilaş va davlat siyosatida qonun çiqaruvçi hokimiyat tarmoğining rolini oşiriş böyiça barça sa'y-harakatlarga qaramay, bugungi kungaça saqlanib qolmoqda. Bu muammoga Özbekistonning birinçi Prezidenti ham, davlatning amaldagi rahbari ham bir neça bor e'tibor qaratgan.

Yuridik formalizm va huquqni qöllaşning mexanistikligini postsovet davrida kuçaytirgan ikkinçi muhim tendensiya tartibga soluvçi siyosat va davlat boşqaruvining tarmoq jihatdan parçalanişidan iborat edi. Bunda huquqiy tartibga soliş yagona doktrinal asosni yöqotib, muqarrar ravişda tarmoq qismlariga parçalanardi. Keyinçalik integratsiyalovçi asos rolini konseptual hujjatlar va davlat rahbarining hujjatlari öynay boşladi, ammo doktrinal dezintegratsiya oqibatlarini töliq yengib bölmadi. Yangi huquqiy doktrinasiz bu deyarli mumkin emas. Şuning uçun huquqni qöllaş amaliyotida biz bugun yuridik formalizm va mexanik huquqni qöllaşdan kelib çiqadigan illatga – *qisman huquqni qöllaş*ga duç kelmoqdamiz. Bu hodisaning mohiyati şundaki, huquqni qöllovçi körib çiqilayotgan ma'muriy işga aloqador barça qonunçilikni emas, balki faqat şakllangan amaliyotda u yoki bu tarmoq yoki davlat boşqaruvi sohasida amal qiliş qabul qilingan ayrim qonunçilik hujjatlarini sözmasöz qöllaydi. Bunda boşqa qonunçilik hujjatlari, hatto qonunlar normalari ham şunçaki e'tiborsiz qoldirilişi mumkin!

Şuni aytiş kerakki, bunday illatli amaliyot mahalliy huquqiy tizimda bejiz tarqalgan va mustahkamlanib qolgan emas. Sovet huquqiy tizimidan meros qolgan, *erkin talqinni va, demak, huquqni talqin qiliş böyiça bahslarni istisno etadigan mexanistik huquqni qöllaş doktrinasi voqealarning bunday rivojini oldindan belgilab berdi*. Sovet tuzumidan voz keçib, biz, şunga qaramay, sovet huquqiy doktrinasidan çetlaşmadik va hatto davlatning qonunçilikni talqin qiliş monopoliyasini qonun bilan mustahkamladik. Ma'lumki, amaldagi «Normativ-huquqiy hujjatlar töğrisida»gi qonunning 55-moddasi qonunosti normativ-huquqiy hujjatni qabul qilgan organga rasmiy talqin huquqini beradi[2]. Garçi rasman bu moddada *norasmiy* talqin haqida heç narsa aytilmagan bölsa-da, mustaqil Özbekistonning huquqiy tizimida huquqni talqin qiliş erkinligi paydo bölişi ehtimolini istisno etiş uçun rasmiy talqinning bitta institutining özi yetarli böldi. Bundan taşqari, qisman huquqni qöllaş amaliyotining tarqalişiga davlat xizmati kadrlarining umumiy huquqiy savodxonlik darajasi pasayişi ham xizmat qildi. E'tibor bering, şunga öxşaş hodisalarni postsovet makonining köplab mamlakatlarida kuzatiş mumkin. Körinişidan, bular ötiş davri huquqni qöllaş amaliyoti prizmasidan sinib ötgan umumiy sovet huquqiy merosimizning xarakterli xususiyatlaridir.

Huquq prinsiplari böyiça ötiş davrida heç qanday yaxşilaniş yuz bermadi. *Özbekiston huquqiy tizimi, çorak asrdan ortiq mustaqil rivojlanişga qaramay, sovet yuridik normativizmini hamon yenga olmayapti*. Aksariyat mutaxassislar va hatto sudyalar huquq prinsiplarini huquqni qöllaş faoliyatida qöllaş imkoniyatiga şubha bilan qaraydi. Vaholanki, huquq prinsiplarini e'tirof etiş va ularni normaijodkorlik hamda huquqni qöllaş faoliyatida

[2]Mazkur norma "Normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risida"gi Qonun uchun an'anaviy bo'lib, uning barcha tahrirlarida saqlanib qolgan.

qöllaş davlat boşqaruvi sohasidagi huquqiy madaniyatni sezilarli oşirib, uni hatto amaldagi qonunçilikni tubdan yaxşilamasdan ham huquqiy davlat standartlariga yaqinlaştirişi mumkin edi.

Yuridik formalizm, talqin erkinligini inkor etadigan va huquq prinsiplarini tan olmaydigan mexanistik qisman huquqni qöllaş davlat boşqaruvi ustidan sud nazoratining zaifligini oldindan belgilab berdi; uni sud-huquq islohotining barça sa'y-harakatlariga qaramay yengib bölmadi. Sud nazoratining bu institutsional zaifligi ma'muriy sudlar taşkil etilgandan keyin yaqqol körindi. Aslida ma'muriy sud institut sifatida ma'muriy hokimiyatni qonun kuçi bilan jilovlaş uçun möljallangan. Sud hokimiyatining mustaqilligini ta'minlaşga qaratilgan barça körilgan çoralarda bugun göyo heç narsa ma'muriy sudga ma'muriy organlarning ma'muriy-huquqiy faoliyati ustidan samarali sud nazoratini amalga oşirişga xalaqit bermaydi. Ammo zaiflaşgan qonun ustuvorligi şaroitida, tölaqonli huquqiy talqinsiz, nihoyat huquq prinsiplarini qöllamasdan sud nazorati «tişsiz», huquqni qöllaş amaliyotiga sezilarli ta'sir körsatişga ojiz bölib çiqadi. Bunday şaroitda sudning ma'muriy huquqni qöllovçi mantiğiga qöşadigan heç narsasi yöq. Şuning uçun agar ma'muriy organ rasmiy qonuniylikka amal qilsa, ma'muriy sudga ma'muriy qaror bilan rozi bölişdan boşqa çora qolmaydi. Uning qonuniylikni tekşirişning boşqa heç qanday vositasi yöq.

Vaholanki, qonuniylik prinsipi huquqiy davlat doktrinasi nuqtai nazaridan ança çuqurroq mazmunga ega. Masalan, zamonaviy tuşunçadagi qonuniylik prinsipi quyidagi elementlarni öz içiga oladi:

- — Qonun ustuvorligi. Biz uçun ança odatiy prinsip, ammo uning qöllanilişi juda aniq ta'minlanadi: agar biror qonunosti NHHda qonunga nomuvofiqlik uçrasa, bunday norma bekor va qöllanilişi şart emas.

- — Qonunga asoslanganlik, yoki *qonun şartlovi*. Ma'muriy organning manfaatdor şaxsga hokimiyatni har qanday qöllaşi uçun qonunda asos bölişi kerak. Qonun şartlovi – qonun ustuvorligining tayançi. Bu prinsip tufayli ma'muriy qaror va harakatlar qonuniyligini baholaş masalalarida e'tibor boşqa qonunçilik hujjatlariga emas, balki qonunga qaratiladi.

- — Qonundan çetga çiqiş taqiqi. Bu prinsip huquqni qöllovçilarga, ham ma'muriy organlarga, ham sudga qonun normalari talablarini özboşimçalik bilan e'tiborsiz qoldirişni yoki ularni tanlab qöllaşni taqiqlaydi. Bu prinsipni MTQ bilan boğliq vaziyatga qöllab, şuni ta'kidlaş mumkinki, MTQ ma'muriy organlar yoki sudlar tomonidan uning predmetiga kiruvçi munosabatlarga qöllanilmagan barça holatlar qonundan çetga çiqişdan, demak, qonuniylik prinsipining buzilişidan boşqa narsa emas. Soddaroq aytganda, bularning bari – *qonunga zid* qaror va amaliyotlardir. Qonuniylikning bunday mazmuni bugun zamonaviy huquqiy davlatlarda umume'tirof etilgan.

Aytilganlar nuqtai nazaridan ravşan böladiki, bugungi eng muhim doktrinal muammo huquqni qöllaş amaliyotida postsovet yuridik normativizmidan qat'iy çetlaşişdan iborat. Şuni tuşuniş kerakki, yuridik normativizm va u keltirib çiqaradigan yuridik formalizm – muayyan doktrinal klişelar va şakllangan huquqni qöllaş amaliyoti inersiyasi bilan qöllab-quvvatlanadigan huquqiy tizimning jiddiy illatidir. Ma'muriy adliya islohotining muvaffaqiyati köp jihatdan biz bu inersiyani qançalik yenga olişimiz va huquqni qöllaş amaliyotida ma'muriy tartiblar prinsiplarini, şu tariqa huquqiy davlat prinsiplarini tasdiqlay olişimiz bilan belgilanadi. Qonuniylik, mutanosiblik va işonçni himoya qiliş kabi prinsiplar mamlakatimizdagi yangi ma'muriy va sud amaliyotining asosiga aylanişi kerak.

Collection of Information and Analytical Materials on the Reform of Administrative Justice in Uzbekistan

This collection of analytical materials was prepared within the Laboratory of Public Law and Governance, established in April 2025 by Westminster International University in Tashkent (WIUT) and the Centre for Public Law of the University of World Economy and Diplomacy[1] as an applied policy research initiative of the Centre for Policy Research and Outreach (CPRO) at WIUT. The Laboratory conducts policy-oriented research and expert analysis and develops recommendations to support public law, governance and administrative reforms in Uzbekistan.

Established in 2019, CPRO serves as WIUT's platform for interdisciplinary, policy-relevant research and for engagement with policymakers and practitioners. Working with WIUT academics and researchers as well as external experts, the Centre promotes evidence-based policymaking through research, policy dialogue and cooperation with government institutions, international development partners, the private sector and civil society.

The collection is intended to inform ongoing administrative justice reforms in Uzbekistan, including improvements to administrative court proceedings and to pre-trial administrative procedures in public administration. It is designed to support the work of the Government of Uzbekistan and the Supreme Court of the Republic of Uzbekistan. Selected materials are also contributing to the drafting of a new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings, pursuant to Presidential Resolution No. RP-33 of 30 January 2025 "On Additional Measures for the Implementation of Modern Mechanisms for Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities".

Recommended citation:
Khamedov I., Tsay I. (2026). *Collection of Information and Analytical Materials on the Reform of Administrative Justice in Uzbekistan*. Centre for Policy Research and Outreach, Westminster International University in Tashkent.

Tashkent, WIUT – 2026

[1]The Centre has since been renamed the Center for Studies of Public Policy and Law named after I.A. Khamedov.

Contents

I. *Doctrinal guidelines for the reform of administrative court proceedings* 56

II. *On the problematic issues in drafting the new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings* 67

III. *Expert assessment of the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan* 75

IV. *Expert assessment of the draft new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings* 81

V. *Interview on pressing issues of the legal experiment in the field of pre-trial administrative justice* . . 85

VI. *On alternative paths for the development of pre-trial administrative justice in Uzbekistan* 91

VII. *On the possibilities and prospects for the further reform of administrative justice in Uzbekistan* . . . 101

I

Doctrinal guidelines for the reform of administrative court proceedings

This year marks the twentieth anniversary of the reform of administrative law in the Republic of Uzbekistan. Since 2005, the country has been carrying out focused and consistent work to build a new, modern body of administrative law.[1] *We have written repeatedly before about the significance of the Law "On Administrative Procedures", the regulatory outcomes expected of it, and the dramatic vicissitudes of its preparation and implementation, including the difficulties of working on its new version.*[2] *This chapter addresses the reform of the second most important institution of modern administrative law: administrative justice and its central element – administrative court proceedings.*

In 2017, by Presidential Decree No. UP-4966, administrative courts were established in Uzbekistan for the first time in its history.[3] Initially, their competence was defined ambiguously: in addition to public-law disputes, cases concerning administrative offences were also assigned to the jurisdiction of the new courts, which is not consistent with the modern doctrine of administrative justice.[4] By 2021, however, the administrative courts had been reformed: cases concerning administrative offences were removed from their competence and transferred to the jurisdiction of the criminal courts.[5] The administrative courts came to hear only public-law disputes. With the adoption in 2018 of the Code of Administrative Court Proceedings[6] , a distinct procedural form for hearing such disputes also emerged. Thus, technically, the reform of administrative justice along the German model had been carried out: ***a modern system of administrative courts and administrative court proceedings had appeared in Uzbekistan. This was undoubtedly a crucial step in securing the protection***

[1]See Annex No. 2 to Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-24 "On the Program for Realizing the Goals and Objectives of Democratizing and Renewing Society and Reforming and Modernizing the Country" (repealed pursuant to Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-6075 of September 27, 2020).

[2]Khamedov I.A., [The Reform of Administrative Procedures Must Be Brought to Completion], Gazeta.uz, `https://www.gazeta.uz/ru/2024/06/15/admin-reform-column/`; [The APA: A Law Awaiting Enforcement], Gazeta.uz, `https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/`; [The APA: A Law That Is Not Enforced], Gazeta.uz, `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/`.

[3]Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-4966 of February 21, 2017 "On Measures for the Radical Improvement of the Structure and the Enhancement of the Effectiveness of the Activity of the Judicial System of the Republic of Uzbekistan."

[4]Ibid. para. 8.

[5]Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-6034 of July 24, 2020 "On Additional Measures for the Further Improvement of the Activity of Courts and the Enhancement of the Effectiveness of Justice"; Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-665 of January 12, 2021 "On Amendments and Additions to the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Liability in Connection with the Improvement of the Institution of Review of Court Decisions."

[6]Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings of January 25, 2018.

of the constitutional rights of citizens and business entities against unlawful decisions and actions of administrative authorities.

Of course, the procedural form of administrative court proceedings was not perfect from the very outset. The Code of Administrative Court Proceedings had a number of significant shortcomings. In particular, it lacked the concept of the administrative act, which is central to modern administrative law, and, instead of the inquisitorial principle characteristic of administrative procedure – the principle of the "active role of the court" – it enshrined the adversarial principle inherent in civil procedure. In general, *the principal shortcoming of the new administrative legislation was that its two main laws – the LAP and the ACPC – proved to be unsystematised and inconsistent in their key concepts, principles and institutions.*

In April 2023, important amendments and additions were made to the Code of Administrative Court Proceedings: the principle of the "active role of the court", or the inquisitorial principle, which is key to administrative procedure, was enshrined; the institution of the settlement agreement was introduced; and the powers of the administrative court to impose judicial fines on officials of administrative authorities and other public bodies in the event of non-enforcement of a judicial act were defined.[7] *These changes brought the administrative court closer to the modern doctrinal standard of administrative justice. At the same time, significant shortcomings still remain in administrative court proceedings, which must be eliminated if the reform is to be fully realised.*

Presidential Resolution No. PP-33 "On additional measures to introduce modern mechanisms for the judicial protection of the rights of citizens and business entities", adopted in January of this year, is aimed at the further improvement of administrative court proceedings and at "enhancing the role of administrative courts in protecting the rights and legitimate interests of citizens and business entities".[8] That resolution approved the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan[9] and established the corresponding Interagency Commission, which has now been working for almost five months on the draft new version of the Code of Administrative Court Proceedings. We believe that the success of this work is determined to a significant degree by the extent to which it is grounded in the modern doctrine of administrative justice. Therefore, *in order to assist the work on the draft new version of the ACPC, we consider it necessary to address a number of* ***doctrinal questions that are fundamental to this reform.***

Administrative justice is an organisational and legal mechanism, characteristic of the rule-of-law state, designed to resolve administrative disputes through judicial (quasi-judicial) and pre-trial procedures in order to protect the rights of interested persons against the unlawful impact of the administrative-legal activity of administrative authorities.[10] Administrative disputes are understood to mean public-law disputes arising between interested persons and administrative authorities. In practical terms, this concerns all public-law disputes that do not have constitutional significance.[11]

As a rule, administrative justice presupposes the existence of special bodies designed to exercise jurisdiction over administrative disputes. These may be specialised courts, divisions within courts of general jurisdiction, or tribunals (quasi-judicial bodies). Another essential element is a special procedural form, i.e. a particular judicial or quasi-judicial procedure for resolving administrative disputes. In the narrow sense, administrative justice covers only the judicial mechanism for hearing administrative disputes, that is, administrative court proceedings.

---

[7] Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-833 of April 26, 2023 "On Amendments and Additions to Certain Legislative Acts of the Republic of Uzbekistan in Connection with the Adoption of Additional Measures to Ensure the Effective Protection of the Rights of Citizens and Business Entities in Their Relations with State Bodies."

[8] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of January 30, 2025 "On Additional Measures for the Introduction of Modern Mechanisms of Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities."

[9] Ibid., Annex 1.

[10] Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)] (Akademnashr, 2024), p. 14..

[11] Ibid.

In the broad sense, administrative justice covers the entire complex of institutions designed to resolve administrative disputes, including the system of pre-trial administrative appeal.

Modern administrative justice was historically formed, and exists today, as an institution of the "rule-of-law state". The reform of administrative justice therefore requires an understanding of the foundations of the modern doctrine of the rule-of-law state.

The rule-of-law state is a particular type of state that took shape in the countries of Western Europe at the turn of the XIX and XX centuries, which has undergone more than a century of testing by the world's historical practice of state-building and has ultimately become a universal standard of modern constitutional statehood. It is by no means accidental that the rule-of-law state became a common point of reference for the public-law reforms of the newly independent states that emerged in the post-Soviet and post-socialist space in the 1990s of the XX century. Historically, it was precisely the rule-of-law state that proved capable of accomplishing the tasks of public authority under a market economy based on private property and a liberal-democratic order.

The rule-of-law state can be defined as a state that exercises public authority on the basis of and in accordance with law or, in other words, a state *bound* by law. The "boundness" of the state by law means that all coercive measures applied by the rule-of-law state have clearly defined legal grounds and limits. Taking into account our own historical and legal context, the rule-of-law state is the antonym of the bureaucratic arbitrariness with which the Soviet state apparatus was chronically afflicted and which, as it turned out, is far from easy to eradicate even thirty years after the collapse of Soviet statehood and the legal system. Being bound by law, the rule-of-law state has an obvious advantage over the other types of state that historically preceded it or developed in parallel with it within socialist social systems.

The founder of the continental doctrine of the rule-of-law state is considered to be the great German philosopher Immanuel Kant, who defined the state as "a multitude of people subject to legal laws"[12]. The term "rule-of-law state" (Rechtsstaat) itself first appears in the works of the German jurists Christian Theodor Welcker and Robert von Mohl at the beginning of the XIX century[13]. At that time, liberal theories were gaining popularity in German legal discourse, reducing the purpose of the state to safeguarding individual freedoms and protecting private property as the material basis of citizens' personal autonomy. At the same time, the ideas of popular sovereignty and democracy did not play a decisive role in the formation of the German doctrine of the Rechtsstaat[14]. In the view of German jurists, von Mohl in particular, the rule-of-law state did not necessarily presuppose a democratic form of government at all. He was convinced that the meaning of the Rechtsstaat lies in restricting the omnipresent police tutelage of the state, which was regarded as necessary to ensure the material and spiritual welfare of the people. Thus, the German "rule-of-law state" initially developed along a distinctive path: doctrinal inquiry was focused mainly on the *legal institutions that curb absolute executive power, rather than on mechanisms of democratic control*[15].

Although the "rule-of-law state", during the period of its formation, implied predominantly *formal and procedural* requirements, above all of the public administration that was under the authority of the monarch, compared with the historically preceding police state of the XVIII century, even such a conservative rule-of-law

[12]I. Kant, [Collected Works], vol. 4, part 1 (1964), p. 233.

[13]Paul Tiedemann, "The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 172.

[14]Ibid.

[15]Grote Rainer, "The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 194–95.

state was an enormous step forward. The main point is that this state saw the emergence of *modern administrative law*, which gave citizens important advantages:

- the principle of legality strictly limited the freedom of action of administrative authorities, requiring a lawful basis for any interference with the legal status of citizens;
- administrative courts, specially created to oversee the executive power, enabled citizens to challenge administrative decisions and actions effectively and to assert their individual rights[16].

Administrative justice played a key role in the formation of the rule-of-law state. It is held that the rule-of-law state, as a system of political and legal institutions, took shape in Germany precisely with the appearance of administrative courts in the 1860s–1870s of the XIX century. The significance of administrative law in the German doctrine of the rule-of-law state in the late XIX – the first half of the XX century is well illustrated by the words of the prominent German jurist of that era, Otto Mayer: "*Rechtsstaat is a state with a well-ordered body of administrative law*"[17].

The rule-of-law state can be presented as a set of political, organisational and legal principles that establish a legal "system of coordinates" within which the interaction between the state and the citizen in modern society is to take place.

Let us recall that the central idea of the rule-of-law state, deriving from its very philosophical origins, is that *the exercise of state power must be bound, or curbed, by law*. Since the "rule-of-law state" itself is an invention of the continental legal tradition, it may be specified that, first and foremost, the state must be bound by statute.

This proposition brings us to the first principle of the rule-of-law state – ***the principle of legality***. This principle sounds far from new. It is familiar to any domestic lawyer and is found in many laws. However, the content of the principle of legality in a rule-of-law state differs greatly from the "precise and strict observance of the requirements of legislation" that is customary for us. The latter expresses the principle of so-called "formal legality", well known since Soviet times. But this principle, quite suitable for Soviet public administration – in which state discipline was placed above all else and which was at the same time thoroughly imbued with legal formalism and bureaucratism – is wholly unsuited to the purposes of public administration in a modern rule-of-law state: simply because formal legality is incapable of ensuring the reliable *boundness* of public authority by law. **First and foremost, legality in a rule-of-law state requires ensuring *the supremacy of statute*.** Although this principle has been formally enshrined in the Constitution of the Republic of Uzbekistan since as far back as 1992, it is worth reflecting on its content and the important legal consequences that follow from it. Under the supremacy of statute, the statute is recognised as the legal act of the highest legal force, and, accordingly, other legal acts may not contradict it. The rule would seem perfectly clear, practically self-evident to any modern lawyer. However, a simple practical conclusion follows from this principle, ***namely that, where a non-conformity with the statute is found in any subordinate normative legal act – a resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan, a departmental normative legal act, or a normative legal decision of local executive authorities – such normative legal acts must not be applied to the extent that they contradict the statute.*** Legally, the provisions of subordinate normative legal acts that do not conform to the statute are *null and void*. They have no legal force and are not subject to application or enforcement. In particular, with regard to administrative procedures, it may be concluded that *upon the entry into force of the Law "On Administrative Procedures" (LAP), all existing legislation, to the extent that it did not conform to the LAP, should automatically have ceased to have effect*. It should be noted that this conclusion does not require a wholesale revision of the existing normative legal acts that establish administrative procedures in the various branches and spheres of public administration. The application of the single principle of the supremacy

[16] Ibid. at 195.

[17] Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3d ed. (Duncker&Humblot, 1924), 58.

of statute is sufficient. Since, as studies conducted in 2019–2021 have shown,[18] administrative authorities and even administrative courts continue to apply pension, urban-planning, land, licensing-and-permit, sanitary, tax, customs and other special (sectoral) legislation on administrative procedures, notwithstanding that it is in some respects inconsistent with the new Law, one is forced to draw the disheartening conclusion that the supremacy of statute is not, in practice, observed in our country. Law-application practice continues to follow special legislation, predominantly at the subordinate level, ignoring the LAP. Many, moreover, point to the fact that the relevant governing normative legal acts have not been repealed or revised, thereby betraying their ignorance of the content of the principle under consideration.

Another important element of the principle of legality is *the reservation of the law*, or *the requirement of a statutory basis*[19]. This principle requires a lawful basis for any authoritative interference by an administrative authority with the legal status of a private person, as well as for the whole of its competence as such. The need for the reservation of the law follows from the doctrine of the rule-of-law state, according to which the public administration has no independent "voice" and is entitled to act only within the limits allotted to it by statute as its competence. ***Administrative authorities are entitled neither to expand nor to narrow their competence arbitrarily.*** For example, it is generally recognised that an administrative authority's arbitrary expansion of its competence or of particular powers in law-application practice renders the decisions it has taken null and void. ***A higher administrative authority or an administrative court, having established, in the course of hearing an administrative dispute, that the contested administrative decision exceeds the limits of competence or the authority's powers, is obliged to declare such a decision invalid (null and void).*** From the standpoint of the doctrine of the rule of law, a lawful basis is necessary by virtue of democratic legitimacy. Popular sovereignty, expressed in the prerogative of parliament to give voice to the will of the people in the form of statute, necessarily requires that there be a lawful basis for any exercise of executive power. Consequently, without a lawful basis, the decisions and actions of an administrative authority are unlawful and illegitimate. It should be noted that the reservation of the law, as a rule, requires a basis precisely in a statute as a normative legal act of the highest legal force. This requirement cannot be replaced by an expansive interpretation of the term "legislation".

Finally, the principle of legality entails ***the prohibition on departing from the requirements of statute***[20]**.** As the practice of implementing the LAP in our country has shown, the "strict observance" of the requirements of the law that is more familiar to us does not, in the legal consciousness of the domestic law-applier, exclude the possibility of arbitrarily departing from the law by simply not applying it. Note that this is not a matter of a direct violation of the law, but merely of tacitly ignoring it. Such an approach is often justified by the existence of special legislative provisions that are given preference in established law-application practice. More recently, the technical parameters of the digital systems now widely used in public administration are frequently advanced as an argument. But from the standpoint of the principle of legality in a rule-of-law state, such arguments can in no way justify the non-application of the law in those cases that fall within its scope. Such *selective*, *fragmentary* application of the law is a departure from the requirements of statute and, therefore, a violation of legality.

The principle of proportionality, perhaps, expresses the essence of the rule-of-law state to the greatest degree. Its meaning is that the interference of public authority with the legal status of a private person must be limited by a public measure: that is, power must be applied *in measured doses*, with a sense of proportion.

---

[18] Khamedov I.A., [The APA: A Law That Is Not Enforced], Gazeta.uz; Khamedov I.A., [The APA: A Law Awaiting Enforcement], Gazeta.uz.

[19] I. Richter and G.F. Schuppert, [Case Law in Administrative Law: A Textbook], translated from German (Moscow: Yurist, 2000), pp. 23–26.

[20] Ibid. at 21.

Moderation in administrative interference attests to the rule-of-law state's careful regard for individual freedom and for the autonomy of private will, because it is precisely these values that lie at its doctrinal foundation. Let us recall that, from a philosophical standpoint, the rule-of-law state is a union of free and equal citizens under the authority of just laws. The rule-of-law state serves the interests of the people and treats the interests of every citizen with respect. This is why the principle of proportionality is fundamental for it.

The principle of proportionality requires the state to seek *a reasonable balance between public and private interests when interfering with the legal status of a private person*. For example, the interests of developing the city's road-transport infrastructure may require the seizure of land belonging to a private person, but the interests of the private person also deserve attention and protection. Therefore, ***the administrative authority is obliged to take into account and weigh the interests involved and to adopt a balanced decision that would secure the realisation of the public interest without unduly infringing the private one.*** In another case, the interests of society's information security require certain information to be withdrawn from free access on the Internet, whereas the private freedom of access to information, on the contrary, requires that information be publicly available and freely disseminated. This means that ***the competent administrative authority, in exercising its supervisory functions, is obliged to weigh the real threat to public interests against the probable harm to the freedom of information, and to adopt a decision that would reconcile these interests most fairly in the specific circumstances of the case.*** Note that the administrative authority is obliged to weigh interests even though it acts within the limits of its competence and, from the standpoint of legality, is entitled to apply any measure within its powers. The principle of proportionality, however, forbids it to dispose of power thoughtlessly, requiring a considered and reasoned approach to every case, to every specific situation.

Why, in a rule-of-law state, is observance of legality alone insufficient, so that proportionality is also required? The point is that the balance of interests cannot be determined in advance for every situation. The optimal balance is the result of weighing and reconciling the various affected interests in specific real-life circumstances. Therefore, ***the question of proportionality, as a rule, has to be resolved on a case-by-case basis: at the level of an administrative or judicial decision, rather than of a statute.*** For example, in a situation of a real epidemiological threat, the Government may impose a strict self-isolation regime, which would be justified despite the serious restrictions on citizens' individual freedom, since there are no other means of halting the spread of infection. But in another situation, where the risk of infection is not so high and milder, sufficiently effective measures are available, such restrictions would prove unjustifiably severe, that is, disproportionate. The legislator in a rule-of-law state is also guided by the principle of proportionality, but it frequently has to leave the question of proportionality to the discretion of administrative authorities. And then, in order to avoid administrative arbitrariness, reliable review of the *proportionality* of administrative decisions by the administrative court is necessary.

A distinctive feature of the principle of proportionality is that it is often applied in addition to the letter of the law: where the direct application of the law without regard to the specific circumstances would prove manifestly unjust, or where there are no direct statutory prescriptions at all. In that case, ***guided by proportionality alone, an administrative authority or a court may arrive at a just decision.***

It is interesting to note that in Germany the principle of proportionality was already being applied by the courts in the XIX century, at the very dawn of rule-of-law statehood[21]. And in time it became so universally recognised that it was not even enshrined in the Basic Law in 1949. In modern German legal doctrine, the principle of proportionality is derived directly from the concept of the rule-of-law state[22]. Therefore, despite

[21] Benedikt Pirker, *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*, European Administrative Law Series, (8) (Groningen: Europa Law Publishing, 2013), 101.

[22] Ibid. at 106.

the absence of constitutional entrenchment, this principle has been and remains pervasive throughout the entire body of public law and law-application practice of the Federal Republic of Germany.

This format does not permit a detailed exposition of all the basic principles of the rule-of-law state. They nonetheless deserve at least to be enumerated. In a rule-of-law state, the principle of legal certainty, the principle of equal treatment of citizens, the principle of the separation of powers, the principle of respect for human dignity, and the principle of the state's responsibility towards its citizens must all be observed. Each principle has its own doctrinal content, which has been formed by centuries of scholarly and theoretical work and the case law of developed rule-of-law states.

Administrative justice is called the pillar of the rule-of-law state for good reason: for it is precisely administrative justice that bears responsibility for putting the principles of the rule-of-law state into practice. The extent to which administrative courts are able to uphold these principles in law-application practice is the extent to which the rule-of-law state will be made manifest in the real life of society. Today, the concepts and principles set out above are no longer merely scholarly doctrine. *Article 1 of the new version of the Constitution of the Republic of Uzbekistan expressly proclaims the rule-of-law character of our state.*[23] *The principle of proportionality is enshrined in two articles of the Constitution at once: in part four of Article 20 and part three of Article 21.*[24] ***Proportionality is now a constitutional principle in the Republic of Uzbekistan, to be observed in all public-law relations.*** *It should be said that, five years before its constitutional entrenchment, the principle of proportionality was established by the Law "On Administrative Procedures" (LAP) as a principle of administrative procedures and, as such, became binding on all administrative authorities.*[25] Even today, however, this fundamental principle of the rule-of-law state has still not become a reality of domestic administrative practice. The reason is that administrative courts have failed to secure from administrative authorities the observance of this and many other principles of administrative procedures. In the overwhelming majority of cases, administrative acts and administrative actions do not undergo a proportionality test in administrative court proceedings. ***All the principles of the rule-of-law state are today provided for by the Law "On Administrative Procedures" as principles of administrative procedures. In essence, the principles of administrative procedures are applications of the general principles of the rule-of-law state to administrative practice.***

Thus, it becomes clear that the embodiment of the constitutional idea of the rule-of-law state in real life is, in practical terms, a question of the ability of administrative justice to secure observance of the principles of administrative procedures provided for by the LAP in the administrative-legal activity of administrative authorities. *Administrative courts must, as a matter of obligation, carry out a review of proportionality and of compliance with the other principles of administrative procedures when hearing cases on administrative disputes. And in order* ***for judicial review of compliance with the principles of administrative procedures to become mandatory and inescapable, the new version of the ACPC must provide for the corresponding requirements****. This will constitute an important linkage between the two principal laws of the modern administrative law of the Republic of Uzbekistan.*

The next doctrinally important question concerns the nature of the judicial review exercised by administrative courts and the purpose and meaning of administrative court proceedings that flow from it. Administrative justice as an institution has an inherently rights-protecting character. This means that its purpose in the legal system is not confined to monitoring objective legality or even to resolving administrative disputes: it serves, first and foremost, the ***protection of the rights of the interested person*** against the unlawful decisions and

[23]Constitution of the Republic of Uzbekistan (as amended on April 30, 2023), Art. 1.

[24]Ibid. Articles 20, 21.

[25]Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-457 of January 8, 2018 "On Administrative Procedures," Art. 7.

actions of administrative authorities.[26] The rights-protecting function of administrative justice is so important that a modern rule-of-law state cannot be conceived of without it at all. The rights-protecting character of administrative justice enables it to find the optimal balance between public and private interests when resolving administrative disputes. In doing so, it verifies not merely compliance with the legislation in force, but also the proportionality of the exercise of power and observance of due administrative procedure. In this way, administrative justice ensures respect for the individual in the form of the protection of legitimate expectations and the safeguarding of the right to be heard, as well as the maintenance of legal certainty and security in the sphere of administrative-legal activity. Thus, *the review of legality carried out by administrative courts in the course of administrative court proceedings has the character of protecting individual rights and legitimate interests.*

Unlike administrative justice, prosecutorial supervision is an institution of *objective* review of legality.[27] It may be of some use in protecting the rights of interested persons, but in principle it is not adapted for these purposes. The point is that the prokuratura is a law-enforcement body, not a rights-protecting one. Where it is a matter of safeguarding public values – for example, those protected by criminal law – the prokuratura proves to be an entirely suitable instrument. But in the protection of individual rights and interests, its arsenal of legal means and possibilities often turns out to be of little use. It is enough to mention the fact that prosecutorial supervision, by definition, aims not at protecting an infringed individual right, but at securing objective legality. Consequently, neither the interested person who has lodged a complaint with the prokuratura nor other interested persons are protected against the so-called "change for the worse" (reformatio in peius) that may well occur as a result of a prosecutorial review. Moreover, prosecutorial supervision lacks a procedural form that would provide interested persons with the best conditions for protecting their rights and legitimate interests. This becomes obvious if one attempts to imagine a proportionality review being conducted by the bodies of the prokuratura.

In light of the foregoing, we consider it important that the new version of the ACPC reflect the question of the rights-protecting character of judicial review in administrative court proceedings. The "active role" of the court should thereby not be reduced to verifying the administrative authority's compliance with the legislation in force, but should be manifested, above all, in identifying and eliminating violations of the individual rights and legitimate interests of interested persons, as well as in securing their restoration.

The principal form of administrative-legal activity and the central element of the administrative procedure is the administrative act. Modern scholarship defines the administrative act as a public-law act of an administrative authority, adopted within the limits of its competence in the sphere of administrative-legal activity, directed at resolving an individually specific matter on its merits and containing a unilateral authoritative disposition on behalf of the state, addressed to a person or persons external to the administrative authority, that is, not organisationally subordinate to it.

The administrative act is a truly ingenious invention of the great German jurist Otto Mayer, one that has already outlived its creator by more than a century and has become the principal, system-forming concept of modern administrative law. In what does the uniqueness and the high significance of the concept of the "administrative act" for the institution of administrative procedures, for administrative law, and for the rule-of-law state as a whole consist?

The administrative act is a concept that made it possible to bring the entire diversity of administrative-legal activity carried out by the public administration to the common denominator of the doctrine of the rule-of-law state. Let us recall that in the XIX century the police tutelage exercised by the public administration of Germany

[26] For more detail, see: Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)], pp. 184–187.

[27] Ibid. at 184–85.

constituted a chaotic diversity of dispositive decisions and actions that lacked any system or conceptual integrity. Any order or prohibition of the police, any measures of administrative coercion, *were justified by* concern for the common good and in no way stood out from the general mass of everyday administrative actions performed by the public administration. It occurred to no one, apart from philosophers and jurists, that police tutelage ought to be limited in some way. With the establishment of the idea of the rule-of-law state, the problem of limiting and binding police tutelage by law became pressing. But in order to bind administrative power by law effectively, it was first necessary to form a theoretically clear conception of the subject of regulation: the exercise of administrative power, the forms in which it may occur, and the legal consequences arising for citizens. What was needed was a theoretical construct that would make it possible to express the entire diversity of police tutelage in simple and clear conceptual constructions, convenient for the purposes of the legislative regulation of the activity of the public administration and of judicial review.

Such a construct became the administrative act. Otto Mayer brilliantly reduced the whole of police tutelage and the other dispositive activity of the public administration to an *impact on the legal status* of citizens. From the standpoint of binding the public administration by law, paramount importance attached to those authoritative measures that exerted a *direct legal* impact on the rights of citizens. It was precisely in the application of such measures that it was critically important to secure the supremacy of statute, the requirement of a statutory basis, and the prohibition on departing from the law – that is, the genuine legality of the rule-of-law state. It is precisely in such measures that observance of the principle of proportionality, of equal treatment and of the protection of legitimate expectations matters. It was precisely they that delineated that field of interaction between citizens and the public administration on which the fate of the rule-of-law state was decided. In effect, the realisation of the very idea of the rule-of-law state depended on how effectively the adoption of such measures could be regulated by law. These measures, which intrude upon the legal status of citizens, were conceptually generalised in the concept of the "administrative act". It is no accident that Otto Mayer himself asserted that "a state that does not have, for its administration, statute and the administrative act cannot be regarded as a rule-of-law state"[28].

The identification and conceptual generalisation of the most dangerous measures of administrative impact on citizens within the concept of the administrative act enabled scholarship and case law to construct a doctrine for the legal regulation of the application of such measures. This doctrine was to ensure the reliable binding of the administrative act by law while at the same time providing stability and legal certainty, as well as a reasonable balance between lawfulness and expediency in the actions of the public administration. In effect, the entire administrative procedure is built around the concept of the administrative act. It may be said that the administrative procedure is the order of preparation and adoption of an administrative act, as well as of its review and enforcement. The stage of commencing administrative proceedings and the stages of considering the administrative matter are merely the introduction and preparation for the adoption of the administrative act, which is the outcome of the administrative proceedings. Appeal and enforcement are optional procedures that ensure, where necessary, the review and practical implementation of the administrative act. And even administrative justice is, principally, a system of judicial review of the lawfulness of administrative acts. Thus, it may be asserted that not only the administrative procedure but the whole of modern administrative law is built around the concept of the administrative act.

Unfortunately, the concept of the administrative act is still absent from the current version of the ACPC, which hampers the reception of the modern doctrine of administrative justice and makes it impossible to improve administrative court proceedings radically. This means that *one of the key tasks of the reform of administrative court proceedings must be the introduction of the institution of the administrative act, together with the types of claim proceedings that flow from it: for the annulment of an administrative act, for the imposition of an*

[28]Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* (Leipzig: Duncker&Humblot, 1895), 66.

obligation to issue an administrative act or a prohibition on issuing an administrative act, and for a declaration that an administrative act is unlawful or invalid.

These doctrinal guidelines will make it possible to construct the reform of administrative court proceedings in the most competent and scientifically grounded manner possible. ***A thorough doctrinal elaboration of the reform will make it possible to significantly enhance the effectiveness of judicial review of the lawfulness of the administrative-legal activity of administrative authorities and of the protection of the rights of interested persons in administrative court proceedings.***

Sources and literature used

Benedikt Pirker. *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*. European Administrative Law Series, (8). Groningen: Europa Law Publishing. 2013.

Grote Rainer. "The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective." In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

Otto Mayer. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker&Humblot. 1895.

———. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3d ed. Duncker&Humblot. 1924.

Tiedemann, Paul. "The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now." In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

I. Richter, G.F. Schuppert. *Case Law on Administrative Law: A Textbook / transl. from the German.* Moscow: YURIST, 2000.

Kant, I. *Works*. Vol. 4, Part 1, Edition in 6 volumes. 1964.

Khamedov I. A. "The LAP: A Law That Is Not Enforced," Gazeta.uz. `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/` (accessed 22.09.2025).

———. "The LAP: A Law Awaiting Enforcement," Gazeta.uz. `https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/` (accessed 22.09.2025)

Khamedov I. A., Tsai I. M. *A Scientific and Practical Manual on the Reform of Pre-Trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)*. Tashkent: Akademnashr, 2024.

Constitution of the Republic of Uzbekistan, as amended on 30.04.2023, `https://lex.uz/ru/docs/6445147` (accessed 22.09.2025).

Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings of 25.01.2018," `https://lex.uz/ru/docs/3527365` (accessed 22.09.2025).

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-457 of 08.01.2018 "On Administrative Procedures," `https://lex.uz/ru/docs/3492203` (accessed 22.09.2025).

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-665 of 12.01.2021 "On Amendments and Additions to the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Liability in Connection with Improving the Institution of the Review of Judicial Decisions," `https://lex.uz/ru/docs/5214035` (accessed 22.09.2025).

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-833 of 26.04.2023 "On Amendments and Additions to Certain Legislative Acts of the Republic of Uzbekistan in Connection with the Adoption of Additional Measures to Ensure the Effective Protection of the Rights of Citizens and Business Entities in Their Relations with State Bodies," `https://lex.uz/ru/docs/6442572` (accessed 22.09.2025).

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-4966 of 21.02.2017 "On Measures for the Radical Improvement of the Structure and the Enhancement of the Effectiveness of the Activity of the Judicial System of the Republic of Uzbekistan," `https://lex.uz/ru/docs/3121085` (accessed 22.09.2025).

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-6034 of 24.07.2020 "On Additional Measures for the Further Improvement of the Activity of the Courts and the Enhancement of the Effectiveness of Justice," https://lex.uz/ru/docs/4910841 (accessed 22.09.2025)

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-24 of 10.03.2005 "On the Programme for Implementing the Goals and Tasks of Democratising and Renewing Society and Reforming and Modernising the Country," https://lex.uz/ru/docs/683171 (accessed 22.09.2025).

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of 30.01.2025 "On Additional Measures to Introduce Modern Mechanisms for the Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities," https://lex.uz/ru/docs/7351827 (accessed 22.09.2025).

II

On the problematic issues in drafting the new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings

By Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 "On additional measures to introduce modern mechanisms for the judicial protection of the rights of citizens and business entities" of 30.01.2025, the task was set of drafting the new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings (ACPC), and the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan and the composition of the Interagency Commission for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan were approved.[1] *For more than half a year, painstaking work has been under way in the country to prepare the draft new version of the ACPC in the light of world standards of administrative court proceedings and taking into account leading foreign experience in ensuring administrative-judicial protection of the rights of interested persons. In the previous chapter, devoted to the doctrinal questions of this work, we set out the foundations of the modern doctrine of administrative justice and the administrative process which, in our view, must be taken into account by the drafters of the new version of the ACPC in order for domestic administrative court proceedings to rise to the level of modern world standards, as required by the Presidential Resolution and the Concept it approved. In the present chapter, we shall address the problematic issues of the drafting that arise from the insufficient scholarly elaboration of certain provisions of the Concept and the consequent need to find doctrinally sound ways of implementing them in the draft new version of the ACPC.*

Let us begin by recalling that the reform of administrative justice in our country, as in most of the newly independent states in the post-Soviet space, is based on the German model, which entails the creation within the judicial system of a separate administrative jurisdiction: administrative courts specialising in the hearing of administrative disputes.[2] Administrative disputes are understood, in principle, to mean all public-law disputes that are not of a constitutional character. The German model of administrative justice is centred on the administrative court. The following essential features of the German model of administrative court proceedings may be identified. First, a general orientation towards the protection of the individual rights and legitimate interests of interested persons. It follows from this that the subjective precondition of a claim must be the infringement of a particular individual right or legitimate interest.[3] In other models – in the British one in particular – the key factor in the admissibility of judicial review will be the existence of grounds for judicial review, rather than the

[1] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of January 30, 2025 "On Additional Measures for the Introduction of Modern Mechanisms of Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities."

[2] Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)] (Tashkent: Akademnashr, 2024), p. 193.

[3] Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 81.

infringement of an individual right as such.[4] In the French model, administrative-judicial review is often conducted in the form of a review for excess of powers (excès de pouvoir), for which it is sufficient for the claimant to have a litigable interest.[5] Secondly, the German model of administrative court proceedings offers the interested person the most complete and precise arsenal of means of judicial protection: types of claim that cover all possible infringements of individual rights and the corresponding measures for their protection and restoration. Consequently, the corresponding types of claim proceedings are also provided for. The models of administrative justice in the USA and France approximate the German one, but still fall short of it in the completeness and precision of their arsenal of legal remedies.[6] Thirdly, the administrative court, under the German model, is endowed with all the powers necessary to apply the sought-after measures for the protection and restoration of individual rights that have been infringed or are under threat: above all, the right to annul an administrative act must be singled out, a power fundamental to administrative-judicial review with which the administrative court in our country is still not endowed.[7] Under the current ACPC, the administrative court is entitled to declare a decision of an administrative authority that does not conform to the legislation invalid, but not to annul it.[8] At first glance the difference is insignificant, but in an expert's view annulment is a far more precise and flexible instrument of judicial review, since it makes it possible to regulate the operation of an administrative act, rather than simply to reject it following a judicial review. Fourthly, the German model of administrative court proceedings is characterised by the inquisitorial principle, or the principle of the active role of the court in investigating the factual circumstances of an administrative case.[9] By way of comparison, in the American model of judicial review of administrative acts the adversarial principle will apply, since such review is conducted on the basis of a civil claim, that is, within the framework of civil procedure. Fifthly, in the German model the administrative court most clearly manifests its rights-protecting mission, which is expressed in the duty to assist the claimant, including in formulating the relief sought, the administrative court not being bound by the wording of the statement of claim.[10]

Other **foreign models of administrative justice have their own comparative advantages. There are no grounds for asserting that Uzbekistan must adhere strictly to the German model alone. Borrowings from alternative sources are entirely possible and may prove highly productive. It is, however, absolutely essential to check all innovations for compatibility with the original German model that underlies the domestic system of administrative court proceedings, in order to avoid systemic conflicts. This is a matter of the scholarly soundness and consistency of the reforms being carried out.**

It is important to bear in mind that, despite the technically implemented reform of administrative justice along the German model in 2017–2021, the domestic administrative court is still very far from the German standard in its ability to ensure proper judicial review of administrative-legal activity and to protect the rights and legitimate interests of citizens and business entities. The most convincing evidence of this is the fact that

---

[4]Katharine Thompson, "Administrative Law in the United Kingdom," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 246–58.

[5]Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou, "Administrative Law in France," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 37.

[6]Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)], p. 146.

[7]Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," 91.

[8]Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings of January 25, 2018, Art. 189.

[9]GIZ, [The Administrative Court proceedings Code of Germany // Collection of Legislative Acts on Administrative Court proceedings], 3rd ed. (Moscow: Infotropic Media, 2018), § 86.

[10]Ibid. §86, §88.

the administrative courts have so far failed to compel administrative authorities to comply with the LAP, which entered into force back in January 2019, that is, more than six years ago.[11] And yet the LAP is the most important law from the standpoint of modern administrative justice. A number of significant shortcomings can be identified in domestic administrative court proceedings in the light of German doctrine:

- An insufficiently active role of the court. Despite the entrenchment of the principle of the active role of the court in the ACPC, administrative courts still do not independently carry out a full and comprehensive investigation of the circumstances of administrative cases. The applicant is not afforded due assistance when filing an application or a complaint;
- The administrative court still does not have the full arsenal of powers to take measures for the protection and restoration of the individual rights of the interested person. In particular, the administrative court is not endowed with the power to annul an unlawful administrative act.
- Administrative court proceedings lack a claim form of proceedings, and the types of claim are not differentiated, as a result of which the interested person is not provided with a full set of legal remedies, and the judicial review is not always conducted in a focused and effective manner.
- The presumption of the unlawfulness of administrative-legal activity and the principle of placing the burden of proving the lawfulness of an administrative act or administrative action on the administrative authority are not fully realised. Representatives of administrative authorities frequently do not appear at the court hearing at all, still less trouble themselves to prove the lawfulness of the contested decisions and actions in the courts of first instance. And such disregard for their procedural duties does not automatically lead to a finding that the contested administrative decision or action is unlawful.
- Administrative courts are practically unable to review the lawfulness of the exercise of administrative discretion and other discretionary powers. Judicial doctrine on this question is undeveloped, and the requirements of the LAP concerning the reasoning of discretionary decisions are not complied with.
- Many disputes that are essentially administrative in character do not today fall within the jurisdiction of administrative courts because of the prior judicial control that still applies, in particular, when measures of legal coercion are applied to business entities. Thus, a number of categories of cases on disputes arising from public-law relations are heard by the civil courts and the economic courts. Administrative jurisdiction therefore remains unconsolidated and does not fully cover its subject matter.

To the foregoing should be added the general problems of law-application activity inherent in post-Soviet legal systems. So-called legal normativism and mechanical law-application, with its primitive methodology of legal interpretation, do not permit the wide application of the principles of administrative procedures in the judicial review of the lawfulness of administrative-legal activity, which significantly reduces the effectiveness of the administrative-judicial review of the lawfulness of administrative-legal activity.[12]

The Concept for improving the legislation of the Republic of Uzbekistan on administrative court proceedings provides for a number of measures aimed at overcoming the above-mentioned shortcomings: expanding the mechanisms for realising the principle of the active role of the court in protecting and restoring the rights of citizens and business entities; introducing the institution of the administrative claim; defining the types of claim and the corresponding rules of procedure for each type of claim; defining the procedure for reviewing the lawfulness of administrative discretion; and others.

[11] Khamedov I.A., [The APA: A Law That Is Not Enforced], Gazeta.uz.

[12] Khamedov I.A., Kutybaeva E.D., Tsai I.M., Fayziev F.M., [Modern Administrative Law of the Republic of Uzbekistan] (Tashkent: Dimal, 2023), pp. 659–665.

At the same time, the Concept contains certain provisions whose implementation may give rise to doctrinal conflicts. They should therefore be considered separately, with acceptable solutions proposed from the standpoint of scholarship.

Let us recall that the German model of administrative justice, which was taken as the basis of the domestic reform of administrative court proceedings, proceeds from the concept of protecting the individual rights and legitimate interests of a natural or legal person against unlawful administrative impact. This implies a clear definition of the circle of interested persons, which includes only those persons whose rights or legitimate interests are affected or may be affected by an administrative act. In the light of what has been said, attention must be drawn to point 3, which provides for defining the grounds and procedure for collective actions (class action), which does not fully fit the German model. As is well known, collective, or group, actions (class action) are very widely used in civil procedure in the USA.[13] Judicial review of administrative acts in the USA is conducted on the basis of civil claims, which is why class actions are also brought, including on the basis of the law on administrative procedures (APA).[14] For German administrative justice, the institution of the collective action is in principle uncharacteristic and, doctrinally, rather contentious, since it disregards the precondition of an administrative claim that is key to German doctrine – the presumed existence of an infringement of an individual right or legitimate interest of the interested person.[15] Let us clarify that a collective action is not the same as an application filed collectively by several claimants. In the latter case, each claimant acts independently in the proceedings, and their collective interaction constitutes merely procedural joinder. A collective action, by contrast, may be brought by a person who is not an interested person at all – for example, by a non-profit organisation specialising in the protection of particular groups of interests – while the interested person in whose defence the action is brought may take no part whatsoever in the judicial proceedings; the decision ultimately taken, however, will be binding on all members of the group in whose interests the action was brought. In Germany, such mechanisms of collective recourse to the courts were introduced only very recently, and so far only within proceedings on particular categories of civil cases (predominantly for the purpose of protecting the rights of consumers and small businesses). In France, the institution of the collective action was introduced in 2014, likewise in civil procedure and only for certain categories of cases, but so far without notable success.[16] For German public law, the collective action presents a difficulty in that it does not fit the traditional criteria of admissibility of a claim, which are linked to the infringement of individual rights and legitimate interests. Class action is undertaken in the interests of a group, and therefore the infringement of an individual right or legitimate interest of the claimant who represents the group is no longer a criterion of the admissibility of the claim. A collective action carries risks of unfavourable burdening for all interested persons included in the group, since the court's decision on a collective action will be binding on all members of the group, regardless of whether they participated in the judicial proceedings or simply failed to declare their withdrawal from the group in time. Therefore, **we believe that the institution of the collective action should be introduced cautiously and selectively**. It can be introduced relatively safely, for example, within a declaratory claim or in proceedings to challenge a normative legal act. At the same time, it should be borne in mind that, within the current model of administrative court proceedings, it is far simpler and doctrinally clearer to apply the institution of procedural joinder to protect the interests of claimants with coinciding interests and demands.

By a similar logic, claims in the interests of another person are problematic for the German model, in particular those brought by authorised state bodies. Such a practice is typical of post-Soviet states, in which mechanisms of objective control of legality, as a rule, predominate. Therefore, the implementation of point 4 of Section I of

[13]"Class Action," *LII / Legal Information Institute*.

[14]"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE."

[15]Thomas Lennarz and Peter Wende, "Germany: Class Actions."

[16]Sylvie Gallage-Alwis and Nikita Yahouedeou, "France: Class Actions."

the Concept, which provides for expanding the circle of state bodies and other persons authorised to bring an administrative claim in the interests of another person, may run counter to the basic model underlying domestic administrative court proceedings. On the contrary, the doctrinal logic of the German model of administrative justice implies a reduction of the circle of such bodies and persons, up to their complete exclusion from the administrative process. All the more strange in this context appears point 13, which requires the improvement of the rules governing the participation of the prosecutor in administrative court proceedings on the basis of world standards. It is obvious that, on the basis of the world standards of administrative justice – and, above all, of the German doctrine of the administrative process – the prosecutor should take no part whatsoever in administrative court proceedings.

Point 14 of Section I of the Concept requires the precise definition of the time limits for hearing cases. The German model and the principle of the active role of the court in the administrative process, however, on the contrary persuade one to leave the question of time limits largely to the discretion of the judge. Within reasonable limits, the judge of the administrative court should himself decide when a case is ready for hearing at a session. In the light of modern doctrine, this is precisely what is required by the principle of the active role of the court in administrative court proceedings, the expansion of whose boundaries and the improvement of whose mechanisms are indicated by point 1 of Section II of the Concept. Such *doctrinal inconsistency between individual points and sections of the Concept may reduce the effectiveness of the reform.*

In the light of the principle of the active role of the court, it appears entirely correct to vest the court with the right to provide legal assistance in formulating and clarifying the relief sought by giving explanations, which may lead to going beyond the stated demands and to changing their basis and subject matter, as provided for by points 2 and 3 of Section II of the Concept. It should be clarified, however, that in the light of modern doctrine the administrative court is not only entitled but obliged to assist the applicant (claimant) in bringing a claim and is not bound, in doing so, by the wording of the statement of claim. At the same time, such a duty applies only in respect of interested persons participating in the administrative court proceedings (i.e. in respect of the claimant and a possible third party), but not in respect of all parties to the administrative court proceedings: in respect of the administrative authority there is no duty of legal assistance. It is precisely in this that the rights-protecting role of the administrative court is manifested, the court – unlike under pure adversariality – being called upon to display activity in respect of the "weak" party to the administrative dispute, that is, the interested person.

Let us once again draw attention to the fact that the Concept proposes to develop claim proceedings in accordance with the German doctrine of the administrative process. This is clearly attested by the types of claim listed in point 1 of Section III of the Concept. Accordingly, world standards and leading experience must, at a minimum, satisfy the criterion of compatibility with the German model of administrative justice. And institutions that are poorly compatible or wholly incompatible with it must necessarily undergo careful adaptation or be filtered out as a result of a critical compatibility analysis. In connection with what has been said, we draw attention to point 7, which in effect proposes to return to the administrative court the power to hear cases of an administrative-tort character, that is, cases on administrative offences. And even though this concerns only a means of influencing persons who show disrespect for the court or fail to comply with the court's requirements, a return to the recent past still raises doubts, when incompatible functions were combined within the competence of the administrative court: the rights-protecting function of administrative justice and the punishment of citizens for administrative offences. In what does the necessity of such a return to a doctrinally contradictory solution consist, when, in order to deal with violators of the established order of administrative court proceedings and of the enforcement of judicial acts, it would have been sufficient to have *judicial* fines? We believe that, in the light of modern doctrine, the question of endowing administrative courts with powers to hear cases on administrative offences should be resolved in the negative.

Separate attention should be given to point 12 of Section III of the Concept, which provides for assigning to the jurisdiction of the administrative court all cases arising from public-law relations that are currently heard by the civil courts or the economic courts. While supporting the initiative to consolidate within the administrative jurisdiction all cases on disputes arising in public-law relations, with the exception of disputes of a constitutional character, we consider it necessary to emphasise that such consolidation must not be carried out mechanically, without regard to the doctrinal foundations of administrative justice. If cases on the application of measures of legal coercion or on the recovery of an arbitrarily seized plot of land in state ownership were simply transferred mechanically to the competence of administrative courts, this might result in the administrative court acting in a role uncharacteristic of it – that of a body applying measures of authoritative coercion unfavourable to the interested person. In order to avoid such a distortion of the role of the administrative court, the entire law-application mechanism behind public-law disputes of this kind will have to be changed. Why does the court today act in the role of a body applying measures of legal coercion? Because, ever since 2005, the model of so-called prior judicial control has become established in the domestic legal system, according to which the administrative authority does not itself apply a measure of legal coercion, but applies to the court with an application for the application of such a measure.[17] And it is the court that, after a hearing, then decides the question of applying the relevant measure. At that time, such a model was intended to ensure the protection of business entities against administrative arbitrariness, and it did, in its day, play a certain role in liberalising the sphere of entrepreneurial activity. But little attention was paid to the fact that the model of prior judicial control violates the logic of administrative-legal regulation and of administrative justice in the modern understanding: it substitutes a judicial act for an administrative act and changes the entire subsequent logic of challenge. Therefore, today, when the German model of administrative justice has been technically implemented in Uzbekistan, it falls to rethink the former approaches and to replace the outdated model with a modern one.

Thus, it is necessary to understand that the assignment to the jurisdiction of the administrative court of cases on disputes connected with the application of measures of legal coercion and with other public-law questions must be accompanied by the return to administrative authorities of the powers to issue the corresponding administrative acts. In particular, administrative authorities must be empowered to apply measures of legal coercion independently, without applying to the court. We believe that the customs authorities, too, should have restored to them the right to recover arrears of customs payments without applying to the court. And the administrative court should hear administrative disputes on the claims of interested persons, in cases where they challenge the corresponding unfavourable administrative acts. Such a consolidation of administrative jurisdiction would be scientifically grounded and would not violate the doctrinal logic of administrative court proceedings based on the German model.

In conclusion, we consider it necessary to draw attention to the institution of the preliminary hearing, which it is proposed to introduce into the administrative process pursuant to point 3 of Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of 30.01.2025. It must be borne in mind that the institution of the preliminary hearing originates from Anglo-American criminal procedure.[18] And although it is applied quite successfully in the criminal procedure of other countries, albeit with substantial particularities, and since 2021 has also been introduced into domestic criminal procedure[19], its introduction into the administrative process without radical adaptation appears a highly questionable solution. The point is that **according to modern doctrine, the administrative process is inquisitorial in character, presupposing the active role of the**

[17]Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-3619 of May 14, 2005 "On Measures for the Further Improvement of the System of Legal Protection of Business Entities."

[18]Okhlopkova A.S., [The Institution of the Preliminary Hearing in Criminal Proceedings], [Law and State: Theory and Practice], 2023, no. 11(227), p. 440.

[19]Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-675 of February 18, 2021 "On Amendments and Additions to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code of the Republic of Uzbekistan."

court in investigating the factual circumstances of the case. Adversariality plays no decisive role in the administrative process. On the contrary, the administrative court procedurally supports, in many respects, the "weak" party to the administrative dispute: the interested person. In criminal procedure, by contrast, adversariality is an immutable and fundamental principle, intended to give the accused all the necessary means and opportunities for defence. *This is why the preliminary examination of evidence as to its sufficiency for committing the accused for trial and scheduling the court hearing in criminal procedure is conducted precisely in the form of a hearing,* that is, a session with an oral examination of the evidence with the participation of the prosecution and the defence, cross-examination of witnesses, the arguments of the parties, and the drawing up of a record of the session. For the administrative process, such formalisation is clearly excessive. All the more so since the active role of the court implies that the judge himself should decide the question of the need for a preliminary session, given that in most cases the preparation of a case for trial can be carried out without any preliminary session at all. We therefore believe that the "preliminary hearing" in administrative court proceedings should be reduced to a preliminary hearing-out, where necessary, of the participants in the administrative court proceedings, orally or by obtaining written explanations, and that, moreover, such a hearing-out may be conducted at a session, at the judge's discretion, only in some cases and without unnecessary formalities.

Thus, the drafting of the new version of the ACPC on the basis of Presidential Resolution No. PP-33 and in accordance with the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings approved by it must be conducted on a firm scientific footing that ensures the doctrinal and conceptual integrity of the legislative regulation of administrative court proceedings. Doctrinal clarity and consistency in the drafting work are the guarantee of the successful development of administrative justice and of the modern administrative law of the Republic of Uzbekistan as a whole.

Sources and literature used

Hermann Punder, and Anika Klafki. "Administrative Law in Germany." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou. "Administrative Law in France." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Katharine Thompson. "Administrative Law in the United Kingdom." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Sylvie Gallage-Alwis, and Nikita Yahouedeou. "France: Class Actions." Accessed September 22, 2025. `https://www.legal500.com/guides/chapter/france-class-actions/?_gl=1*gtoeam*_up*MQ..*_ga*ODEyNjY5MzU5LjE3NTM4ODQxODU.*_ga_JFNJC5V947*czE3NTM4ODQxODQkbzEkZzAkdDE3NTM4ODQxODQkajYwJGwwJGgw`.

Thomas Lennarz, and Peter Wende. "Germany: Class Actions." Accessed September 22, 2025. `https://www.legal500.com/guides/chapter/germany-class-actions/`.

Okhlopkova A. S. "The Institution of the Preliminary Hearing in Criminal Proceedings." *Law and the State: Theory and Practice*, 2023, №11(227).

Khamedov I. A. "The LAP: A Law That Is Not Enforced," Gazeta.uz., `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/` (accessed 22.09.2025).

Khamedov I. A., Kutybaeva E. D., Tsai I. M., Faiziev F. M. *Modern Administrative Law of the Republic of Uzbekistan*. Tashkent: Dimal, 2023.

Khamedov I. A., Tsai I. M. *A Scientific and Practical Manual on the Reform of Pre-Trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan (Reference and Methodological Material)*. Tashkent: Akademnashr. 2024.

GIZ. "The Administrative Procedure Code of Germany"// *Collection of Legislative Acts on Administrative Court Proceedings*, 3rd ed. Moscow: Infotropic Media. 2018.

"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE." Accessed September 22, 2025. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-II.

"Class Action." *LII / Legal Information Institute*. Accessed September 22, 2025. https://www.law.cornell.edu/wex/class_action.

Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings of 25.01.2018, https://lex.uz/ru/docs/3527365 (accessed 22.09.2025).

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-675 of 18.02.2021 "On Amendments and Additions to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code of the Republic of Uzbekistan," https://www.lex.uz/ru/docs/5295916?ONDATE=18.02.2021%2000#5297865 (accessed 22.09.2025).

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-3619 of 14.05.2005 "On Measures for the Further Improvement of the System of Legal Protection of Business Entities," https://www.lex.uz/ru/docs/613374 (accessed 22.09.2025).

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of 30.01.2025 "On Additional Measures to Introduce Modern Mechanisms for the Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities," https://lex.uz/ru/docs/7351827 (accessed 22.09.2025).

III

Expert assessment of the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan

This expert assessment of the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings of the Republic of Uzbekistan, approved by Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. 33 of 30.01.2025 "On additional measures to introduce modern mechanisms for the judicial protection of the rights of citizens and business entities" (hereinafter – the Concept), is carried out in the light of the modern scientific doctrine of administrative law, in particular of the institution of administrative justice, with the aim of preparing scientifically grounded proposals for its implementation. Since the Concept has already been officially approved, the subject of the assessment is the possibilities of its doctrinally consistent interpretation and implementation in drafting the new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings (ACPC). From the standpoint of modern doctrine, there are questions that may give rise to problems in the practical implementation of certain provisions of the Concept. It is therefore very important to point out the likely risks in good time and, as far as possible, to eliminate them through correct interpretation and a competent approach to drafting the corresponding provisions of the new version of the ACPC.

First of all, it is important to emphasise the correctness of the aim that the Concept serves – ensuring the effective protection of the rights and legitimate interests of citizens and business entities in their relations with state bodies. It is precisely this aim that modern administrative justice is called upon to serve. **A small clarification should be made to the interpretation of the aim in the light of the modern doctrine of administrative law and the Law of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Procedures" (LAP): the new legislation on administrative proceedings must ensure the reliable protection of the rights and legitimate interests of all interested persons – natural persons, business entities, and non-governmental non-profit organisations – in their relations with administrative authorities, the role of which may be played not only by state bodies but also by non-governmental organisations and other persons endowed with competence in the sphere of administrative-legal activity.**

We consider it important and entirely correct that the Concept points to the need to implement, in domestic legislation on administrative court proceedings, institutions whose effectiveness in securing the rights of interested persons has been confirmed by leading foreign experience and the world standards of administrative court proceedings. Indeed, in developing administrative justice, Uzbekistan should look to the experience of developed rule-of-law states that have more than a century of administrative-judicial practice and a modern scientific doctrine of administrative justice, which can serve as a world standard for the reform of administrative court proceedings.

From a doctrinal standpoint, the main directions for improving the ACPC are, on the whole, correctly defined. Entirely correct are the further work on implementing the principle of the active role of the court, characteristic of the administrative process, and the introduction of the institution of the administrative claim into administrative court proceedings, with detailed regulation of the types of claim and their corresponding pro-

cedural rules. The expediency of developing mechanisms for the pre-trial resolution of administrative disputes, as well as the importance of monitoring the enforcement of the decisions of administrative courts, are likewise beyond doubt. **To the foregoing should be added the need to harmonise the ACPC with another law fundamental to modern administrative law – the LAP. These two laws embody the two principal institutions of modern administrative law: administrative procedures and administrative justice, and cannot be applied effectively if their content proves to be inconsistent in its basic principles, concepts and institutions.**

At the same time, in analysing the individual sections of the Concept, one encounters points that give rise to doubts and questions as to their correct interpretation in the light of modern doctrine, taking into account the goals and priorities of the Concept and in combination with the other provisions it lays down.

As is well known, the German model of administrative justice, which was taken as the basis of the domestic reform of administrative court proceedings, proceeds from the concept of protecting the individual rights and legitimate interests of a natural or legal person against unlawful administrative impact. This implies a clear definition of the circle of interested persons, which includes only those persons whose rights or legitimate interests are affected or may be affected by an administrative act. Accordingly, types of claim are provided for that offer legal remedies against all possible ways in which the rights and legitimate interests of the interested person may be infringed by an administrative act, an administrative action, or administrative regulation. (Incidentally, the types of claim listed in point 1 of Section III of the Concept convincingly attest to the German doctrinal basis of the Concept.) Points 1, 2 and 5 of Section I of the Concept, therefore, are entirely correctly formulated and raise no questions. Point 3, however, which provides for defining the grounds and procedure for collective actions (class action) does not fully fit the German model. As is well known, collective, or group, actions (class action) are very widely used in civil procedure in the USA. Judicial review of administrative acts in the USA is conducted on the basis of civil claims, which is why class actions are also brought, including on the basis of the law on administrative procedures (APA). For German administrative justice, the institution of the collective action is in principle uncharacteristic and, doctrinally, rather contentious, since it disregards the precondition of an administrative claim that is key to German doctrine – the presumed existence of an infringement of an individual right or legitimate interest of the interested person. In Germany, mechanisms of collective recourse to the courts were introduced only very recently, and so far only within proceedings on particular categories of civil cases (predominantly for the purpose of protecting the rights of consumers and small businesses). In France, the institution of the collective action was introduced in 2014, likewise in civil procedure and only for certain categories of cases, but so far without notable success. For German public law, the collective action presents a difficulty in that it does not fit the traditional criteria of admissibility of a claim, which are linked to the infringement of individual rights and legitimate interests. Class action is undertaken in the interests of a group, and therefore the infringement of an individual right or legitimate interest of the claimant who represents the group is no longer a requirement of the admissibility of the claim. A collective action carries risks of unfavourable burdening for all interested persons included in the group, since the court's decision on a collective action will be binding on all members of the group, regardless of whether they participated in the judicial proceedings or simply failed to declare their withdrawal from the group in time. We therefore believe that the institution of the collective action should be introduced cautiously and selectively. It can be introduced relatively safely, for example, within a declaratory claim or in proceedings to challenge a normative legal act. At the same time, it should be borne in mind that, within the current model of administrative court proceedings, it is far simpler and doctrinally clearer to apply the institution of procedural joinder to protect the interests of claimants with coinciding interests and demands.

By a similar logic, claims in the interests of another person are problematic for the German model, in particular those brought by authorised state bodies. Such a practice is typical of post-Soviet states, in which mechanisms

of objective control of legality, as a rule, predominate. Therefore, point 4 of Section I of the Concept, which provides for expanding the circle of state bodies and other persons authorised to bring an administrative claim in the interests of another person, does not conform to the basic model underlying domestic administrative court proceedings. On the contrary, the doctrinal logic of the German model of administrative justice implies a reduction of the circle of such bodies and persons, up to their complete exclusion from the administrative process. All the more strange in this context appears point 13, which requires the improvement of the rules governing the participation of the prosecutor in administrative court proceedings on the basis of international standards. It is obvious that, on the basis of international standards – in particular of the German doctrine of the administrative process – the prosecutor should take no part whatsoever in administrative court proceedings.

Point 14 requires the precise definition of the time limits for hearing cases. The German model, however, and **the principle of the active role of the court in the administrative process, on the contrary, persuade one to leave the question of time limits largely to the discretion of the judge. Within reasonable limits, the judge of the administrative court should himself decide when a case is ready for hearing at a session. In the light of modern doctrine, this is precisely what is required by the principle of the active role of the court in administrative court proceedings,** the expansion of whose boundaries and the improvement of whose mechanisms are indicated by point 1 of Section II of the Concept. There is a clear doctrinal inconsistency between individual points and sections of the Concept.

In the light of the principle of the active role of the court, it appears expedient to vest the court with the right to provide legal assistance in formulating and clarifying the relief sought by giving explanations, which may lead to going beyond the stated demands and to changing their basis and subject matter, as provided for by points 2 and 3 of Section II of the Concept. It should be clarified, however, that in the light of modern doctrine the administrative court is not only entitled but obliged to assist the applicant (claimant) in bringing a claim and is not bound, in doing so, by the wording of the statement of claim. At the same time, such a duty applies only in respect of interested persons participating in the administrative court proceedings (i.e. in respect of the claimant and a possible third party), but not in respect of all parties to the administrative court proceedings: in respect of the administrative authority there is no duty of legal assistance. It is precisely in this that the rights-protecting role of the administrative court is manifested, the court – unlike under pure adversariality – being called upon to display activity in respect of the "weak" party to the administrative dispute, that is, the interested person.

Let us once again draw attention to the fact that the Concept proposes to develop claim proceedings in accordance with the German doctrine of the administrative process. This is clearly attested by the types of claim listed in point 1 of Section III of the Concept. Accordingly, world standards and leading experience must, at a minimum, satisfy the criterion of compatibility with the German model of administrative justice. And institutions that are poorly compatible or wholly incompatible with it must necessarily undergo careful adaptation or be filtered out as a result of a critical compatibility analysis. In connection with what has been said, we draw attention to point 7, which in effect proposes to return to the administrative court the power to hear cases of an administrative-tort character, that is, cases on administrative offences. And even though this concerns only a means of influencing persons who show disrespect for the court or fail to comply with the court's requirements, a return to the recent past still raises doubts, when incompatible functions were combined within the competence of the administrative court: the rights-protecting function of administrative justice and the punishment of citizens for administrative offences. In what does the necessity of such a return to a doctrinally contradictory solution consist, when, in order to deal with violators of the established order of administrative court proceedings and of the enforcement of judicial acts, it would have been sufficient to have *judicial* fines? We believe that, in the light of modern doctrine, the question of endowing administrative courts with powers to hear cases on administrative offences should be resolved in the negative.

Entirely justified from the standpoint of modern doctrine are point 11 of Section I and point 6 of Section III of the Concept, which provide, respectively, for ensuring the protection of legitimate expectations in an

administrative act and for reviewing the lawfulness of the exercise of discretionary powers, above all of administrative discretion. It should be noted, however, that to fulfil the requirements of the said points of the Concept it is sufficient to ensure the implementation of the LAP. **In the new version of the Law, the provisions governing the protection of the interested person's legitimate expectations upon the annulment of an administrative act, as well as the provisions concerning the exercise of discretionary powers, have been substantially improved. So it is enough for the administrative court simply to apply the LAP fully, reviewing the lawfulness of administrative discretion and of the annulment or amendment of an administrative act.**

Separate attention should be given to point 12 of Section III of the Concept, which provides for assigning to the jurisdiction of the administrative court all cases arising from public-law relations that are currently heard by the civil courts or the economic courts. **While supporting the initiative to consolidate within the administrative jurisdiction all cases on disputes arising in public-law relations, with the exception of disputes of a constitutional character, we consider it necessary to emphasise that such consolidation must not be carried out mechanically, without regard to the doctrinal foundations of administrative justice.** If cases on the application of measures of legal coercion or on the recovery of an arbitrarily seized plot of land in state ownership were simply transferred mechanically to the competence of administrative courts, this might result in the administrative court acting in a role uncharacteristic of it – that of a body applying measures of authoritative coercion unfavourable to the interested person. In order to avoid such a distortion of the role of the administrative court, the entire law-application mechanism behind public-law disputes of this kind will have to be changed. Why does the court today act in the role of a body applying measures of legal coercion? Because, ever since 2005, the so-called model of *prior* judicial control has become established in the domestic legal system, according to which the administrative authority does not itself apply a measure of legal coercion, but applies to the court with an application for the application of such a measure. And it is the court that, after a hearing, then decides the question of applying the relevant measure. At that time, such a model was intended to ensure the protection of business entities against administrative arbitrariness, and it did, in its day, play a certain role in liberalising the sphere of entrepreneurial activity. But little attention was paid to the fact that the model of prior judicial control violates the logic of administrative-legal regulation and of administrative justice in the modern understanding: it substitutes a judicial act for an administrative act and changes the entire subsequent logic of challenge. Therefore, **today, when the German model of administrative justice has been technically implemented in Uzbekistan, it falls to rethink the former approaches and to replace the outdated model with a modern one. Thus, it is necessary to understand that the assignment to the jurisdiction of the administrative court of cases on disputes connected with the application of measures of legal coercion and with other public-law questions must be accompanied by the return to administrative authorities of the powers to issue the corresponding administrative acts. In particular, administrative authorities must be empowered to apply measures of legal coercion independently, without applying to the court. And the administrative court should hear administrative disputes on the claims of interested persons, in cases where they challenge the corresponding administrative acts. Such a consolidation of administrative jurisdiction would be scientifically grounded and would not break the doctrinal logic of administrative court proceedings based on the German model.**

In conclusion, we consider it necessary to draw attention to the institution of the preliminary hearing, which it is proposed to introduce into the administrative process pursuant to point 3 of Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of 30.01.2025, by which the Concept under consideration was approved. It must be borne in mind that the institution of the preliminary hearing originates from Anglo-American criminal procedure. And although it is applied quite successfully in the criminal procedure of other countries, albeit with substantial particularities, and since 2021 has also been introduced into domestic criminal procedure, its introduction into the administrative process without radical adaptation appears a highly questionable solution.

The point is that, according to modern doctrine, the administrative process is inquisitorial in character, presupposing the active role of the court in investigating the factual circumstances of the case. Adversariality plays no decisive role in the administrative process. On the contrary, the administrative court procedurally supports, in many respects, the "weak" party to the administrative dispute: the interested person. In criminal procedure, by contrast, adversariality is an immutable and fundamental principle, intended to give the accused all the necessary means and opportunities for defence. This is why the preliminary examination of evidence as to its sufficiency for committing the accused for trial and scheduling the court hearing in criminal procedure is conducted precisely in the form of a *hearing*, that is, a session with an oral examination of the evidence with the participation of the prosecution and the defence, cross-examination of witnesses, the arguments of the parties, and the drawing up of a record of the session. For the administrative process, such formalisation is clearly excessive. All the more so since the active role of the court implies that the judge himself should decide the question of the need for a preliminary session, given that in most cases the preparation of a case for trial can be carried out without any preliminary session at all. Therefore, **we believe that the "preliminary hearing" in administrative court proceedings should be reduced to a preliminary hearing-out, where necessary, of the participants in the administrative court proceedings, orally or by obtaining written explanations, and that, moreover, such a hearing-out may be conducted at a session, at the judge's discretion, only in some cases and without unnecessary formalities.**

RECOMMENDATIONS

- The implementation of the Concept should be built on the doctrinal basis of modern administrative justice, assessing all its points for compatibility with the German model, which already underlies the domestic system of administrative court proceedings.
- The institution of the collective action (class action) appears, in the light of the German doctrine of administrative court proceedings, rather contentious. We believe that its introduction is justified within a declaratory claim and in proceedings on cases challenging normative legal acts. In the other types of claim proceedings, the obligatory precondition should be the infringement of an individual right or legitimate interest asserted by the interested person. And it would be better to confine oneself to the institution of procedural joinder of claimants with coinciding demands.
- For the same doctrinal reasons, the expansion of the circle of state bodies and other persons authorised to bring administrative claims in the interests of another person should be approached with caution.
- The participation of the prosecutor in the administrative process is, from the standpoint of modern doctrine, uncharacteristic and inexpedient. Public interests in administrative court proceedings are represented by the administrative authority, and the rights-protecting function is performed by the administrative court itself. Modern world standards and leading foreign experience attest to the need to exclude the participation of the prosecutor in administrative court proceedings or, at the very least, to reduce his participation to the filing of a statement of claim in the interests of the interested person in those cases where the interested person, for some reason, finds it difficult to bring a claim independently.
- With the exception of the maximum time limits for hearing an administrative case, procedural time limits should remain within the discretion of the administrative judge. The active role of the court is in no way compatible with rigid regulation of the time limits of administrative court proceedings.
- In the new version of the ACPC it would be expedient to establish *a duty to assist the interested person*, above all the claimant, by endowing the administrative court with the corresponding powers.

- Vesting the administrative court with the power to hear cases on administrative offences, even for the purpose of ensuring the order of administrative court proceedings or the enforcement of the requirements of judicial acts, clearly contradicts the modern doctrine of administrative justice, namely the rights-protecting mission of the administrative court. The tasks of influencing unconscientious participants in administrative court proceedings should be addressed through the institution of judicial fines, and not by means of administrative liability.
- The tasks of ensuring the protection of legitimate expectations in an administrative act and of reviewing the lawfulness of the exercise of discretionary powers, as well as, in general, the tasks of judicial review of the lawfulness of administrative-legal activity, are effectively addressed through the proper application of the LAP. In this connection, it is extremely important to harmonise the new version of the ACPC with the LAP, and probably with a new version of the LAP at that.
- The consolidation within the administrative jurisdiction of all cases on disputes arising from public-law relations, with the exception of constitutional disputes, should be carried out with regard to the doctrinal foundations of administrative justice – in particular its rights-protecting character – and, accordingly, in combination with a radical revision of the entire model of applying measures of legal coercion and other authoritative measures that are today applied by the civil courts and the economic courts under the model of prior judicial control.
- The institution of the "preliminary hearing" in the administrative process should be reduced to a preliminary hearing-out of interested persons at the judge's discretion, without excessive formalisation of the procedure. The aim of the preliminary hearing-out is to assist the claimant in formulating and clarifying the relief sought and to ascertain the possibilities of reconciling the parties. In doing so, one should not simply trace the preliminary hearing of criminal procedure, owing to the fundamental differences between these two types of legal process.

IV

Expert assessment of the draft new version of the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings

The submitted draft law represents an attempt to revise the Code of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings (ACPC) in accordance with the requirements of the Concept for improving the legislation on administrative court proceedings (the Concept). Unfortunately, this attempt was, to all appearances, not based on the modern doctrine of administrative justice or of administrative law in general.

The drafters have still not solved the task of systematising the two main laws of the new administrative law: the Law of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Procedures" (LAP) and the ACPC. Article 4 of the draft law proposes to define the concept of the interested person, and the justification refers to Article 47 of the Code of Administrative Court Proceedings of the Federal Republic of Germany. One gets the impression that the authors are unaware that, since the beginning of 2019, the LAP – in which this concept is enshrined with a perfectly precise content – has been in force in Uzbekistan. There was no need to supplement Article 4 of the ACPC with a superfluous definition. It would have been enough simply to refer to the LAP. It is highly telling that, having been compelled to use the term "administrative act" in defining the concept of the interested person, the drafters do not thereafter apply this concept – fundamental to the whole of modern administrative law – even in those chapters and articles where it is absolutely necessary. Thus, the proposed wording of Articles 184–189 uses the old terminology (decisions and actions of administrative authorities, of citizens' self-government bodies, and of their officials). The only exception is the supplemented Article 13 of the draft law, where, owing to fragmentary borrowings from the LAP of provisions on the protection of legitimate expectations, the term "administrative act" is again used. Yet the draft law contains no reference to the LAP as regards the content of the concept of the administrative act. The drafters did not use the term "administrative action", preferring each time to enumerate "actions" and "omissions"[1]. Moreover, in the use of the concept "administrative authority" in the text of the draft law, as in the current version of the ACPC, a departure from the LAP is preserved, since, under Article 4 of the LAP, this concept also includes citizens' self-government bodies when they perform the functions of administrative-legal activity entrusted to them. Incidentally, ***the concept of "administrative-legal activity", which, from the standpoint of modern doctrine, should serve as the main object of judicial review by administrative courts, is not used at all in the submitted draft law.*** The shortcomings noted above indicate that **the systematisation of the LAP and the ACPC was not carried out by the drafters in preparing the draft new version of the Code.**

From the standpoint of modern German doctrine of administrative justice, the enshrinement in the draft law of the principle of adversariality and equality of the parties appears erroneous. As is well known, domestic administrative court proceedings are based on the German model of administrative

[1] Meanwhile, the Administrative Procedures Act has long resolved this question: according to the definition given in Art. 4 of the Law, an administrative action also encompasses the inaction of an administrative body.

justice, according to which administrative court proceedings must be based on the principle of investigation, which implies the active role of the court in investigating the factual circumstances of an administrative case. **The Concept, too, speaks of improving the mechanisms for realising the principle of the active role of the court**[2]. **But the principle of investigation, or the inquisitorial principle, is the opposite of the adversarial principle. This does not mean that in administrative court proceedings the parties do not compete in proving that they are right. However, unlike civil procedure, where the court resolves the dispute on the basis of the arguments and evidence presented by the parties, in the administrative process the court does not confine itself to this but itself conducts a comprehensive investigation of the circumstances of the case. It is in this that the active role of the court consists, in contrast to the *neutral* role of the court characteristic of the adversarial principle.** To enshrine both principles in the new version of the Code means failing to understand their fundamental difference and opposition at all. Abroad, different approaches are encountered. Thus, in the USA, judicial review of administrative acts is carried out on adversarial principles on the basis of a civil claim. In Germany, the administrative process is inquisitorial in character. But nowhere is there a combination of both principles within a single process. From a theoretical standpoint, this is a mistake.

In the submitted draft law, the approach to consolidating cases on administrative disputes within the jurisdiction of the administrative court is not defined unambiguously. On the one hand, Article 4 proposes an additional part granting administrative authorities the right to apply to the court, which may indicate a mechanical transfer of the powers to apply measures of legal coercion from the economic court to the administrative court. At the same time, in the justification of the new version of Article 26 on the cases within the jurisdiction of the administrative court, we encounter the sound view that the powers to apply measures of legal coercion should be returned to the relevant supervisory administrative authorities, and the disputes that may arise in connection with them assigned to the jurisdiction of the administrative court. Unfortunately, the new version of Article 26 of the ACPC itself has not yet been prepared: the draft law contains no full final version of this article, and the relevant column presents only outlines. It is therefore not yet possible to judge how the drafters ultimately propose to resolve the said question. **We believe that the mechanical consolidation of cases on disputes arising from public legal relations within the jurisdiction of the administrative court is inadmissible, since it will lead to a distortion of the rights-protecting nature of the administrative court and of administrative court proceedings.** Such an approach contradicts the purpose and tasks of modern administrative justice as a whole. The administrative court must on no account apply measures of legal coercion or other unfavourable measures to interested persons. Therefore, the right of an administrative authority to apply to the administrative court with a claim for the application of such measures must be excluded.

The main shortcoming of the submitted draft law is the fact that it does not resolve the question of introducing the claim form of proceedings and does not differentiate the procedure of judicial review according to the different types of claim, as required by the Concept[3]**.** To list the types of claim in administrative court proceedings in Article 26 by copying from Article 2 of the Administrative Procedure Code of the Republic of Azerbaijan is no solution to the question. The point of the claim form of proceedings and of the differentiated regulation of the procedure of judicial review for each type of claim is to specify the subject of the judicial review depending on the type of relief sought, and thereby to enhance the effectiveness of judicial review and of the protection of the rights of interested persons in administrative court proceedings.

[2]See para. 1 of Section II of the Concept for the Improvement of the Legislation of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings.

[3]See paras. 1 and 2 of Section III and para. 2 of Section I of the Concept for the Improvement of the Legislation of the Republic of Uzbekistan on Administrative Court Proceedings.

If, for each type of claim, the conditions of admissibility of the claim, the subject of the judicial review, and the criteria for assessing the merits of the claim are not specified, then a simple mechanical listing of the types of claim in Article 26 will yield no result at all. We believe that, in this respect, the draft law must be substantially revised.

The question of collective (group) actions is, unfortunately, resolved in the draft law in an insufficiently elaborated manner and raises serious doubts as to its legal soundness. The drafters, in proposing in Article 128[1] of the draft law a definition of the collective action, in no way stipulate the fundamental difference between the legal consequences of this type of claim and the institution of procedural joinder of several claimants with coinciding interests (Article 41 of the ACPC); yet, at the same time, in the second part of the said article, they provide for the possibility of bringing it in the public interest (i.e. in the interests of the whole of society!), thereby erasing the distinction between a collective action and a claim in the public interest (actio popularis) and simply substituting one for the other. A claim in the public interest is a claim brought by an interested person in the interests of society as a whole, rather than of a particular group of interests. Neither in Germany nor in France are such claims admissible in administrative court proceedings. For recourse to the court, what always matters is an individual right that has been infringed or threatened, or at least a legitimate interest in demanding judicial review of an administrative act. Perhaps only in the United Kingdom has such a phenomenon as claims in the public interest become widespread, in a very particular context: as a means of ensuring the proper performance of public functions by private structures to which such functions have been delegated by the Government within the framework of the commercialisation of public administration.

A collective action is brought on behalf of a group of interested persons, and *it is not necessary that the claimant himself be an interested person*. The role of claimant may be played, for example, by a non-profit organisation specialising in the protection of the rights of particular social groups. An important difference between a collective action and the procedural joinder of several claimants with coinciding interests is that *not all* members of the group on whose behalf the action is brought take part in the judicial proceedings of the case, but the decision taken by the court on its outcome becomes *binding on all members of the group*, and, moreover, deprives them of the individual right to challenge the corresponding administrative act or administrative action, as well as the court's decision in the case. This is the procedural specificity and the special risk of this type of claim, and the drafters must bear it in mind. As is well known, collective, or group, actions (class action)[4] are very widely used in civil procedure in the USA. Judicial review of administrative acts in the USA is conducted on the basis of civil claims, which is why class actions are also brought, including on the basis of the law on administrative procedures. For German administrative justice, the institution of the collective action is in principle uncharacteristic and, doctrinally, rather contentious, since it disregards the precondition of an administrative claim that is key to German doctrine – the presumed existence of an infringement of an individual right or legitimate interest of the interested person. In Germany, such mechanisms of collective recourse to the courts were introduced only very recently, and so far only within proceedings on particular categories of *civil* cases (predominantly for the purpose of protecting the rights of consumers and small businesses). In France, the institution of the collective action was introduced in 2014, likewise in *civil* procedure and only for certain categories of cases, but so far without notable success. For German public law, the collective action presents a difficulty in that it does not fit the traditional criteria of admissibility of a claim, which are linked to the infringement of individual rights and legitimate interests. Class action is undertaken in the interests of a group, and therefore the infringement of an individual right or legitimate interest of the claimant who represents the group is no longer a criterion of the admissibility of the claim. A collective action carries risks of unfavourable burdening for all interested persons included in the group, since the court's decision on a collective action will be binding on all members of the group, regardless of whether they participated in the judicial proceedings or simply failed to declare their with-

[4]See the explanation of the legal specifics of the class action: `https://www.law.cornell.edu/wex/class_action`

drawal from the group in time. **We therefore believe that the institution of the collective action should be introduced cautiously and selectively.** It can be introduced relatively safely, for example, within a declaratory claim or in proceedings to challenge a normative legal act. At the same time, it should be borne in mind that, within the current model of administrative court proceedings, it is far simpler and doctrinally clearer to apply the institution of procedural joinder to protect the interests of claimants with coinciding interests and demands. The institution of procedural joinder gives claimants the opportunity to file a statement of claim jointly, as well as to entrust the conduct of the case to one of the joined parties or to a common advocate. But it does not, like a collective action, entail the risks of collective burdens on members of the group not participating in the administrative court proceedings. **In view of the foregoing, we believe that the question of introducing the collective action must be more carefully thought through and resolved taking into account the best foreign experience.** Note that the drafters, in justification of the proposed Article 128[1] refer to an entirely different institution of the German administrative process: the model (test-case) proceedings provided for by §93a of the Code of Administrative Court Proceedings of the Federal Republic of Germany. It may thus be concluded that the drafters are very poorly acquainted with all the institutions that they have, in one way or another, touched upon and jumbled together in attempting to introduce the institution of the collective action.[5]

In our view, the presence of the above-mentioned significant shortcomings indicates that the submitted version of the ACPC requires additional elaboration and, in its current form, cannot be submitted for the President's signature.

[5]Besides the class action proper, at least the following institutions are here conflated and intermixed: the institution of the procedural joinder of plaintiffs, the institution of the action in the public interest, and the institution of model proceedings in cases with an identical subject of judicial review.

V

Interview on pressing issues of the legal experiment in the field of pre-trial administrative justice

Question: Isa Akhlimanovich, our online publication recently published your article devoted to the twentieth anniversary of the reform of administrative law in Uzbekistan, in which you comprehensively set out the main directions of the reform: the codification of administrative procedures (the LAP), the improvement of the legislation on administrative court Proceedings (the ACPC), and the reform of pre-trial administrative justice. We should like to know more about the last of these directions: the background and conception of this reform, its place in the broader reform of administrative law, the aim and meaning of the legal experiment currently being conducted in the field of the pre-trial resolution of administrative disputes, how the legal experiment is proceeding, and what may be expected of it in the near term.

Answer: The conception of the reform took shape in 2021 as a result of studies conducted by the Centre for Public Law on the instructions of the Administration of the President of the Republic of Uzbekistan. The decision on the expediency of studying the possibilities for reforming pre-trial administrative justice was taken in April 2021 at a meeting of the consolidated group of the interagency Expert Working Group for preparing the draft new version of the Law of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Procedures" (LAP), with the participation of staff of the Department of Legal Expertise and Comprehensive Analysis of the Administration of the President of the Republic of Uzbekistan, devoted to topical issues of the reform of administrative procedures. At that meeting, the problems of implementing the LAP were discussed, in particular the fact that the administrative courts, contrary to all expectations, had failed to secure the implementation of the LAP by administrative authorities and themselves rarely apply the LAP in resolving cases on administrative disputes. But without effective administrative justice the implementation of the LAP cannot be ensured, and therefore the reform of administrative procedures will not succeed. It was obvious to everyone that the reform of administrative court proceedings would be bound up with overcoming the general weaknesses of the judicial system and might take many years, if not decades. Yet the LAP needs to be brought to implementation in the medium term. The participants agreed that, in the situation that had arisen, efforts should be focused on developing pre-trial administrative justice, since a positive effect in this direction could be achieved fairly quickly: within two or three years. Moreover, the system of administrative appeal needs to be put in order in any case, since, owing to the distrust of administrative authorities that has developed in society, it remains the least sought-after means of protecting the rights of interested persons.

It should be explained that pre-trial administrative justice is understood to mean the system of administrative appeal against administrative acts and administrative actions to an administrative authority of a higher instance, the role of which may be played either by a higher administrative authority or by another specially authorised body for the consideration of administrative complaints. The Centre for Public Law, with the assistance of foreign consultants from the USA and France, studied leading foreign experience in organising pre-trial administrative justice and, in February 2022, prepared an analytical memorandum "On the Possibilities and Prospects for the Development of Pre-Trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan", which was

submitted to the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan and the Administration of the President of the Republic of Uzbekistan.

Question: What conclusions did you reach as a result of the study, and what recommendations were given in the analytical memorandum?

Answer: Having studied leading foreign experience and assessed domestic realities, we reached the conclusion that, under the present institutional conditions, only a presidential structure is capable of correcting the systemic vices of administrative practice and of bringing order to the administrative-legal activity of administrative authorities in all branches and spheres of public administration. Because only the President of the Republic of Uzbekistan possesses sufficient power, authority and influence to ensure reliable control over the entire administrative-legal activity of administrative authorities, including the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan and the local executive authorities. Only a presidential structure can possess a sufficient degree of independence and competence in relation to an administrative dispute of any level and scale. We therefore proposed that the core of the organisational and legal mechanism of pre-trial administrative justice should be a *new presidential structure*, specially created for this purpose and authorised to perform the functions of the pre-trial resolution of administrative disputes, that is, a *presidential body of pre-trial administrative justice*.

Taking into account the similarity of certain fundamental features of the state mechanism in Uzbekistan and France, it was proposed to take the French model of administrative justice as the basis. What, specifically, does building a system of pre-trial administrative appeal along the French model entail? On the model of the French Council of State and the administrative tribunals, it was proposed to establish in Uzbekistan a Supreme Administrative Council under the President of the Republic of Uzbekistan and its lower-level territorial structures: the administrative councils of the Republic of Karakalpakstan, the city of Tashkent, and the regions. These were to be administrative bodies of *jurisdictional* competence, specialising in the *pre-trial* resolution of administrative disputes. According to the conception of the reform, interested persons disagreeing with an administrative act or administrative action of any administrative authority will be able, on the basis of Chapter 5 of the Law "On Administrative Procedures", to lodge an administrative complaint with the administrative council and thereafter with a body of a higher instance – the Supreme Administrative Council under the President. The decision of the body of pre-trial administrative justice under the President will be final for the administrative authority, but not final for the interested person, who may, in the event of disagreement, apply to the administrative court. With a good organisation of the consideration of administrative complaints in the bodies of pre-trial administrative justice, only a small number of administrative disputes should reach the administrative courts. Given the substantive diversity of administrative disputes arising in different spheres of administrative-legal activity, sections and chambers specialising in the consideration of different categories of administrative cases should be created within the administrative councils and the Supreme Administrative Council, on the model of the Council of State and the administrative tribunals of France.

In order for the newly created system of pre-trial administrative justice to be able to cope with the expected influx of administrative complaints, it is necessary to bring into effect in good time the requirement of mandatory prior appeal against administrative acts and administrative actions through the *intra-departmental* administrative procedure, creating for this purpose, within each administrative department, intra-departmental bodies for the consideration of administrative complaints – appeal commissions, which will play the role of *grass-roots bodies of the system* of pre-trial administrative justice, carrying out the initial consideration of administrative disputes. Such appeal commissions may be created within the systems of administrative departments at the level of the regions and the city of Tashkent. Under the leadership of the Supreme Administrative Council under the President, the appeal commissions of administrative departments and local executive authorities will become conduits of a new administrative practice based on the high standards of the LAP in the corresponding spheres of administrative-legal activity. In this way, several goals of the reform are achieved at once: the quality of the administrative acts adopted by administrative authorities of first instance is raised; proper self-monitoring within

administrative departments is ensured; the organisational and personnel base of the new system of pre-trial administrative justice is expanded; and the burden on its systemic core – the presidential bodies of administrative justice – is limited.

The appeal commissions, being intra-departmental jurisdictional structures, must have the right of full review of a case on an administrative complaint: they must review both the lawfulness of the administrative act (administrative action) and its managerial expediency. Following the consideration of an administrative complaint, the appeal commission must, as a rule, adopt a new administrative act, which, after being signed by the head, becomes the final decision of the department on the case in question. The presidential bodies of pre-trial administrative justice, by contrast, act as bodies of *supra-departmental* control, and their competence must therefore be limited to reviewing the lawfulness of the appealed administrative act or administrative action. They must not interfere in departmental managerial policy and must not substitute themselves for the competent administrative authorities in carrying out the corresponding administrative-legal activity.

Therefore, the administrative councils and the Supreme Administrative Council, following the consideration of an administrative complaint, must have the following powers:

- to annul or amend the appealed administrative act, bringing it into conformity with the requirements of the legislation;
- to impose an obligation on the relevant administrative authority to adopt a particular administrative act (to perform a particular administrative action) or to prohibit the adoption of a particular administrative act (the performance of a particular administrative action);
- where there are grounds, to declare the administrative act invalid;
- to declare an administrative act or administrative action unlawful;
- where there are grounds, to award compensation for the harm caused.

The presidential bodies of pre-trial administrative justice must, as a rule, not themselves adopt administrative acts in place of the competent administrative authorities.

Such was the conception of the reform of pre-trial administrative justice.

Question: Does the conception based on the French model of administrative justice not contradict the German model of administrative justice that underlay the reform of administrative justice in our country? How are the German and French models of administrative justice to be reconciled in the proposed reform?

Answer: Everything fits together perfectly if the French model is used in reforming only the system of *pre-trial administrative appeal*. Then no contradictions arise. If the system of administrative appeal created on the French model proves its effectiveness in practice, then the administrative courts, too, will be compelled to enhance the effectiveness of their judicial review. In this way, institutional competition is created, and the country's leadership acquires alternative options for continuing the reform. This is why it is expedient to provide for an alternative jurisdiction over administrative disputes, at the choice of the interested person, after passing through the procedure of administrative appeal to a higher administrative authority: either further to the presidential bodies of pre-trial administrative justice, or directly to the administrative court. At the same time, in the event of a choice to continue the pre-trial appeal in the presidential bodies of administrative justice, for the sake of procedural economy, it is expedient to limit the subsequent judicial review to a single instance – cassation consideration of the case in the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Republic of Uzbekistan.

Thus, the final instance for any administrative dispute in any event remains the administrative court in the person of its highest instance, but the interested person is offered a choice between two routes for protecting

his rights: further administrative appeal to the presidential bodies of pre-trial administrative justice (the administrative council and the Supreme Administrative Council) or challenge before the administrative court.

Question: What relation does the legal experiment on the consideration of administrative disputes in the sphere of public services, currently being conducted by the Ministry of Justice, have to the proposed reform of pre-trial administrative justice?

Answer: Since the proposed reform is very large-scale, it was decided to pilot the mechanisms of administrative appeal to specially authorised bodies of pre-trial administrative justice on the model of the appeal councils of the Ministry of Justice, competent to consider administrative complaints against administrative acts connected with the provision of certain types of public services. Thus, in terms of subject matter, the experimental model of pre-trial administrative justice is limited to administrative disputes concerning certain types of public services, and in terms of territorial scope – to the city of Tashkent. In its essential features, however, the experimental model was to reproduce the conceptual model described above: it was to have no fewer than two instances and mandatory prior appeal to an intra-departmental appeal commission, which would subsequently allow the piloted mechanism to be scaled up in accordance with the original conception.

In fact, however, the legal experiment turned out to be organised not as we had expected. Instead of the two-tier model originally envisaged by point 15 of Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80 of 24.05.2024, comprising two instances of administrative appeal – the Supreme Appeal Council under the Ministry of Justice and the Appeal Council under the Tashkent City Justice Department – Presidential Resolution No. PP-188 of 19.05.2025 provided for the creation of a "flat" model of two appeal councils offering consideration of administrative complaints in only one instance. At the same time, the questions of financing the legal experiment, forming the staff of the appeal councils, and staffing them with personnel who have undergone special training in modern administrative law were never resolved. Instead, the composition of the appeal councils was formed on the model of the interagency commission, and of course no retraining of the members of these councils was envisaged. Such an approach does not inspire hope that the consideration of complaints by such bodies will differ qualitatively from the handling of applications from natural and legal persons that has always been carried out by the Ministry of Justice. Let us recall that, in recent history, there have already been attempts to create appeal councils under administrative departments. Presidential Resolution No. PP-4754 of 17.06.2020 "On measures for the further improvement of the mechanisms of alternative dispute resolution" provided for the creation, on an experimental basis, of Appeal Councils for the pre-trial settlement of disputes between natural and legal persons and state bodies under the State Customs Committee, the State Committee for Land Resources, Geodesy, Cartography and the State Cadastre, the Extra-Budgetary Pension Fund under the Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan, as well as under the khokimiyats of the Namangan, Bukhara and Tashkent regions. As far as we know, the effectiveness of these bodies proved to be extremely low. Of course, the present appeal councils have a qualitative advantage over the former ones: the right to take a decision on an administrative complaint that is final for administrative authorities. This is indeed an important difference. The approach to the organisation and staffing of the legal experiment, however, leaves much to be desired. It is therefore unclear whether the present appeal councils will prove more successful.

Question: How is the legal experiment proceeding, and what are its first results?

Answer: At the moment, there is no detailed information on the progress of the legal experiment on the official website of the Ministry of Justice. Judging by the data of EPIGU, since the beginning of the legal experiment in May of this year, more than 800 interested persons have lodged complaints with the appeal councils of the Ministry of Justice and the Tashkent City Justice Department. There are no data on the number or percentage of complaints upheld. In the E-qaror system, information has been published on only six decisions taken by the appeal councils, and the texts of the decisions are not provided. Nothing, therefore, can be said about the quality of the jurisdictional practice (i.e. the practice of considering administrative complaints) of the experimental bodies.

According to the Provisional Regulation on the procedure for the pre-trial review of the conformity of administrative acts on the provision of public services with the legislation, approved by Presidential Resolution No. PP-188, the legal experiment covers the following public services provided in the city of Tashkent:

state registration (re-registration) of business entities;

state registration (re-registration) of legal persons that are not business entities (state bodies and institutions, homeowners' associations, associations of legal persons, advocacy structures);

voluntary liquidation of business entities;

state registration of comprehensive entrepreneurial licence agreements (franchising);

amendment and supplementation of civil-status records;

affixing an apostille to official documents issued by the bodies and institutions of justice of the relevant region, as well as by the bodies carrying out the registration of civil-status records;

inclusion of natural persons in the Register of Professional Mediators;

inclusion of an organisation of legal consultants in the Register of Commercial Organisations Providing Legal Consultancy Services;

issuance to forensic experts of non-state forensic-expert organisations of a certificate confirming professional competence as a forensic expert;

professional certification of the teaching staff of state general secondary educational organisations;

reimbursement of young people's expenses for obtaining international IT certificates;

provision, to young people who have successfully completed training courses under the "One Million Programmers" project, as well as to young people who are students or graduates of a resident of the IT Park, of a guarantee for the purchase of a computer through a consumer loan and compensation of the interest payments on such loans;

full compensation of the costs of training and sitting examinations for young people who have obtained a high score (grade) in international examination systems;

obtaining technical conditions for connection to water-supply and wastewater networks;

obtaining technical conditions for connection to heat-supply networks;

sealing of the metering device and electricity-measurement system, as well as the conclusion of an electricity-supply contract;

verification (with removal and reconnection) of the electricity metering device (meter);

verification (with removal and reconnection) of the drinking-water and hot-water metering device (meter);

removal, installation and sealing of the electricity metering device (meter);

removal, installation and sealing of the drinking-water metering device (meter);

obtaining technical conditions for connection to electricity networks with a capacity of no more than 20 kW;

obtaining technical conditions for connection to gas networks with a pressure of no more than 1.2 MPa.

Question: What should be changed in the organisation of the legal experiment so that it leads to the expected result in the reform of pre-trial administrative justice?

Answer: First, one should return to the original two-tier model of administrative appeal provided for by Presidential Decree No. UP-80. Why is it important to pilot two instances of administrative appeal? Because, as becomes clear from the conception set out above, the reform is aimed at creating a fully fledged system of pre-trial administrative justice offering interested persons an alternative to judicial challenge before the administrative court. Such a large-scale system must, of course, have no fewer than two instances. If the legal experiment does not work through the two-stage appeal procedure and the mechanisms of interaction between the two instances – the Appeal Council and the Supreme Appeal Council – then, in this part, it will prove useless for the reform, that is, we shall obtain no testing of the corresponding mechanisms. Let us recall the importance of prior intra-departmental appeal before applying to the appeal council. This mechanism, as well as the interaction between

the intra-departmental and supra-departmental instances of administrative appeal, should likewise be worked through within the framework of the legal experiment.

Secondly, we draw attention again and again to organisational and personnel support. Such undertakings cannot be carried out on a voluntary basis, in between performing one's main duties. It is necessary to form fully fledged staffs of the experimental bodies and to staff them with personnel who have undergone special retraining. Back in 2024, the Centre for Public Law developed a special three-level training programme for the retraining of personnel of the Ministry of Justice and the other departments covered by the experiment. More than 80 specialists of the justice bodies underwent, to one degree or another, training under this programme. But the work could not be completed because of the cessation of donor funding. In the current work of the appeal councils, as far as we know, the personnel who have undergone retraining are practically not involved. If the legal experiment is provided with funding at the proper level, then the retraining can be completed and the experimental bodies provided with the relevant personnel. Given the importance of intra-departmental appeal, it is necessary to ensure the retraining of the personnel of the relevant administrative departments covered by the legal experiment. Experimental bodies for the consideration of administrative complaints – appeal commissions – should likewise be created in all participating departments.

Thirdly, the decisions of the appeal councils must be published in full, with their reasoning and operative parts, albeit in anonymised form (without indicating the personal data of interested persons). This is necessary in order to ensure a systemic corrective effect on the law-application practice of administrative authorities. The significance of this factor can hardly be overestimated. Note that in France the decisions of the Council of State are published in a special case-law collection, the Lebon and are taken into account as direct guidance for action by all judges, by the lawyers of administrative authorities, and by advocates. If one confines oneself merely to publishing some information about the decisions taken, this function of the bodies of pre-trial administrative justice will not undergo testing in the legal experiment.

VI

On alternative paths for the development of pre-trial administrative justice in Uzbekistan

Pre-trial administrative justice is the system for the consideration of administrative disputes in a pre-trial procedure or, to put it more simply, the system of administrative appeal. As is well known, administrative disputes are considered and finally resolved by administrative courts, but before an application is filed with the administrative court there is the possibility of resolving the administrative dispute through an administrative procedure. The pre-trial consideration of administrative disputes makes it possible to reduce the burden on administrative courts and to save procedural effort for both the state and interested persons. Moreover, pre-trial administrative justice creates an excellent opportunity for the systematic monitoring by administrative departments of their grass-roots structures, which is likewise of no small importance from the standpoint of raising the quality of public administration.

The pre-trial consideration of administrative disputes is carried out on the basis of an administrative complaint, which may be lodged with an administrative authority of a higher instance. The role of such a body may be played either by a higher administrative authority or by a specially authorised body of pre-trial administrative justice. The experience of developed rule-of-law states attests that a significant number of administrative disputes can be effectively resolved even before recourse to the court. At the same time, as the results of studies conducted by the Centre for Public Law have shown, the possibilities of administrative appeal in our country are still little used, despite the fact that, since 2019, a modern legal framework for administrative proceedings on the consideration of administrative complaints has existed in Uzbekistan.[1] A study of the case law of the administrative courts confirmed this conclusion.[2]

The decision on the need to study foreign experience in the development of pre-trial administrative justice and the possibility of borrowing it for the corresponding reform in Uzbekistan was taken on 24 April 2021 at a meeting of the consolidated group of the interagency Expert Working Group for preparing the draft new version of the Law of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Procedures" (LAP), with the participation of staff of the Department of Legal Expertise and Comprehensive Analysis of the Administration of the President of the Republic of Uzbekistan, devoted to topical issues of the reform of administrative procedures. At that meeting, the problems of implementing the LAP were discussed, in particular the fact that the administrative courts, contrary to all expectations, had failed to secure the implementation of the LAP by administrative authorities and themselves rarely apply the LAP in resolving cases on administrative disputes. The truth is that administrative judges proved unprepared to apply the new principles and institutions enshrined in the Law "On Administrative Procedures", and therefore did not secure the implementation of the new Law by administrative

[1] This refers to Chapter 5 of the Law "On Administrative Procedures," which establishes the basic rules of administrative proceedings on an administrative complaint.

[2] Khamedov I.A. and Tsai I.M., [On the Problems of the Judicial Practice of Adjudicating Administrative Disputes and the Possibilities for Its Improvement within the Doctrinal Framework of the Reform of Administrative Law in Uzbekistan] (Archive of the I.A. Khamedov Center for State-Building and Public Law, 2021).

authorities. At the same time, it was precisely because of the non-application of the principles and institutions of the LAP that administrative courts proved powerless to bring order to the administrative-legal activity of administrative authorities. The judicial review of administrative courts in most spheres of administrative-legal activity is confined merely to verifying the conformity of the decisions and actions of administrative authorities with the requirements of particular special legislative acts. Neither the completeness nor the quality of judicial review can be spoken of under such conditions.

Such a state of affairs in administrative justice cannot, of course, be tolerated. The country's leadership has already taken measures to improve the legislation on administrative court proceedings.[3] But it must be understood that reforming the administrative court is no simple or swift matter. Administrative justice today suffers from a whole series of vices conditioned by the institutional inertia of post-Soviet law-application practice. Legal formalism, the fragmentary (selective) application of legislation, a failure to grasp the rights-protecting role and character of administrative court proceedings, and the inability and unwillingness to apply modern public-law principles – all this predetermines the ineffectiveness of the administrative court in exercising judicial review over the administrative-legal activity of administrative authorities.[4] In addition, the reform of administrative courts will have to overcome the general institutional weaknesses of the domestic judicial system.[5] Such a reform may therefore stretch out over decades, and a tangible result may appear only after a change of generation of judicial personnel. By contrast, the development of mechanisms of administrative appeal can markedly improve the quality of consideration and enhance the effectiveness of the resolution of administrative disputes within the next three years. This means that pre-trial administrative justice has a better chance of securing the implementation of the LAP in the near future and, consequently, of guaranteeing the success of the entire reform of administrative law in Uzbekistan. It is precisely here that a decisive breakthrough can and must be made within the next three years. Otherwise, it is hard to count on modern administrative law, the LAP in particular, taking root in the domestic legal system.

The main challenge facing the reform of the system of pre-trial resolution of administrative disputes lies in the need to overcome the persistent distrust of interested persons towards administrative authorities, including higher administrative authorities. Today, citizens and entrepreneurs place little faith in the success of an administrative complaint. There are no grounds for supposing that a higher administrative instance will consider an administrative complaint competently and impartially and resolve the administrative dispute in accordance with the law. Therefore, interested persons prefer to apply directly to the administrative court or to alternative structures that monitor legality in the sphere of public administration, although these structures, too, are far from always able to ensure a quality consideration of an administrative dispute. Moreover, distrust of administrative authorities has taken root not only in society but in the state apparatus itself and in political circles. This is attested, in particular, by the reaction – typical of domestic specialists and politicians – against the proposal to burden the right of recourse to the administrative court with the obligation to exhaust the possibilities of pre-trial resolution of an administrative dispute through administrative appeal. Such a proposal is almost always perceived unambiguously as a worsening of the citizen's position, that is, as an infringement of the right of ac-

[3] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of January 30, 2025 "On Additional Measures for the Introduction of Modern Mechanisms of Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/7351827`.

[4] Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan] (Akademnashr, 2024), p. 21.

[5] These are to be overcome, in particular, by the measures adopted by the country's leadership at the end of 2025. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-227 of November 24, 2025 "On Measures to Enhance the Effectiveness and Openness of the Activity of the Bodies of the Judicial Community, as Well as to Further Strengthen the Guarantees of Judicial Independence," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/7852951`.

cess to justice.[6] The reason for such universal distrust is obvious: administrative authorities are today incapable of ensuring the effective, high-quality and impartial consideration of administrative complaints.

A number of key problems can be identified that have conditioned this state of affairs in the given sphere:

- first, the administrative system lacks organisational structures institutionally separate from the "active administration"[7] endowed with jurisdictional competence, that is, competence to consider and resolve administrative disputes; in particular, administrative departments have no special jurisdictional structures that could consider administrative complaints with a high degree of independence from the policy of the departmental leadership[8]. Today it is hard to imagine how an official of an administrative authority, or a collegial body considering an administrative complaint, would take a decision on it contrary to the interests of its own administrative department or at variance with the directives of its departmental leadership.

- secondly, administrative authorities continue to ignore the LAP totally, in particular the administrative procedure for considering administrative complaints established by Chapter 5 of this Law: instead of it, administrative authorities, in considering complaints, everywhere apply the Law "On Applications of Natural and Legal Persons"[9], as a result of which the key guarantees of the rights of interested persons established by the administrative procedure are not ensured. Accordingly, the quality of the proceedings on an administrative complaint leaves much to be desired.

- thirdly, administrative authorities still do not have the necessary number of specialists who could effectively perform the duties of conducting administrative proceedings on the consideration of administrative complaints in accordance with the LAP, because the retraining of the personnel of administrative authorities in connection with the reform of administrative procedures has not been carried out in full even among the departmental legal services.

Over the past decade, a tendency has emerged to fill the institutional vacuum in the sphere of the pre-trial protection of the rights of citizens and business entities with special rights-protecting and control-and-supervision institutions. Thus, in 2017, the rights-protecting functions and powers of the Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Uzbekistan were strengthened.[10] In the same year, 2017, the institution of the Commissioner under the President for the Protection of the Rights of Entrepreneurs was established,

---

[6] Expert-drafters repeatedly encountered such objections in the course of work on the draft of the new version of the Law "On Administrative Procedures," which provides for the establishment of mandatory pre-trial appeal of administrative acts.

[7] This refers to the administrative bodies authorized to carry out day-to-day public administration in the respective branches and spheres.

[8] Appeals councils cannot be regarded as bodies of pre-trial administrative justice owing to the advisory (consultative) nature of their competence, as will be discussed below.

[9] Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-445 of September 11, 2017 "On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan 'On Appeals of Natural and Legal Persons,'" accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/3336171`.

[10] Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-5087 of June 19, 2017 "On Measures for the Radical Improvement of the System of State Protection of the Legitimate Interests of Business and the Further Development of Entrepreneurial Activity," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993`; Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-483 of July 9, 2018 "On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan 'On the Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Uzbekistan,'" accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/3815466`.

whose competence today combines rights-protecting and special supervisory functions.[11] In this connection, mention should also be made of the steady tendency towards the build-up of rights-protecting and supervisory functions within the competence of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan. [12] And, of course, in this connection one cannot fail to mention the consistently high topicality of the rights-protecting functions of the bodies of the prokuratura.[13] All these are a kind of compensatory mechanism that the domestic legal system is compelled to engage in order to ensure the legal security of interested persons in the absence of a normal, effective system of administrative appeal and of effective administrative justice as a whole.

One of the latest trends in this sphere is the experimental introduction of mechanisms of alternative pre-trial settlement of administrative disputes. Presidential Resolution No. PP-4754 of 17.06.2020 "On measures for the further improvement of the mechanisms of alternative dispute resolution" provided for the creation, on an experimental basis, of Appeal Councils for the pre-trial settlement of disputes between natural and legal persons and state bodies (hereinafter – the Appeal Council) under the State Customs Committee, the State Committee for Land Resources, Geodesy, Cartography and the State Cadastre, the Extra-Budgetary Pension Fund under the Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan, as well as under the khokimiyats of the Namangan, Bukhara and Tashkent regions.[14]

The main shortcoming of the Appeal Council as an institution became the incompleteness of its jurisdictional competence. The point is that, by its legal status, it is not an independent higher administrative instance, nor even a collegial body considering an administrative case on a complaint within the meaning of Article 51 of the LAP. The Appeal Council considers *applications* of interested persons (i.e. petitions) and adopts on them conclusions which, according to the second paragraph of point 24 of the Regulation on the Appeal Council for the pre-trial settlement of disputes between natural and legal persons and state bodies, are *advisory* in character.[15] Consequently, the Appeal Council is merely an expert-advisory body, not a body of pre-trial administrative justice. And this is the main reason for the low effectiveness that this new mechanism demonstrated in the course of the legal experiment. Nevertheless, in 2025 the said trend was supplemented by further similar measures: an Expert Council on Tax Disputes was created under the Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Uzbekistan[16], and under the Customs Committee – an Appeal Council for the study and res-

[11] Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-440 of August 29, 2017 "On the Authorized Person under the President of the Republic of Uzbekistan for the Protection of the Rights and Legitimate Interests of Business Entities," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/3321355`.

[12] Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-5415 of April 13, 2018 "On Measures for the Radical Improvement of the Activity of the Bodies and Institutions of Justice in the Implementation of State Legal Policy," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/3681775`; see also Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80 of May 24, 2024 "On the Further Enhancement of Responsibility and the Formation of a Compact Management System of the Bodies and Institutions of Justice within the Framework of Administrative Reforms," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/6937316`.

[13] See the official statistics on the corresponding lines of the human-rights-protection activity of the bodies of the prosecutor's office. [Legal Protection of Business Entities], accessed January 23, 2026, `https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#`; [Social Protection], accessed January 23, 2026, `https://prokuratura.uz/ijtimoiy`.

[14] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-4754 of June 17, 2020 "On Measures for the Further Improvement of Mechanisms for the Alternative Resolution of Disputes," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`.

[15] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-4754 of June 17, 2020 "On Measures for the Further Improvement of Mechanisms for the Alternative Resolution of Disputes," Annex, accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`.

[16] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-223 of July 11, 2025 "On Measures for the Improvement of Mechanisms for the Pre-trial Settlement of Tax Disputes," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/7624554`.

olution of the problems of business entities in the customs sphere.[17] A good attempt to overcome the typical shortcomings of such expert-advisory mechanisms of pre-trial settlement of administrative disputes could have been the legal experiment in the field of the pre-trial consideration of administrative complaints concerning the provision of public services, which is currently being conducted by the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan in pursuance of point 15 of Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80 of 24.05.2024.[18] An important distinctive feature of the experimental Appeal Councils, according to Presidential Decree No. UP-80, is their power to take a decision on an administrative complaint that is final in character for administrative authorities. In other words, unlike all the other Appeal Councils, these experimental bodies are not advisory but genuine bodies of pre-trial administrative justice. The legal experiment, however, turned out to be organised not quite as expected. Instead of the two-tier model originally envisaged by point 15 of Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80, comprising two instances of administrative appeal – the Supreme Appeal Council under the Ministry of Justice and the Appeal Council under the Tashkent City Justice Department – Presidential Resolution No. PP-188 of 19.05.2025 provided for the creation of a "flat" model of two appeal councils offering consideration of administrative complaints in only one instance.[19] At the same time, the questions of financing the legal experiment, forming the staff of the appeal councils, and staffing them with personnel who have undergone special training in modern administrative law were never resolved. Instead, the composition of the appeal councils was formed on the model of the interagency commission, and of course no retraining of the members of these councils was envisaged. With such an approach, it is hard to count on the consideration of complaints by such bodies differing qualitatively from the handling of applications from natural and legal persons that has always been carried out by the Ministry of Justice. Most likely, the experimental Appeal Councils of the justice bodies will yield roughly the same results as all the former Appeal Councils.

There are a number of reasons why compensatory mechanisms cannot serve as an adequate substitute for an effective system of administrative appeal in the long term. First, the abundance of various rights-protecting mechanisms complicates the legal system and does not promote legal certainty and stability. Different possibilities for appealing against administrative acts only at first glance improve the position of interested persons, but in fact lead to legal uncertainty, which in the long run is bad for everyone. It should be taken into account that an administrative act may have a double effect: for example, favourable to an investor and unfavourable to the homeowners whose interests will be affected by the forthcoming construction. In view of this, additional possibilities of appeal for one interested person become an additional source of legal instability for another. Decisions with ambiguous legal consequences, such as the response acts of special-supervision bodies, as well as the advisory decisions of the newly established Appeal Councils, do not add legal certainty to domestic administrative-legal activity.

Secondly, compensatory rights-protecting mechanisms condemn administrative authorities to passivity and an unconscientious attitude to the quality of their own work: since responsibility for the proper legal protection of interested persons is placed on other bodies, administrative departments and local executive authorities are, as it were, relieved of the need to ensure for themselves proper intra-departmental control over the administrative-

[17] Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan No. 470 of July 28, 2025 "On the Organization of the Activity of the Appeals Council for the Study and Resolution of the Problems of Business Entities in the Customs Sphere," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/7655121`.

[18] Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80 of May 24, 2024 "On the Further Enhancement of Responsibility and the Formation of a Compact Management System of the Bodies and Institutions of Justice within the Framework of Administrative Reforms."

[19] Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-188 of May 19, 2025 "On the Introduction, as a Legal Experiment, of a New Procedure for the Pre-trial Consideration of Disputes over Administrative Acts Related to the Provision of Public Services," accessed January 23, 2026, `https://www.lex.uz/ru/docs/7532802`.

legal activity of their subordinate structures. This deficit of administrative self-control, in the long term, turns into the ineffectiveness of public administration and the entrenchment of the chronic vices of the administrative system. Administrative authorities, with such an approach, simply have no incentive to develop mechanisms of self-control and to improve their own activity.

Thirdly, the unsystematic diversity of rights-protecting institutions does not promote the unity of law-application practice or its sustained improvement. Episodic successful instances of protecting the rights of particular interested persons do not entail systemic positive shifts in law-application practice. From the standpoint of sustainable changes in administrative policy and practice, administrative appeal can be an order of magnitude more effective than the intervention of all the supervisory and rights-protecting structures, which, by the nature of their competence, are limited in their ability to influence departmental administrative policy and practice and cannot substitute themselves for the relevant administrative authorities. Incidentally, one of the main shortcomings of the institutions of the right of petition, such as the people's reception offices of the President, lies precisely in the fact that they, as a rule, resolve the problem of the interested person who has applied not by legal means but by managerial ones, and therefore exert no systemic regulatory effect on law-application practice. By contrast, the review of an administrative act by a higher administrative authority, and the corrections made in connection with this to the administrative policy of the department, can at a stroke correct administrative practice in one aspect or another, thereby precluding the repetition of typical errors. A complaint lodged by a citizen with the President's reception office may end satisfactorily only for him, while in many analogous cases administrative authorities will continue the established administrative practice, infringing the rights and legitimate interests of other citizens. This is why the right of administrative complaint, as well as the right of administrative claim, are, from the standpoint of the rule-of-law state, far more effective and significant than the right of petition.

What has been said is persuasive as to the need to build a fully fledged system of administrative appeal, that is, of pre-trial administrative justice in Uzbekistan. Only thus can the success of the reform of administrative law be ensured and order brought to the administrative-legal activity of administrative authorities. But what are the alternative paths for developing this system in the light of leading foreign experience?

In Uzbekistan, as in most post-Soviet countries, the reform of administrative law was initially built on the German pattern. It must be said that the German model of modern administrative law is indeed highly rational and refined. Moreover, its main element looks extremely attractive – administrative justice, based on the central role of the administrative court. For post-Soviet countries, with their historically weak judicial system and persistent distrust of administrative authorities, such a model looked ideal. However, it was precisely in this doctrinal feature – the key role of the administrative court – that the main catch of the German model lay, on account of which it proved difficult to implement in the institutional context of post-Soviet countries. It is precisely because of the historically predetermined weakness of the judicial power and the primitive, mechanistic methodology of law-application inherited from the Soviet legal system that the reform of administrative law along the German model has so far failed to yield the expected results in any of the countries of Central Asia.[20]

In view of this, in 2021–2024 the Centre for Public Law conducted a comparative-legal study of foreign models of pre-trial administrative justice with the aim of preparing proposals for improving the legal protection of interested persons under conditions of a not yet fully effective administrative court. The choice of countries for the comparative study was determined by the degree of development and study of the mechanisms of administrative justice that are alternative to judicial review, i.e. pre-trial and non-judicial ones. In the USA, the development of pre-trial institutions of administrative control is conditioned by the fact that judicial review of the lawfulness of administrative acts is carried out by the ordinary courts, and in a fairly limited scope and with

[20]Khamedov I.A., Tsai I.M., [Scholarly and Practical Manual on the Reform of Pre-trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan], pp. 6–8.

high deference to the prerogatives of the executive power in assessing and investigating the factual circumstances of a case.[21] In France, the entire system of administrative justice is, in principle, of a non-judicial character, since it historically took shape within the executive power as a special structure of the public administration.[22] In this, French administrative justice differs fundamentally from the German model, which is based on the judicial review of administrative courts. The models and practices of organising administrative justice in the USA and France that we have examined differ greatly both in comparison with each other and in comparison with the German model of administrative justice. Each model has its own comparative advantages, which must be borne in mind when developing the reform for Uzbekistan.

Administrative justice in the USA is decentralised and very flexible. In each sphere of administrative-legal activity, its own mechanisms and practices have been formed which meet the goals of administrative regulation and at the same time fairly reliably ensure legality and the legal protection of interested persons.[23] An obvious merit of administrative justice in the USA is its procedural economy: in most cases the factual circumstances of a case are, as a rule, investigated once, in a single proceeding, after which only the correctness of the application of the law is reviewed.[24] Of course, there are various variations that deviate from the basic model, but the general systemic feature of American administrative justice consists in the striving for procedural economy.[25] This enables it to cope with a heavy workload and to achieve the goals of administrative control effectively. Moreover, an indirect consequence of such an approach is the high quality of the original administrative acts that become the subject of administrative review. The whole system compels administrative departments to take decisions of high quality.[26] This standard is maintained and affirmed by all parts of the system of administrative justice: by pre-trial administrative appeal and by judicial review. Compared with the German model, the American model is distinguished by greater flexibility, economy and coverage of normative legal acts. Let us recall that the American APA establishes an administrative procedure not only for administrative acts but also for administrative rule-making.[27] Accordingly, administrative justice also presupposes the review of departmental normative legal acts.[28]

An undoubted merit of the French model is the special, unique role of the Council of State, which shapes the whole of administrative law and administrative practice both through participation in the preparation of regulatory measures and by advising administrative departments and, properly speaking, through the resolution of administrative disputes.[29] There is no analogue to such a structure in other foreign models. The combina-

---

[21] Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, second ed. (Carolina Academic Press, 2002), 297–312.

[22] Jean-Bernard Auby и др., «Administrative Law in France», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 5–6, 28–29.

[23] Christopher J. Walker и Matthew Lee Wiener, *Agency Appellate Systems*, Final Report for the Administrative Conference of the US (2020), `https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems`.

[24] Howard N. Fenton, *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[25] Walker и Wiener, *Agency Appellate Systems*, 57.

[26] Howard N. Fenton, *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[27] «Administrative Procedure Act», LII / Legal Information Institute, просмотрено 24 январь 2026 г., `https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act`.

[28] Jeffrey S. Lubbers, «Administrative Law in the United States», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 387.

[29] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», *BRICS Law Journal* 3, вып. 2 (2016): 85–86.

tion of quasi-judicial and administrative functions in the French bodies of administrative justice undoubtedly deserves careful study and is recommended for borrowing in Uzbekistan, at least within the framework of the reform of pre-trial administrative justice. Note should also be taken of the flexibility of the standards of review of administrative decisions by the bodies of administrative justice in France. This makes it possible to achieve an adequate completeness and depth of control with a high centralisation of the whole system.[30] Also undoubtedly of interest for study is the methodology of organising the management and control of the system of administrative justice by the Council of State of France.[31] The effectiveness and diversity of the means of regulation, unavailable to the classical judicial system, are here evident. In the reform of pre-trial administrative justice, all these methods can be employed to maximum benefit.

At the same time, for all the differences between the foreign models, a number of common features or universal tendencies can be identified that must be taken as a point of reference in building pre-trial administrative justice in Uzbekistan. First, it is obvious that the quality of the administrative acts adopted by administrative authorities should be raised. Administrative justice as a whole, as a system of monitoring the legality of administrative-legal activity, must stimulate administrative authorities to implement high standards of quality in the decisions they take. The implementation of the requirements of the LAP is the first task that must be solved through the creation of the new system of pre-trial administrative appeal. Any model of administrative justice must strive for high standards of quality in the decisions taken at the level of administrative authorities of first instance. If this is not ensured, then no administrative justice, however perfect, will be able to cope with the avalanche of administrative disputes that will arise because of the unlawful decisions and actions of administrative authorities of first instance, leading to mass violations of the rights of interested persons.

Secondly, the system of administrative justice should be built from the outset as economically as possible, because the experience of all foreign countries attests that the main challenge of any system of administrative justice is the constantly growing number of administrative disputes. This is all the more important because the new system of pre-trial administrative justice that it is proposed to create in Uzbekistan may from the very beginning face a huge wave of complaints, since the situation with the protection of individual rights against administrative arbitrariness in our country still leaves much to be desired.

Thirdly, the system of administrative justice must be integral and inclusive. It must incorporate and harmoniously link both the intra-departmental mechanisms of administrative appeal and the new supra-departmental structures of pre-trial administrative justice that may be created in the near future, as well as the judicial review of administrative courts. All these elements must be perfectly dovetailed into a single system of administrative justice.

Fourthly, the mechanisms of administrative justice must be flexible and differentiated, in order to ensure proper control in the most diverse spheres of administrative-legal activity with limited resources. It is therefore necessary to develop different standards for reviewing the lawfulness of administrative-legal activity for different categories of cases.

Fifthly, it is extremely important to ensure the independence of the bodies of administrative justice from the so-called "active" part of the public administration. That is, both within administrative departments and at the level of the Government, there must be guarantees of non-interference in the work of the bodies of administrative justice. In this case, we are speaking of the bodies of pre-trial administrative control: within administrative departments and above them. But, of course, the question of the independence of administrative judges and courts also remains topical. Key here are the questions of guarantees of career and of a decent salary for the relevant officials of the bodies of pre-trial administrative justice and the judges of administrative courts.

[30] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», 96–98.

[31] François-René Burnod, *Final report on the French administrative justice*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

Sixthly, the arsenal of legal remedies applied by the bodies of administrative justice must be sufficiently complete and precise. Here a general tendency towards universalisation is evident. It must be acknowledged that, as regards measures of protection against administrative acts, the German model offers the most complete and precise arsenal of means, which should be taken as a model. The models in force in the USA and France approximate the German model but still fall short in completeness and precision.

Seventhly, the French and American models of administrative justice are designed not only for disputes concerning administrative acts but also in respect of normative legal acts. We believe that in Uzbekistan pre-trial administrative justice should be developed fully: with coverage of administrative disputes both concerning administrative acts and concerning normative legal acts. This will ensure the best protection of interested persons against unlawful measures of administrative regulation.

Sources and literature used

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-440 of 29.08.2017 "On the Commissioner under the President of the Republic of Uzbekistan for the Protection of the Rights and Legitimate Interests of Business Entities". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3321355.

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-445 of 11.09.2017 "On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan 'On Applications of Natural and Legal Persons'". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3336171.

Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-483 of 09.07.2018 "On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan 'On the Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Uzbekistan'". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3815466.

I. A. Khamedov, I. M. Tsai. *A Scientific and Practical Manual on the Reform of Pre-Trial Administrative Justice in the Republic of Uzbekistan*. Akademnashr, 2024.

I. A. Khamedov, I. M. Tsai. *On the Problems of the Judicial Practice of Considering Administrative Disputes and the Possibilities for Its Improvement in the Doctrinal Vein of the Reform of Administrative Law in Uzbekistan*. Archive of the I. A. Khamedov Centre for State-Building and Public Law, 2021.

Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan No. 470 of 28.07.2025 "On the Organisation of the Activity of the Appeal Council for the Study and Resolution of the Problems of Business Entities in the Customs Sphere". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/7655121.

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-33 of 30.01.2025 "On Additional Measures to Introduce Modern Mechanisms for the Judicial Protection of the Rights of Citizens and Business Entities". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/7351827.

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-188 of 19.05.2025 "On the Introduction, as a Legal Experiment, of a New Procedure for the Pre-Trial Consideration of Disputes on Administrative Acts Connected with the Provision of Public Services". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/7532802.

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-223 of 11.07.2025 "On Measures to Improve the Mechanisms of Pre-Trial Settlement of Tax Disputes". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/7624554.

Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan No. PP-4754 of 17.06.2020 "On Measures for the Further Improvement of the Mechanisms of Alternative Dispute Resolution". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/4859442.

"Legal Protection of Business Entities". Accessed 23 January 2026. https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#.

"Social Protection". Accessed 23 January 2026. https://prokuratura.uz/ijtimoiy.

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-80 of 24.05.2024 "On the Further Enhancement of Responsibility and the Formation of a Compact Management System of the Bodies and Institutions of Justice within the Framework of Administrative Reforms". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/6937316.

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-227 of 24.11.2025 "On Measures to Enhance the Effectiveness and Openness of the Activity of the Bodies of the Judicial Community, as well as to Further Strengthen the Guarantees of Judicial Independence". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/7852951.

"Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-5087 of 19.06.2017 'On Measures for the Radical Improvement of the System of State Protection of the Legitimate Interests of Business and the Further Development of Entrepreneurial Activity'". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993.

Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. UP-5415 of 13.04.2018 "On Measures for the Radical Improvement of the Activity of the Bodies and Institutions of Justice in the Implementation of State Legal Policy". Accessed 23 January 2026. https://www.lex.uz/ru/docs/3681775.

Fenton, Howard N. *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Fenton, Howard N. *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

François-René Burnod. *Final report on the French administrative justice*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Hugo Flavier and Charles Froger. "Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism". *BRICS Law Journal* 3, no. 2 (2016).

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou. "Administrative Law in France". In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4th ed.., edited by Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

Jeffrey S. Lubbers. "Administrative Law in the United States". In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4th ed.., edited by Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

LII / Legal Information Institute. "Administrative Procedure Act". Accessed 24 January 2026. https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act.

Strauss, Peter L. *Administrative Justice in the United States*. Second ed. Carolina Academic Press, 2002.

Walker, Christopher J., and Matthew Lee Wiener. *Agency Appellate Systems*. Final Report for the Administrative Conference of the US. 2020. https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems.

VII

On the possibilities and prospects for the further reform of administrative justice in Uzbekistan

The reform of administrative justice in our country is entering its decisive phase. Nearing completion is the work of the Interagency Commission on the draft new version of the Code of Administrative Court Proceedings, in which, according to the Concept for improving administrative court proceedings, the leading modern institutions of the judicial protection of the rights and legitimate interests of citizens and business entities are to be enshrined. In parallel, the Ministry of Justice is conducting a legal experiment in the field of the pre-trial consideration of administrative disputes concerning the provision of public services. Throughout the past year, we have covered in fairly detailed fashion the topical issues of these main directions of the reform of administrative justice in our articles. In addition, we touched upon the state of affairs in the related reform – the reform of administrative procedures, which so far remains incomplete owing to the fact that the new version of the Law "On Administrative Procedures" is once again lying motionless in the Senate. The time has come to consider the reform of administrative justice and its prospects in the institutional context of the domestic legal system: to understand the systemic difficulties that complicate the introduction of new institutions, and to consider the main challenges generated by the institutional inertia of the legal system. In the present article, we shall consider some systemic questions of the reform of administrative justice that have so far not received due attention but which to a significant degree determine its success and will certainly require resolution in the near or more distant future.

The main challenge facing the reform of administrative justice in Uzbekistan is conditioned by the institutional features of the post-Soviet legal system that are characteristic of all the CIS countries and that have still not been overcome in the course of the public-law reforms. In Uzbekistan, as in other states of our region, many post-Soviet legal institutions persist and even continue to develop. Therefore, the new administrative law that is currently being introduced in fact turns out to be hemmed in by the outdated institutions of the post-Soviet legal system and is unable to cope with the inertia of established law-application practice. Today, the new institutions of administrative procedures and administrative justice coexist with the old post-Soviet institutions, such as administrative liability and prosecutorial supervision over the implementation of laws and the observance of the rights and freedoms of citizens by administrative authorities (in essence, the same notorious general supervision in the sphere of administrative-legal activity!). And of course, such a coexistence does not promote the establishment of the new institutions in the domestic legal system. Let us consider the main institutional and doctrinal problems that the reform of administrative justice faces today.

In the theory of administrative law, it is customary to distinguish objective control of legality and subjective control of legality, which is more accurately called *the protection of individual rights*. Objective control of legality consists in monitoring the conformity of the decisions and actions of administrative authorities with objective legality, i.e. with the requirements of the legislation in force. This type of control of legality was characteristic of the countries of continental Europe until the end of the 19th century. In essence, it was supervision over legality. At the end of the 19th century, with the development of administrative justice, it began to be replaced by control of lawfulness on the basis of the consideration of specific administrative disputes, that is, in essence, by

the judicial protection of individual rights. In Germany, moreover, this transformation took place faster than in France, precisely because administrative disputes were dealt with by administrative courts. In France, the Council of State and its lower bodies were initially engaged precisely in objective control of legality, but, owing to the rights-protecting character of administrative justice as an institution, they gradually transformed the character of the control in the direction of the protection of individual rights. Today, the administrative justice of France fully meets the European and world standards of administrative justice, and only certain characteristic features of administrative court proceedings are reminders that the nature of this control was originally objective.

In the USSR, back in the 1920s, a doctrinal choice was made in favour of objective control of legality, which was entrusted to the bodies of the prokuratura. At that same time, in the 1920s, the idea of creating an administrative court in the USSR was rejected as untenable. Soviet prosecutorial supervision was doctrinally formulated by V. I. Lenin in his famous work "On Dual Subordination and Legality". There are grounds for believing that the prototype of the Soviet prokuratura was precisely the Council of State of France of that era. However, unlike the Council of State, Soviet prosecutorial supervision did not evolve in the direction of a rights-protecting role. There were no preconditions for this, since for a long time Soviet legal scholarship denied the need for administrative justice, and the tasks of building a rule-of-law state were consciously set only at the very end of perestroika.

It must be understood that, in the USSR, throughout most of its history, the protection of the individual rights of citizens was not a topical task. Legal doctrine proceeded from the premise that the Soviet state a priori stood guard over the rights of the working people and that there was therefore no need to protect the rights of the individual citizen. At the end of the 1980s, this delusion was mercilessly exposed by Soviet jurists in the light of numerous facts of monstrous violations of human rights. However, there was no time to find a solution to the problem: the Soviet Union collapsed. The search for ways to protect the rights of citizens against administrative arbitrariness had to be undertaken by the new independent states that arose on the ruins of the Soviet country. And in solving this task there was only one path, tested by the rule-of-law states of the West – the formation of administrative justice and the transition to control of legality based on the protection of the individual rights of interested persons.

In what does the key advantage of administrative justice over prosecutorial supervision in protecting the rights of interested persons consist?

First, the very aim of the control exercised by administrative justice is not exhausted by establishing the conformity of an administrative act or administrative action with the requirements of the legislation in force. This formal conformity, as we have repeatedly seen, ensures neither the supremacy of statute nor genuine protection of the rights of interested persons against administrative arbitrariness. Administrative justice serves the protection of the rights and legitimate interests of citizens, business entities and NGOs against the unlawful decisions and actions of administrative authorities. And, in pursuing this aim, the administrative court or the body of pre-trial administrative justice is called upon to review an administrative act not only as to its conformity with the requirements of the legislation, but also in the light of the principles of administrative procedures and from the standpoint of due administrative procedure. In this way, judicial review becomes far more thorough and effective.

Secondly, administrative-justice control of lawfulness, unlike prosecutorial supervision over legality, is carried out on the basis of the consideration of a specific administrative dispute with the participation of interested persons in the relevant administrative or judicial proceedings. The prokuratura will never be able to ensure the necessary level of consideration of an administrative dispute, simply because of the absence of the necessary legal procedure and the initial orientation of the prosecutorial review towards formal conformity with the requirements of the legislation.

Thirdly, the legal procedure applied in the administrative court or the bodies of pre-trial administrative justice provides interested persons with procedural rights that enable them to participate in the consideration of the case and to assert their rights.

Although in the last two decades there has been a tendency to use prosecutorial supervision for rights-protecting purposes, in principle, by its nature and instruments, it is intended for objective control of legality, not for the protection of individual rights. In order for the prokuratura to be able to match administrative justice in its ability to protect the rights of interested persons, it would have to undergo the path of transformation that the Council of State of France traversed over the last century. And this, in essence, would mean transforming the prokuratura into a body of administrative justice.

In the light of what has been said, it is obvious that the institutional conflict between administrative justice and prosecutorial supervision, long "brewing" in the domestic legal system, requires resolution. These two institutions are historical rivals and cannot exist simultaneously in one and the same sphere. The combination of administrative justice and prosecutorial supervision in the present-day administrative law of Uzbekistan is a temporary misunderstanding, historically conditioned, on the one hand, by the relative weakness of the administrative court and, on the other hand, by the persisting inertia of the prokuratura's influence and attempts to adapt the outdated institution of general supervision to rights-protecting tasks[1]. In all modern rule-of-law states, the administrative-legal protection of interested persons is dealt with by the bodies of administrative justice, and the prokuratura deals only with criminal prosecution. And only in some countries of the post-Soviet space does the general supervision of the prokuratura continue to dominate the sphere of administrative law and even adapt itself to the solution of rights-protecting tasks, hindering the normal construction of modern institutions of administrative justice.

A serious challenge for the reform of administrative justice has been the inertia of post-Soviet doctrinal stereotypes in the understanding of legality in established law-application practice. First of all, it should be said that in Soviet administrative law the idea of *formal* legality predominated, which was expressed in the requirement of literal conformity with the legislation in force. Let us recall that, according to Soviet legal doctrine, only the provisions of legislation established and protected by the state were recognised as law. Although the statute was recognised as a normative legal act of the highest legal force, it was held that it required concretisation and detailing at the level of subordinate acts. There therefore developed a practice of adopting Union laws of a framework character, which were subsequently concretised in acts of the Government and at the level of the Union republics. According to the official doctrine, in the course of this concretisation the content of the provisions of the laws is fully transferred into the concretised provisions of the subordinate normative legal acts. In reality, however, the regulation was seriously distorted and even completely changed at the departmental level. Thus, *the statute gradually lost its role as an act of direct effect* and retained for itself, at best, only a law-creating function.

Thus, *formal legality in fact degraded into a requirement to observe the provisions of subordinate normative legal acts*. It must be understood that such an understanding of legality is nothing other than a legal doctrine which was not officially recognised as a source of law but which in fact determined the character of the Soviet legal system. This doctrine has acquired in scholarship the name of "legal normativism". In what do the essential features of legal normativism consist?

First, it is a primitive, vulgar-positivist conception of law as the aggregate of the provisions of the legislation in force, and the legislation, in the Soviet tradition, is understood expansively: it is not only laws but all subordinate normative legal acts. The perniciousness of the expansive interpretation of the concept of "legislation"

[1]Although the term "general supervision" by the prosecutor's office has been formally removed from the legislation, in substance this institution has not gone anywhere. It continues to operate under a new name. What is meant is the supervision over the implementation of laws and the observance of citizens' rights and freedoms in the sphere of the administrative-legal activity of administrative bodies, which is still carried out by the bodies of the prosecutor's office.

was written about even by Soviet jurists in the years of perestroika. However, to this day in Uzbekistan, as in many other post-Soviet countries, such an expansive understanding of legislation persists. In modern rule-of-law states, legislation is understood to mean only laws. But law is not reducible to legislation, even on a correct understanding of this concept. Law is, above all, the principles of law! The whole of modern public law in rule-of-law states, and modern administrative law in particular, is based on fundamental legal principles, which may not even be enshrined in legislation. For example, the principle of proportionality is enshrined neither in the Basic Law nor in the LAP of the Federal Republic of Germany, yet practically every contested administrative act burdening an interested person is reviewed by the administrative court for proportionality.

Post-Soviet law-application practice habitually ignores legal principles, owing to the traditionally narrow understanding of law characteristic of legal normativism, as well as the correspondingly primitive methodology of legal interpretation, which reduces to the literal grammatical interpretation of the provisions of legislation. It must be understood that administrative justice in modern rule-of-law states by no means accidentally uses legal principles as the main platform in assessing the lawfulness of the administrative-legal activity of administrative authorities. The point is that without generally recognised legal principles, law-application loses the doctrinal guidelines of the rule-of-law state and risks lapsing into legal formalism, where supposedly "everything is by the law, but in essence it is a mockery". These lessons the modern rule-of-law states of the West learned long ago. In the second half of the 20th century, Western legal doctrines recognised the key role of the principles of law in ensuring the legal certainty and predictability of the legal system. However, the Soviet Union, throughout the entire period of its existence, remained completely outside general world legal practice, since it followed its own path of socialist state-building and had no need of the principles of the rule-of-law state. The recognition of the value of the rule-of-law state and interest in its basic principles and institutions became possible only at the stage of perestroika, when it was already too late to save the Soviet statehood that had become mired in bureaucratism.

It was precisely the doctrine of legal normativism that gave rise to such a pernicious phenomenon as *legal formalism*, which reduced law to "legislation" in isolation from the primordial philosophical principles of reason and justice, which led to the dominance in public administration of total bureaucratism, in which "paper" always counted for more than the person. It must be said that formal legality and the legal formalism it conditions, for all their superficial similarity, not only fail to meet the supremacy of statute but actually harm it, frequently substituting subordinate normative regulation for the statute. For, besides direct contradiction of the statute, there may be other, less obvious deviations from the normative content of the statute, which, under a formal approach, go unnoticed. As a result, in law-application practice there occurs a departure from the essence and meaning of the statute amid an outward, strict observance of the requirements of the legislation.

The legal formalism of Soviet law was aggravated by the widespread conviction that the provisions of legislation must be applied literally, without any interpretation, allowing no variant readings. Such a *mechanistic* understanding of law-application activity brought about the final victory of the letter of the statute over its spirit and greatly favoured the dominance of bureaucratism. Administrative authorities were required only to observe literally the requirements of the legislation, and a formally lawful decision — that is, a decision conforming to the letter of the legislation — was a priori deemed lawful. No other verification of lawfulness was required — for instance, from the standpoint of the principles of law. As a result, the legal system calmly tolerated flagrant infringements of the rights and freedoms of citizens, provided that formal legality did not suffer thereby. Constitutional guarantees were not taken into account by the law-applier because of that same hierarchy of concretisation, which left direct effect only to those normative legal acts that did not require further concretisation, i.e. in fact to departmental normative legal acts.

The mechanistic character of law-application was reinforced by the doctrinal denial of the role and significance of legal interpretation. In fact, Soviet state bodies and even the courts applied only one method of interpretation: the grammatical, or literal, one. The historical, systematic and teleological methods of interpretation

were studied in the theory of law but found no application in practice. Literal law-application, requiring no special interpretation, became the universal practice. Such mechanistic jurisprudence was archaic and defective even for Soviet law, as is proved by the existence of such a phenomenon as the resolutions of the Plenum of the Supreme Court, which to some extent made up for the lack of interpretation in the Soviet legal system.

The vices of legal formalism and mechanistic law-application were aggravated by *the denial of the principles of law* in Soviet legal doctrine. Although principles were encountered in Soviet laws, they were of a merely ideological and law-creating character and had no direct effect. The denial of the principles of law deprived the Soviet law-applier of the possibility of departing from legal formalism even in those cases where the injustice of a decision was obvious. *The court, having no possibility of applying a principle of law, in fact followed the same logic of mechanistic law-application as the administrative authority*. Judicial review therefore proved ineffective. The court, following only formal legality, simply could not ensure reliable legal protection for the citizen.

In the transitional period, legal regulation was also carried out predominantly at the subordinate level. The quality of laws could not, for objective reasons, be high: in the 1990s Uzbekistan did not even have a permanently functioning parliament, let alone the expert-analytical capacity necessary for law-making. Therefore, in the first decade of independent development, the practice continued of adopting brief laws of a declarative character, replete with referential provisions, with the subsequent detailed regulation of the main questions by subordinate normative legal acts. The high intensity of norm-making activity in the transitional period led to a sharp increase in the relative weight of subordinate normative legal acts in the system of legislation, which, under conditions of the legal formalism inherited from Soviet law, inevitably led to the undermining of the supremacy of statute. *In fact, the statute never acquired the leading role in regulatory and law-application practice*. Such a situation in legal regulation persists to this day, despite all efforts to improve the quality of laws and to enhance the role of the legislative branch of power in state policy. This problem was repeatedly drawn attention to both by the first President of Uzbekistan and by the current head of state.

The second important tendency that aggravated legal formalism and the mechanistic character of law-application in the post-Soviet period consisted in the sectoral fragmentation of regulatory policy and public administration. In doing so, legal regulation, having lost its single doctrinal foundation, inevitably disintegrated into sectoral fragments. Subsequently, the role of an integrating principle came to be played by conceptual documents and acts of the head of state, but it did not prove possible to overcome fully the consequences of the doctrinal disintegration. Without a new legal doctrine this is hardly possible. Therefore, in law-application practice we today encounter a vice derived from legal formalism and mechanical law-application — *fragmentary law-application*. The essence of this phenomenon is that the law-applier literally applies not all the legislation relevant to the administrative case under consideration, but only certain legislative acts by which it is customary to be guided in one or another branch or sphere of public administration in established practice. The provisions of other legislative acts, even laws, may simply be ignored!

It must be said that such a pernicious practice spread and became entrenched in the domestic legal system not by chance. Inherited from the Soviet legal system, *the doctrine of mechanistic law-application, which excludes free interpretation and, consequently, disputes about the interpretation of law, predetermined such a development of events*. Having abandoned the Soviet system, we nevertheless did not depart from the Soviet legal doctrine and even enshrined in legislation the state's monopoly on the interpretation of legislation. As is well known, Article 55 of the current Law "On Normative Legal Acts" vests the body that has adopted a subordinate normative legal act with the right of official interpretation[2]. And although, formally, this article says nothing about *unofficial* interpretation, the single institution of official interpretation proved sufficient to preclude the very possibility of the emergence of freedom of interpretation of law in the legal system of independent Uzbekistan. Besides this, the spread of the practice of fragmentary law-application was facilitated by the decline in the general level

[2]This norm is traditional for the Law "On Normative-Legal Acts" and has been retained in all of its versions.

of legal literacy of the personnel of the state service. Note that similar phenomena can be observed in many countries of the post-Soviet space. To all appearances, these are characteristic features of our common Soviet legal heritage, refracted through the prism of the law-application practice of the transitional period.

As regards the principles of law, no improvements occurred in the transitional period. *The legal system of Uzbekistan, despite more than a quarter-century of independent development, is still unable to overcome Soviet legal normativism*. The majority of specialists and even judges are sceptical about the possibility of applying the principles of law in law-application activity. Meanwhile, the recognition of the principles of law and their application in norm-making and law-application activity could substantially raise the legal culture in the sphere of public administration, bringing it closer to the standards of the rule-of-law state even without a radical improvement of the legislation in force.

Legal formalism and mechanistic, fragmentary law-application, denying freedom of interpretation and not recognising the principles of law, predetermined the weakness of judicial control over public administration, which it proved impossible to overcome despite all the efforts of the judicial-legal reform. This institutional weakness of judicial control became obvious after the creation of administrative courts. In principle, the administrative court as an institution is intended to curb administrative power by the force of the statute. And, for all the measures taken to ensure the independence of the judicial power, today nothing would seem to prevent the administrative court from exercising effective judicial control over the administrative-legal activity of administrative authorities. But under conditions of an emasculated supremacy of statute, without full-fledged legal interpretation, and, finally, without the application of the principles of law, judicial control proves "toothless", incapable of exerting any noticeable influence on law-application practice. The court, under such conditions, simply has nothing to add to the logic of the administrative law-applier. Therefore, if the administrative authority follows formal legality, the administrative court has only to agree with the administrative decision. It has no other means of reviewing lawfulness.

Meanwhile, the principle of legality, in the light of the doctrine of the rule-of-law state, has a far deeper content. By way of example, the principle of legality in the modern understanding includes the following elements:

- The supremacy of statute. A principle quite familiar to us, but its application is ensured very precisely: if a non-conformity with the statute is encountered in any subordinate normative legal act, such a provision is null and void and is not subject to application.

- Grounding in statute, or *the reservation of the law*. For any application of power by an administrative authority to an interested person there must be a basis in statute. The reservation of the law is the bulwark of the supremacy of statute. Thanks to this principle, in questions of assessing the lawfulness of administrative decisions and actions, attention will be focused on the statute, and not on other legislative acts.

- The prohibition on departing from the statute. This principle forbids law-appliers, both administrative authorities and the court, arbitrarily to ignore the requirements of the provisions of the statute or to apply them selectively. Applying this principle to the situation with the LAP, it may be asserted that all the cases in which the LAP was not applied by administrative authorities or courts to relations falling within its subject matter constitute nothing other than a departure from the statute and, therefore, a violation of the principle of legality. To put it more simply, all these are *unlawful* decisions and practices. Such a content of legality is today generally recognised in modern rule-of-law states.

In the light of what has been said, it becomes clear that the most important doctrinal challenge today consists in a decisive departure from post-Soviet legal normativism in law-application practice. It should be understood that legal normativism and the legal formalism it conditions are a serious vice of the legal system, which is sustained by certain doctrinal clichés and the inertia of established law-application practice. The success of the reform of administrative justice is to a significant degree determined by the extent to which we manage to

cope with this inertia and to establish in law-application practice the principles of administrative procedures and thereby the principles of the rule-of-law state. Such principles as legality, proportionality and the protection of legitimate expectations must become the foundation of a new administrative and judicial practice in our country.

Сборник информационно-аналитических материалов по реформе административной юстиции в Узбекистане

Настоящий сборник аналитических материалов подготовлен в рамках Лаборатории публичного права и управления. Лаборатория образована Международным Вестминстерским университетом в Ташкенте и Центром публичного права Университета мировой экономики и дипломатии[1] в апреле 2025 года при Центре прикладных исследований (ЦПИ) МВУТ. Целью Лаборатории является проведение практико-ориентированных исследований и экспертное сопровождение деятельности государственных органов в сфере публичного права, государственного управления и административных реформ в Республике Узбекистан.

ЦПИ, созданный в 2019 году, является площадкой МВУТ для междисциплинарных исследований, имеющих значение для государственной политики, и обеспечивает взаимодействие с лицами, ответственными за её выработку. К работе Центра привлекаются преподаватели и исследователи МВУТ, а также внешние эксперты. Центр содействует проводимым в стране реформам посредством проведения исследований на основе фактических данных, организации экспертного диалога и сотрудничества с государственными учреждениями, международными партнёрами по развитию, частным сектором и институтами гражданского общества.

Сборник призван содействовать реализуемым в Республике Узбекистан реформам административной юстиции, направленным на совершенствование административного судопроизводства и механизмам досудебной административной юстиции в сфере государственного управления. Отдельные материалы сборника используются при разработке новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве, осуществляемой во исполнение постановления Президента Республики Узбекистан от 30 января 2025 года № ПП–33 «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства».

Рекомендуемая ссылка:
Хамедов И., Цай И. (2026). *Сборник информационно-аналитических материалов по реформе административной юстиции в Узбекистане*. Центр прикладных исследований, Международный Вестминстерский университет в Ташкенте.

Ташкент, МВУТ – 2026

[1] В настоящее время Центр называется Центр государственного строительства и публичного права им. И.А. Хамедова.

Оглавление

I. *Доктринальные ориентиры реформы административного судопроизводства* 111

II. *О проблемных вопросах разработки проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве* 122

III. *Экспертная оценка Концепции совершенствования законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан* 131

IV. *Экспертная оценка проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве* 137

V. *Интервью об актуальных вопросах правового эксперимента в области досудебного рассмотрения административных споров* 141

VI. *Об альтернативных путях развития досудебной административной юстиции в Узбекистане* 147

VII. *О возможностях и перспективах дальнейшей реформы административной юстиции в Узбекистане* 158

I

Доктринальные ориентиры реформы административного судопроизводства

В текущем году исполнилось двадцать лет реформе административного права в Республике Узбекистан. С 2005 г. в стране ведется целенаправленная последовательная работа по выстраиванию нового современного административного права.[1] *О значении Закона «Об административных процедурах», ожидаемых от него регуляторных результатах, а также драматической перипетии его подготовки и внедрения, в том числе и о трудностях работы над новой его редакцией, мы неоднократно писали ранее.*[2] *В этой главе речь пойдет о реформе второго важнейшего института современного административного права: административной юстиции и его центрального элемента – административного судопроизводства.*

В 2017 г. Указом Президента №УП-4966 впервые в истории в Узбекистане были созданы административные суды.[3] Первоначально их компетенция была определена неоднозначно: помимо публично-правовых споров, к подведомственности новых судов были отнесены и дела об административных правонарушениях, что не соответствует современной доктрине административной юстиции.[4] Однако, к 2021 г. административные суды были реформированы: дела об административных правонарушениях были исключены из их компетенции и переданы в ведение судов по уголовным делам.[5] Административные суды стали рассматривать только публично-правовые споры. С принятием в 2018 г. Кодекса об административном судопроизводстве[6] появилась и самостоятельная процессуальная форма рассмотрения таких споров. Так что технически реформа административной юстиции по германской модели была проведена: ***в Узбекистане появилась современная система административных судов и административного судопроизводства. Безусловно, это стало важнейшим шагом в обеспечении защиты конституционных прав граждан и субъектов предпринимательства от незаконных решений и действий административных органов.***

---

[1]См. Приложение №2 к Постановлению Президента Республики Узбекистан №ПП-24 ”О Программе по реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны”(утратило силу в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан №УП-6075 от 27.09.2020 г.).

[2]Хамедов И.А. “Реформа административных процедур должна быть доведена до конца” Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2024/06/15/admin-reform-column/`, “ЗАП: закон, ожидающий исполнения” Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/`, “ЗАП: закон, который не исполняется” Gazeta.uz `https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/`.

[3]Указ Президента Республики Узбекистан №УП-4966 от 21.02.2017 г. ”О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан”.

[4]Ibid. п.8.

[5]Указ Президента Республики Узбекистан №УП-6034 от 24.07.2020 г. ‘О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности судов и повышению эффективности правосудия”, Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-665 от 12.01.2021 г. ”О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с совершенствованием института пересмотра судебных решений”.

[6]Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г.

Конечно, процессуальная форма административного судопроизводства не была совершенной с самого начала. Кодекс об административном судопроизводстве имел ряд существенных недостатков. В частности, в нем не имелось центрального для современного административного права понятия административного акта, а вместо характерного для административного процесса инквизиционного принципа, или принципа «активной роли суда», был закреплен принцип состязательности, присущий гражданскому процессу. Вообще, *главный недостаток нового административного законодательства заключался в том, что два его основных закона – ЗАП и КоАС – оказались не систематизированными, не согласованными в ключевых понятиях, принципах и институтах.*

В апреле 2023 г. в Кодекс об административном судопроизводстве были внесены важные изменения и дополнения: был закреплен ключевой для административного процесса принцип «активной роли суда», или инквизиционный принцип, внедрен институт мирового соглашения, а также определены полномочия административного суда по наложению судебных штрафов на должностных лиц административных органов, иных публичных органов, в случае неисполнения судебного акта.[7] *Эти изменения приблизили административный суд к современному доктринальному стандарту административной юстиции. Вместе с тем в административном судопроизводстве еще остаются значительные недостатки, которые должны быть устранены для полноценной реализации реформы.*

Принятое в январе текущего года Постановление Президента №ПП-33 «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства» направлено на дальнейшее совершенствование административного судопроизводства и «повышение роли административных судов в защите прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательства».[8] Указанным постановлением утверждена Концепция совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан[9] и сформирована соответствующая Межведомственная комиссия, которая уже почти пять месяцев работает над проектом новой редакции Кодекса об административном судопроизводстве. Полагаем, что успех данной разработки в значительной мере определяется тем, насколько она будет основываться на современной доктрине административной юстиции. Поэтому *в целях содействия работе над проектом новой редакции КоАС считаем необходимым осветить ряд* ***основополагающих для данной реформы доктринальных вопросов.***

Административная юстиция представляет собой характерный для правового государства организационно-правовой механизм, предназначенный для разрешения административных споров в судебном (квазисудебном) и досудебном порядке с целью защиты прав заинтересованных лиц от неправомерного воздействия административно-правовой деятельности административных органов.[10] Под административными спорами понимают публично-правовые споры, возникающие между заинтересованными лицами и административными органами. Практически речь идет о всех публично-правовых спорах, не имеющих конституционного значения.[11]

Как правило, административная юстиция предполагает наличие специальных органов, предназначенных для осуществления юрисдикции по административным спорам. Это могут быть специализированные суды, структуры в судах общей юрисдикции или трибуналы (квазисудебные органы). Другой суще-

---

[7]Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-833 от 26.04.2023 г. ”О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с принятием дополнительных мер по обеспечению эффективной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства во взаимоотношениях с государственными органами”.

[8]Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. ”О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства”.

[9]Ibid. Прил.1.

[10]Хамедов И.А., Цай И.М., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)* (Akademnashr, 2024), 14.

[11]Ibid.

ственный элемент – особая процессуальная форма, т.е. особый судебный или квазисудебный порядок разрешения административных споров. В узком значении административная юстиция охватывает только судебный механизм рассмотрения административных споров, или административное судопроизводство. В широком значении административная юстиция охватывает весь комплекс институтов, предназначенных для разрешения административных споров, включая систему досудебного административного обжалования.

Современная административная юстиция исторически формировалась и существует сегодня как институт «правового государства». Поэтому реформа административной юстиции требует понимания основ современной доктрины правового государства.

Правовое государство – это особый тип государства, сложившийся в странах Западной Европы на рубеже XIX и XX столетий, прошедший более чем столетнюю апробацию мировой исторической практикой государственного строительства и ставший в итоге универсальным стандартом современной конституционной государственности. Совершенно не случайно правовое государство стало общим ориентиром для публично-правовых реформ новых независимых государств, образовавшихся на пост-советском и пост-социалистическом пространстве в 90-х годах XX века. Исторически именно правовое государство оказалось способным решать задачи публичной власти в условиях рыночной экономики, основанной на частной собственности, и либерально-демократического строя.

Правовое государство можно определить как государство, которое осуществляет публичную власть на основе и в соответствии с правом или, иными словами, государство, *связанное* правом. «Связанность» государства правом означает, что все властные меры, применяемые правовым государством, имеют четко определенные правовые основания и рамки. С учетом отечественного историко-правового контекста правовое государство – это антоним бюрократического произвола, которым был хронически болен советский государственный аппарат и который, как оказалось, совсем не просто изжить даже тридцать лет спустя после крушения советской государственности и правовой системы. Будучи связанным правом, правовое государство имеет очевидное преимущество перед иными типами государств, которые исторически предшествовали ему или развивались параллельно с ним в рамках социалистических общественных систем.

Основоположником континентальной доктрины правового государства считают великого германского философа Иммануила Канта, который определял государство как «множество людей, подчиненных правовым законам»[12]. Собственно термин «правовое государство» (Rechtsstaat) впервые появляется в трудах германских правоведов Кристиана Теодора Велькера и Роберта фон Молля в начале XIX века[13]. В то время в германском правовом дискурсе набирали популярность либеральные теории, которые сводили назначение государства к охране индивидуальных свобод и защите частной собственности как материальной основы персональной автономии граждан. Вместе с тем идеи народного суверенитета и демократии не играли решающей роли в формировании германской доктрины Rechtsstaat[14]. По убеждению германских правоведов, в частности, фон Молля, правовое государство вовсе не обязательно предполагало демократическую форму власти. Он был убежден в том, что смысл Rechtsstaat состоит в ограничении вездесущей полицейской опеки государства, которая считалась необходимой для обеспечения материального и духовного благополучия народа. Таким образом, изначально германское «правовое государство» развивалось в особом ключе: доктринальные поиски были сосредоточены в основном на

[12]И. Кант, *Сочинения*, vol. 4 Ч.1 (1964), 233.

[13]Paul Tiedemann, "The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 172.

[14]Ibid.

правовых институтах, обуздывающих абсолютную исполнительную власть, а не на механизмах демократического контроля[15].

Несмотря на то, что «правовое государство» в период своего становления подразумевало преимущественно *формальные и процедурные* требования, прежде всего, к публичной администрации, находившейся под властью монарха, по сравнению с исторически предшествующим полицейским государством XVIII века даже такое консервативное правовое государство было огромным шагом вперед. Главное, что в этом государстве появилось *современное административное право*, которое давало гражданам важные преимущества:

- принцип законности жестко ограничивал свободу действия административных органов, требуя законной основы для любого вмешательства в правовой статус граждан;
- специально созданные для контроля над исполнительной властью административные суды давали возможность гражданам эффективно оспаривать административные решения и действия, отстаивая свои субъективные права[16].

Административная юстиция играла ключевую роль в становлении правового государства. Считается, что правовое государство как система политико-правовых институтов сложилось в Германии именно с появлением административных судов в 60-70х годах XIX века. Значение административного права в германской доктрине правового государства в конце XIX - первой половине XX века хорошо иллюстрируется словами выдающегося германского правоведа того времени Отто Майера: «*Rechtsstaat – это государство с хорошо выстроенным административным правом*»[17].

Правовое государство может быть представлено как комплекс политико- и организационно-правовых принципов, задающих правовую «систему координат», в которой должно осуществляться взаимодействие государства и гражданина в современном обществе.

Вспомним, что центральная идея правового государства, проистекающая от самых его философских истоков, заключается в том, что *осуществление государственной власти должно быть связано, или обуздано правом*. Поскольку собственно «правовое государство» - это изобретение континентальной правовой традиции, можно уточнить, что, прежде всего и главным образом, государство должно быть связано законом.

Данный тезис приводит нас к первому принципу правового государства – ***принципу законности***. Этот принцип звучит не ново. Он известен любому отечественному юристу и встречается во многих законах. Однако, содержание принципа законности в правовом государстве сильно отличается от привычного для нас «точного и неукоснительного соблюдения требований законодательства». Последнее выражает известный с советских времен принцип так называемой «формальной законности». Но данный принцип, вполне подходящий для советского государственного управления, в котором во главу угла ставилась государственная дисциплина, и которое при этом было насквозь пропитано юридическим формализмом и бюрократизмом, совершенно не годится для целей публичного управления в современном правовом государстве: просто потому, что формальная законность не способна обеспечить надежную *связанность* публичной власти законом. **Прежде всего, законность в правовом государстве требует обеспечения *верховенства закона*.** Хотя этот принцип формально закреплен в Конституции Республики Узбекистан еще с 1992 г., имеет смысл задуматься о его содержании и важных правовых следствиях

[15]Grote Rainer, "The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective," in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing, vol. 38, Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice (2014), 194–95.

[16]Ibid. at 195.

[17]Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3d ed. (Duncker&Humblot, 1924), 58.

из него. Согласно верховенству закона, закон признается правовым актом высшей юридической силы, и, соответственно, другие правовые акты не могут противоречить ему. Казалось бы, правило вполне ясное, практически очевидное для любого современного юриста. Однако, из этого принципа следует простой практический вывод, ***что в случае обнаружения несоответствия закону в каком-либо подзаконном нормативно-правовом акте: постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан, ведомственном нормативно-правовом акте или нормативно-правовом решении органов исполнительной власти на местах, такие нормативно-правовые акты не должны применяться в части, противоречащей закону.*** Юридически нормы подзаконных нормативно-правовых актов, которые не соответствуют закону, *ничтожны*. Они не имеют юридической силы, не подлежат применению и исполнению. В частности, относительно административных процедур можно заключить, что *после вступления Закона «Об административных процедурах» (ЗАП) в силу, все действующее законодательство, в части, не соответствующей ЗАП, автоматически должно было утратить в силу*. Заметим, что для такого вывода не требуется массового пересмотра действующих нормативно-правовых актов, которыми установлены административные процедуры в различных отраслях и сферах государственного управления. Достаточно применения одного принципа верховенства закона. Поскольку, как показали исследования, проведенные в 2019-2021 годах[18], административные органы и даже административные суды продолжают применять пенсионное, градостроительное, земельное, лицензионно-разрешительное, санитарное, налоговое, таможенное и прочее специальное (отраслевое) законодательство об административных процедурах, не взирая на то, что оно в чем-то не соответствует новому Закону, приходится сделать неутешительный вывод о том, что верховенство закона у нас на практике не соблюдается. Правоприменительная практика продолжает следовать специальному законодательству, преимущественно подзаконного уровня, игнорируя ЗАП. При этом многие ссылаются на то, что соответствующие руководящие нормативно-правовые акты не отменены и не пересмотрены, выдавая тем самым свое невежество относительно содержания рассматриваемого принципа.

Другой важный элемент принципа законности – *оговорка закона*, или *основанность на законе*[19]. Данный принцип требует наличия законного основания для любого властного вмешательства административного органа в правовой статус частного лица, равно как и для всей его компетенции в целом. Необходимость в оговорке закона вытекает из доктрины правового государства, согласно которой публичная администрация не имеет самостоятельного «голоса» и вправе действовать только в пределах, отмеренных ей законом в качестве компетенции. ***Ни расширять, ни сужать свою компетенцию произвольно административные органы не вправе.*** Например, общепризнано, что произвольное расширение своей компетенции или отдельных полномочий административным органом в правоприменительной практике ведет к ничтожности принятых им решений. ***Вышестоящий административный орган или административный суд, установив при рассмотрении административного спора факт выхода за пределы компетенции или превышения полномочий в спорном административном решении, обязан признать такое решение недействительным (ничтожным).*** С точки зрения доктрины господства права законное основание необходимо в силу демократической легитимности. Народный суверенитет, выраженный в прерогативе парламента выражать волю народа в форме закона, с необходимостью требует, чтобы для любого применения исполнительной власти существовало законное основание. Следовательно, без законного основания решения и действия административного органа незаконны и нелегитимны. Заметим, что оговорка закона, как правило, требует основания именно

[18]Хамедов И.А., "ЗАП: Закон, Который Не Исполняется," Gazeta.uz, Хамедов И.А., "ЗАП: Закон, Ожидающий Исполнения," Gazeta.uz.

[19]И. Рихтер and Г.Ф. Шупперт, *Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / пер. с нем.* (М.: ЮРИСТЪ, 2000), 23–26.

в законе как нормативно-правовом акте высшей юридической силы. Нельзя подменять это требование расширительным толкованием термина «законодательство».

Наконец, принцип законности подразумевает ***запрет отклонения от требований закона***[20]**.** Как показала практика исполнения ЗАП в нашей стране, более привычное для нас «неукоснительное соблюдение» требований закона не исключает в правосознании отечественного правоприменителя возможности произвольно отклониться от закона, попросту не применяя его. Заметим, речь идет не о прямом нарушении закона, а просто о его молчаливом игнорировании. Такой подход нередко оправдывается тем, что существуют специальные нормы законодательства, которым отдается предпочтение в сложившейся практике правоприменения. А в последнее время в качестве аргумента нередко приводятся технические параметры цифровых систем, широко применяемых сегодня в государственном управлении. Но с точки зрения принципа законности в правовом государстве подобные аргументы никак не могут оправдать неприменение закона в тех случаях, которые попадают в сферу его применения. Такое *выборочное*, *фрагментарное* правоприменение есть отклонение от требований закона и, значит, нарушение законности.

Принцип соразмерности, пожалуй, в наибольшей мере выражает сущность правового государства. Ее смысл состоит в том, что вмешательство публичной власти в правовой статус частного лица должно быть ограничено публичной мерой: т.е. власть должна применяться *дозированно*, с чувством меры. Умеренность в административном вмешательстве свидетельствует о бережном отношении правового государства к индивидуальной свободе, к автономии частной воли, потому что именно эти ценности лежат в его доктринальной основе. Напомним, что с философской точки зрения правовое государство – это союз свободных и равных граждан под властью справедливых законов. Правовое государство служит интересам народа и уважительно относится к интересам каждого гражданина. Вот почему принцип соразмерности является для него основополагающим.

Принцип соразмерности требует от государства поиска *разумного баланса публичных и частных интересов при вмешательстве в правовой статус частного лица*. Например, интересы развития дорожно-транспортной инфраструктуры города могут требовать изъятия земли, принадлежащей частному лицу, но интересы частного лица также заслуживают внимания и защиты. Поэтому ***административный орган обязан учесть и взвесить вовлеченные интересы и принять такое сбалансированное решение, которое обеспечивало бы реализацию публичного интереса без чрезмерного ущемления интереса частного.*** В другом случае интересы информационной безопасности общества требуют изъятия определенной информации из свободного доступа в сети Интернет, но частная свобода доступа к информации, напротив, требует публичной доступности информации и свободного ее распространения. Значит, ***компетентный административный орган, осуществляя свои надзорные функции, обязан взвесить реальную угрозу публичным интересам и вероятный ущерб свободе информации, и принять решение, которое соотнесло бы эти интересы наиболее справедливо в конкретных обстоятельствах дела.*** Заметим, что взвешивать интересы административный орган обязан, несмотря на то, что он действует в пределах своей компетенции и с точки зрения законности вправе применить любую меру в рамках своих полномочий. Однако, принцип соразмерности запрещает ему бездумно распоряжаться властью, требуя взвешенного осмысленного подхода к каждому делу, к каждой конкретной ситуации.

Почему в правовом государстве недостаточно лишь соблюдения законности, но необходима также и соразмерность? Дело в том, что баланс интересов нельзя определить заранее для каждой ситуации. Оптимальный баланс есть результат взвешивания и согласования различных затронутых интересов в конкретных жизненных обстоятельствах. Поэтому ***вопрос соразмерности, как правило, приходится***

[20]Ibid. at 21.

решать индивидуально: на уровне административного или судебного решения, а не закона. Например, в ситуации реальной эпидемиологической угрозы, Правительство может установить жесткий режим самоизоляции, что будет оправдано, несмотря на серьезные ограничения индивидуальной свободы граждан, поскольку иных способов остановить заражение нет. Но в другой ситуации, когда риск заражения не столь высок и есть более мягкие достаточно эффективные меры, подобные ограничения оказались бы неоправданно жесткими, т.е. несоразмерными. Законодатель в правовом государстве тоже руководствуется принципом соразмерности, но нередко ему приходится оставлять вопрос соразмерности усмотрению административных органов. И тогда во избежание административного произвола необходим надежный контроль *соразмерности* административных решений со стороны административного суда.

Особенность принципа соразмерности в том, что он нередко применяется в дополнение к букве закона: там, где прямое применение закона без учета конкретных обстоятельств оказалось бы явно несправедливым или прямых предписаний закона вообще нет. Тогда, ***руководствуясь одной лишь соразмерностью, административный орган или суд может прийти к справедливому решению.***

Интересно отметить, что в Германии принцип соразмерности применялся судами уже в XIX веке, на заре правовой государственности[21]. И со временем стал настолько общепризнанным, что его даже не стали закреплять в Основном законе в 1949 году. В современной германской правовой доктрине принцип соразмерности выводится непосредственно из концепции правового государства[22]. Поэтому, несмотря на отсутствие конституционного закрепления, этот принцип был и остается сквозным для всего публичного права и правоприменительной практики ФРГ.

Данный формат не позволяет подробно раскрыть все основные принципы правового государства. Однако, они заслуживают того, чтобы быть хотя бы перечисленными. В правовом государстве должны выполняться принцип правовой определенности, принцип равного обращения с гражданами, принцип разделения властей, принцип уважения достоинства человека, а также принцип ответственности государства перед гражданами. Каждый принцип имеет свое доктринальное содержание, которое было сформировано вековой научно-теоретической работой и судебной практикой развитых правовых государств.

Административную юстицию называют столпом правового государства не случайно: ведь именно на ней лежит ответственность за проведение в жизнь принципов правового государства. Насколько административные суды способны утверждать указанные принципы в правоприменительной практике, настолько правовое государство будет проявлено в реальной жизни общества. Сегодня вышеизложенные концепции и принципы уже не являются только научной доктриной. *Ст.1 новой редакции Конституции Республики Узбекистан прямо провозглашает правовой характер нашего государства.*[23] *Принцип соразмерности закреплен сразу в двух статьях Конституции: в части четвертой ст.20 и части третьей ст.21.*[24] ***Теперь соразмерность – конституционный принцип в Республике Узбекистан, подлежащий соблюдению во всех публично-правовых отношениях.*** *Надо сказать, что за пять лет до конституционного закрепления принцип соразмерности был установлен Законом «Об административных процедурах» (ЗАП) как принцип административных процедур и как таковой стал обязательным для всех административных органов.*[25] Однако, и сегодня этот основополагающий принцип правового государства так и не стал реальностью отечественной административной практики. Все дело в том, что

---

[21] Benedikt Pirker, *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*, European Administrative Law Series, (8) (Groningen: Europa Law Publishing, 2013), 101.

[22] Ibid. at 106.

[23] Конституция Республики Узбекистан в редакции от 30.04.2023 г., ст.1.

[24] Ibid. статьи 20, 21.

[25] Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-457 от 08.01.2018 г. "Об административных процедурах", ст.7.

административные суды не сумели добиться от административных органов соблюдения этого и многих других принципов административных процедур. В подавляющем большинстве случаев административные акты и административные действия не проходят проверку на соразмерность в административном судопроизводстве. ***Все принципы правового государства сегодня предусмотрены Законом «Об административных процедурах» как принципы административных процедур. В сущности, принципы административных процедур – это приложения общих принципов правового государства к административной практике.***

Таким образом, становится ясно, что воплощение конституционной идеи правового государства в реальной жизни – это практически вопрос способности административной юстиции обеспечить соблюдение принципов административных процедур, предусмотренных ЗАП, в административно-правовой деятельности административных органов. *Административные суды в обязательном порядке должны проводить проверку соразмерности и соблюдения иных принципов административных процедур при рассмотрении дел об административных спорах. А для того,* ***чтобы судебный контроль соблюдения принципов административных процедур стал обязательным и неотвратимым новая редакция КоАС должна предусмотреть соответствующие требования****. В этом будет заключаться важная стыковка двух основных законов современного административного права Республики Узбекистан.*

Следующий доктринально важный вопрос – это характер судебного контроля административных судов и обусловленные им цель и смысл административного судопроизводства. Административной юстиции как институту присущ правозащитный характер. Это значит, что ее назначение в правовой системе не сводится к контролю объективной законности и даже к разрешению административных споров: она служит, в первую очередь, ***защите прав заинтересованного лица*** от неправомерных решений и действий административных органов.[26] Правозащитная функция административной юстиции настолько важна, что без нее вообще невозможно представить современное правовое государство. Правозащитный характер административной юстиции позволяет ей находить оптимальный баланс между публичными и частными интересами при разрешении административных споров. При этом проверяется не просто соблюдение действующего законодательства, но соразмерность применения власти, а также соблюдение надлежащей административной процедуры. Тем самым административная юстиция обеспечивает уважение к человеку в форме защиты доверия и обеспечения права быть выслушанным, а также поддержанию правовой определенности и безопасности в сфере административно-правовой деятельности. Таким образом, *контроль законности, осуществляемый административными судами в ходе административного судопроизводства носит характер защиты субъективных прав и законных интересов.*

В отличие от административной юстиции прокурорский надзор – это институт *объективного* контроля законности.[27] Он может быть в некоторой степени полезен в защите прав заинтересованных лиц, но в принципе он для этих целей не приспособлен. Все дело в том, что прокуратура – это орган правоохранительный, а не правозащитный. Когда дело касается охраны публичных ценностей, например, защищаемых уголовным правом, прокуратура оказывается совершенно подходящим инструментом. Но в защите субъективных прав и интересов ее арсенал правовых средств и возможностей нередко оказывается малопригодным. Достаточно упомянуть тот факт, что прокурорский надзор по определению стремится не к защите нарушенного субъективного права, а к обеспечению объективной законности. Следовательно, ни само заинтересованное лицо, обратившееся с жалобой в органы прокуратуры, ни другие заинтересованные лица не защищены от так называемого «поворота к худшему», который вполне может случиться в итоге прокурорской проверки. К тому же прокурорский надзор лишен процессуальной формы, обес-

[26] Подробнее см. Хамедов И.А., Цай И.М., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)*, 184–87.

[27] Ibid. at 184–85.

печивающей заинтересованных лиц наилучшими условиями для защиты их прав и законных интересов. Это становится очевидным, если попытаться представить проверку соразмерности со стороны органов прокуратуры.

С учетом вышеизложенного считаем важным, чтобы в новой редакции КоАС вопрос правозащитного характера судебного контроля в административном судопроизводстве нашел отражение. Тем самым «активная роль» суда не должна сводиться к проверке соблюдения административным органом действующего законодательства, но должна проявляться, прежде всего, в выявлении и устранении нарушений субъективных прав и законных интересов заинтересованных лиц, а также в обеспечении их восстановления.

Основная форма административно-правовой деятельности и центральный элемент административной процедуры – это административный акт. Современная наука определяет административный акт как публично-правовой акт административного органа, принятый в рамках его компетенции в сфере административно-правовой деятельности, направленный на разрешение индивидуально-конкретного дела по существу и содержащий односторонне властное распоряжение от лица государства, адресованное внешнему для административного органа, т.е. организационно не подчиненному, лицу или лицам.

Административный акт – это поистине гениальное изобретение великого германского правоведа Отто Майера, которое пережило своего создателя уже более чем на столетие и стало главным системообразующим понятием современного административного права. В чем состоит уникальность и высокое значение понятия «административный акт» для института административных процедур, административного права и правового государства в целом?

Административный акт – это понятие, которое позволило привести все многообразие административно-правовой деятельности, осуществляемой публичной администрацией к единому знаменателю доктрины правового государства. Напомним, что в XIX веке полицейская опека, осуществляемая публичной администрации Германии, представляла собой хаотичное многообразие распорядительных решений и действий, в которых отсутствовала какая-либо система или концептуальная целостность. Любое распоряжение или запрет полиции, любые меры административного принуждения *оправдывались* заботой об общем благе и никак не выделялись из общей массы повседневных управленческих действий, совершаемых публичной администрацией. Никому, кроме философов и правоведов, не приходило в голову, что полицейская опека должна быть как-то ограничена. С утверждением идеи правового государства проблема ограничения и связывания полицейской опеки законом стала актуальной. Но для того, чтобы эффективно связать административную власть законом необходимо сначала теоретически ясно представить предмет регулирования: применение административной власти, формы в которых оно может происходить и правовые последствия, возникающие для граждан. Необходима была теоретическая конструкция, которая позволила бы выразить все многообразие полицейской опеки в простых и ясных понятийных конструкциях, удобных для целей законодательного регулирования деятельности публичной администрации и судебного контроля.

Такой конструкцией стал административный акт. Отто Майер блестяще свел всю полицейскую опеку и прочую распорядительную деятельность публичной администрации к *воздействию на правовой статус* граждан. С точки зрения связывания публичной администрации законом первостепенное значение имели те властные меры, которые оказывали *непосредственное правовое* воздействие на права граждан. Именно в применении таких мер было критически важно обеспечить верховенство закона, основанность на законе и запрет отклонения от закона, т.е. подлинную законность правового государства. Именно в таких мерах важно соблюдение принципа соразмерности, равного обращения и защиты доверия. Именно они очерчивали то поле взаимодействия граждан с публичной администрацией, на котором решалась судьба правового государства. Фактически от того, насколько эффективно удалось бы регламентировать принятие таких мер правом, зависела реализация самой идеи правового государства. Эти меры, вторгаю-

щиеся в правовой статус граждан, были концептуально обобщены в понятии «административный акт». Неслучайно сам Отто Майер утверждал, что «государство, не имеющее для своего управления закона и административного акта, не может считаться правовым»[28].

Выделение и концептуальное обобщение наиболее опасных мер административного воздействия на граждан в понятии административный акт позволило науке и судебной практике выстроить доктрину правового регулирования применения таких мер. Эта доктрина должна была обеспечить надежную связанность административного акта законом, но при этом устойчивость и правовую определенность, а также разумный баланс правомерности и целесообразности в действиях публичной администрации. Фактически вся административная процедура выстраивается вокруг концепции административного акта. Можно сказать, что административная процедура – это порядок подготовки и принятия административного акта, а также его пересмотра и исполнения. Стадия начала административного производства и стадии рассмотрения административного дела - лишь вступление и подготовка к принятию административного акта, который является результатом административного производства. Обжалование и исполнение – факультативные процедуры, которые обеспечивают при необходимости пересмотр и практическую реализацию административного акта. И даже административная юстиция – это, главным образом, система судебного контроля правомерности административных актов. Таким образом, можно утверждать, что не только административная процедура, но и все современное административное право выстроено вокруг концепции административного акта.

К сожалению, в действующей редакции КоАС понятия административный акт до сих пор нет, что затрудняет рецепцию современной доктрины административной юстиции и не позволяет кардинально улучшить административное судопроизводство. Значит, *одной из ключевых задач реформы административного судопроизводства должно стать внедрение института административного акта, а также обусловленных им видов искового производства: об отмене административного акта, о возложении обязанности издать административный акт или наложении запрета на издание административного акта, о признании административного акта неправомерным или недействительным.*

Указанные доктринальные ориентиры позволят выстроить реформу административного судопроизводства максимально грамотно, научно обоснованно. ***Тщательная доктринальная проработка реформы позволит значительно повысить эффективность судебного контроля правомерности административно-правовой деятельности административных органов и защиты прав заинтересованных лиц в административном судопроизводстве.***

Использованные источники и литература

Benedikt Pirker. *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*. European Administrative Law Series, (8). Groningen: Europa Law Publishing. 2013.

Grote Rainer. “The German Rechtsstaat in a Comparative Perspective.” In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

Otto Mayer. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker&Humblot. 1895.

———. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3d ed. Duncker&Humblot. 1924.

Tiedemann, Paul. “The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now.” In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Barenboim, Springer International Publishing. Vol. 38. Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice. 2014.

[28]Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* (Leipzig: Duncker&Humblot, 1895), 66.

И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. *Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / пер. с нем.* М.: ЮРИСТЪ. 2000.

Кант, И. *Сочинения*. Т. 4 Ч.1., Издание в 6-ти томах. 1964.

Хамедов И.А. "ЗАП: Закон, который не исполняется," Gazeta.uz. https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/(посещения - 22.09.2025.).

———. "ЗАП: Закон, ожидающий Исполнения," Gazeta.uz. https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/20/administrative-procedures/ (дата посещения - 22.09.2025.)

Хамедов И.А., Цай И.М. *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)*. Ташкент: Akademnashr. 2024.

Конституция Республики Узбекистан в редакции от 30.04.2023 г., https://lex.uz/ru/docs/6445147 (дата посещения - 22.09.2025).

Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г.", https://lex.uz/ru/docs/3527365 (дата посещения - 22.09.2025).

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-457 от 08.01.2018 г. "Об Административных Процедурах", https://lex.uz/ru/docs/3492203 (дата посещения - 22.09.2025).

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-665 от 12.01.2021 г. "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с совершенствованием института пересмотра судебных решений", https://lex.uz/ru/docs/5214035 (дата посещения - 22.09.2025.).

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-833 от 26.04.2023 г. "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с принятием дополнительных мер по обеспечению эффективной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства во взаимоотношениях с государственными органами", https://lex.uz/ru/docs/6442572 (дата посещения - 22.09.2025).

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-4966 от 21.02.2017 г. "О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан", https://lex.uz/ru/docs/3121085 (дата посещения - 22.09.2025).

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-6034 от 24.07.2020 г. "О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности судов и повышению эффективности правосудия", https://lex.uz/ru/docs/4910841 (дата посещения - 22.09.2025)

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-24 от 10.03.2005 г. "О программе по реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны", https://lex.uz/ru/docs/683171 (дата посещения - 22.09.2025).

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. "О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства", https://lex.uz/ru/docs/7351827 (дата посещения - 22.09.2025).

II

О проблемных вопросах разработки проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве

Постановлением Президента Республики Узбекистан №ПП-33 «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства» от 30.01.2025 г. поставлена задача разработки проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (КоАС), а также утверждены Концепция совершенствования законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан и состав Межведомственной комиссии по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан.[1] *В течение более полугода в стране ведется кропотливая работа по подготовке проекта новой редакции КоАС в свете мировых стандартов административного судопроизводства и с учетом передового зарубежного опыта в обеспечении административно-судебной защиты прав заинтересованных лиц. В предыдущей главе, посвященной доктринальным вопросам данной разработки, мы осветили основы современной доктрины административной юстиции и административного процесса, которые, на наш взгляд, должны быть приняты во внимание разработчиками проекта новой редакции КоАС для того, чтобы отечественное административное судопроизводство поднялось до уровня современных мировых стандартов, как требуется Постановлением Президента и утвержденной им Концепцией. В настоящей главе мы осветим проблемные вопросы разработки, обусловленные недостаточной научной проработкой отдельных положений Концепции и возникшей в связи с этим необходимостью поиска доктринально выверенных способов их имплементации в проекте новой редакции КоАС.*

Начнем с напоминания о том, что реформа административной юстиции в нашей стране, как и в большинстве новых независимых государств на пост-советском пространстве основана на германской модели, которая подразумевает создание в судебной системе отдельной административной юрисдикции: административных судов, специализирующихся на рассмотрении административных споров.[2] Под административными спорами в принципе понимаются все публично-правовые споры, не носящие конституционного характера. Германская модель административной юстиции центрирована вокруг административного суда. Можно выделить следующие существенные особенности германской модели административного судопроизводства. Во-первых, общая направленность на защиту субъективных прав и законных интересов заинтересованных лиц. Отсюда следует, что субъективной предпосылкой иска должно быть наруше-

[1] Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. ”О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства”.

[2] Хамедов И.А., Цай И.М., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)* (Ташкент: Akademnashr, 2024), 193.

ние определенного субъективного права или законного интереса.[3] В других моделях, в частности, в британской, ключевым фактором допустимости судебного контроля будет наличие оснований для судебной проверки, а не собственно нарушение субъективного права.[4] Во французской модели административно-судебный контроль часто проводится в форме проверки превышения полномочий, для чего истцу достаточно иметь исковый интерес.[5] Во-вторых, германская модель административного судопроизводства предлагает заинтересованному лицу наиболее полный и точный арсенал средств судебной защиты: виды исков, которые охватывают все возможные нарушения субъективных прав и соответствующие меры, по их защите и восстановлению. Следовательно, предусматриваются и соответствующие виды исковых производств. Модели административной юстиции в США и Франции приближаются к германской, но все еще уступают ей в полноте и точности арсенала средств правовой защиты.[6] В-третьих, административный суд, согласно германской модели, наделяется всеми полномочиями по применению искомых мер по защите и восстановлению нарушенных или находящихся под угрозой субъективных прав: прежде всего, надо выделить право отмены административного акта, основополагающее для административно-судебного контроля полномочие, которым административный суд в нашей стране все еще не наделен.[7] Согласно действующему КоАС административный суд вправе признать недействительным решение административного органа, не соответствующее законодательству, но не отменить его.[8] Разница на первый взгляд не значительная, но на взгляд эксперта отмена – гораздо более точный и гибкий инструмент судебного контроля, поскольку она позволяет регулировать действие административного акта, а не просто забраковать его по итогам судебной проверки. В-четвертых, для германской модели административного судопроизводства характерен инквизиционный принцип, или принцип активной роли суда в исследовании фактических обстоятельств административного дела.[9] Для сравнения, в американской модели судебной проверки административных актов будет действовать принцип состязательности, поскольку такая проверка проводится на основании гражданского иска, т.е. в рамках гражданского процесса. В-пятых, в германской модели административный суд наиболее явно проявляет свою правозащитную миссию, что выражено в обязанности содействовать истцу, в том числе в формулировании исковых требований, причем административный суд не связан формулировками искового заявления.[10]

Другие **зарубежные модели административной юстиции имеют свои сравнительные преимущества. Нет оснований утверждать, что Узбекистан должен придерживаться строго лишь германской модели. Заимствования из альтернативных источников вполне возможны и могут оказаться весьма продуктивными. Однако, совершенно точно необходимо проверять все нововведе-**

---

[3]Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 81.

[4]Katharine Thompson, "Administrative Law in the United Kingdom," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 246–58.

[5]Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou, "Administrative Law in France," in *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, ed. Rene Seerden, 4th ed. (Cambridge: Intersentia Ltd., 2018), 37.

[6]Хамедов И.А., Цай И.М., *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)*, 146.

[7]Hermann Punder and Anika Klafki, "Administrative Law in Germany," 91.

[8]Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г., ст.189.

[9]GIZ, Административно-Процессуальный Кодекс Германии// *Сборник Законодательных Актов По Административному Судопроизводству*, 3-е изд. (Москва: Инфотропик Медиа, 2018), §86.

[10]Ibid. §86, §88.

ния на предмет совместимости с исходной германской моделью, которая лежит в основе отечественной системы административного судопроизводства, во избежание системных конфликтов. Это вопрос научной грамотности и последовательности проводимых реформ.

Важно иметь в виду, что несмотря на технически имплементированную реформу административной юстиции по германской модели в 2017-2021 гг., отечественный административный суд все еще очень далек от германского образца в способности обеспечить надлежащий судебный контроль административно-правовой деятельности и защитить права и законные интересы граждан и субъектов предпринимательства. Наиболее убедительное свидетельство тому тот факт, что административные суды так и не сумели заставить административные органы исполнять ЗАП, который вступил в силу еще в январе 2019 г., т.е. более шести лет назад.[11] А ведь ЗАП – важнейший с точки зрения современной административной юстиции закон. В отечественном административном судопроизводстве можно выделить ряд существенных недостатков в свете германской доктрины:

- Недостаточно активная роль суда. Несмотря на закрепление принципа активной роли суда в КоАС, административные суды все еще не проводят самостоятельно полное и всестороннее исследование обстоятельств административных дел. Заявителю не оказывается в должной мере содействие при подаче заявления или жалобы;

- Административный суд все еще не имеет полного арсенала полномочий по принятию мер в защиту и для восстановления субъективных прав заинтересованного лица. В частности, административный суд не наделен полномочием отмены неправомерного административного акта.

- В административном судопроизводстве отсутствует исковая форма производства, а также не дифференцированы виды иска, из-за чего заинтересованному лицу не обеспечивается полноценный комплекс средств правовой защиты, а судебная проверка не всегда ведется целенаправленно и эффективно.

- Не реализованы в полной мере презумпция неправомерности административно-правовой деятельности, принцип возложения бремени доказывания законности административного акта или административного действия на административный орган. Представители административных органов нередко вообще не являются на заседание суда, тем более не утруждают себя доказыванием правомерности оспариваемых решений и действий в судах первой инстанции. И такое пренебрежение к своим процессуальным обязанностям не ведет автоматически к признанию неправомерности оспариваемого административного решения или действия.

- Административные суды практически не умеют проверять правомерность применения административного усмотрения и иных дискреционных полномочий. Не развита судебная доктрина по данному вопросу, не исполняются требования ЗАП, касающиеся обоснованности дискреционных решений.

- Многие споры, которые в сущности носят административный характер, не подведомственны сегодня административным судам в силу предварительного судебного контроля, который до сих пор действует, в частности, при применении мер правового воздействия к субъектам предпринимательства. Таким образом, ряд категорий дел о спорах, вытекающих из публично-правовых отношений рассматриваются судами по гражданским делам и экономическими судами. Поэтому административная юрисдикция остается не консолидированной и не полностью охватывает свой предмет.

[11]Хамедов И.А., "ЗАП: Закон, который не исполняется," Gazeta.uz.

К сказанному следует добавить общие проблемы правоприменительной деятельности, присущие пост-советским правовым системам. Так называемые юридический нормативизм и механическое правоприменение с его примитивной методологией толкования права, не позволяют широко применять принципы административных процедур в судебном контроле правомерности административно-правовой деятельности, что значительно снижает эффективность административно-судебной проверки правомерности административно-правовой деятельности.[12]

Концепция совершенствования законодательства Республики Узбекистан об административном судопроизводстве предусматривает ряд мер, направленных на преодоление вышеуказанных недостатков: расширение механизмов реализации принципа активной роли суда в защите и восстановлении прав граждан и субъектов предпринимательства, внедрение института административного иска, определение видов иска и соответствующих правил судопроизводства для каждого вида иска, определение порядка проверки правомерности административного усмотрения и др.

Вместе с тем в Концепции есть некоторые положения, реализация которых может вызывать доктринальные коллизии. Поэтому их следует рассмотреть отдельно, предложив приемлемые с точки зрения науки решения.

Напомним, что германская модель административной юстиции, которая была положена в основу отечественной реформы административного судопроизводства, исходит из концепции защиты субъективных прав и законных интересов физического или юридического лица от неправомерного административного воздействия. Это подразумевает четкое определение круга заинтересованных лиц, к числу которых относят только тех лиц, чьи права или законные интересы затронуты или могут быть затронуты административным актом. В свете сказанного необходимо обратить внимание на пункт 3, предусматривающий определение оснований и порядка коллективных исков (class action), что не вполне вписывается в германскую модель. Как известно, коллективные, или групповые, иски (class action) весьма широко применяются в гражданском процессе в США.[13] Судебная проверка административных актов в США проводится на основании гражданских исков, поэтому коллективные иски подаются в том числе и на основании ЗАП (APA).[14] Для германской административной юстиции институт коллективного иска в принципе нехарактерен и в доктринальном плане довольно спорен, поскольку игнорирует ключевую для германской доктрины предпосылку административного иска – предполагаемое наличие нарушения субъективного права или законного интереса заинтересованного лица.[15] Поясним, что коллективный иск не то же самое, что заявление, поданное коллективно несколькими истцами. В последнем случае каждый истец выступает в процессе самостоятельно и их коллективное взаимодействие представляет собой лишь процессуальное соучастие. Коллективный же иск может быть подан вообще не заинтересованным лицом, а, например, некоммерческой организацией, специализирующейся на защите определенных групп интересов, а заинтересованное лицо, в защиту которого подан иск может вообще не участвовать в судебном разбирательстве, однако, принятое в итоге решение будет обязательным для всех членов группы, в интересах которой подавался иск. В Германии подобные механизмы коллективного обращения в суд внедрены совсем недавно и пока только в рамках производств по отдельным категориям гражданских дел (преимущественно в целях защиты прав потребителей и малого бизнеса). Во Франции институт коллективного иска был внедрен в 2014 г. так же в гражданском процессе и лишь по некоторым категориям дел, но по-

---

[12]Хамедов И.А., Кутыбаева Е.Д., Цай И.М., Файзиев Ф.М., *Современное административное право Республики Узбекистан* (Ташкент: Dimal, 2023), 659–65.

[13]"Class Action," *LII / Legal Information Institute*.

[14]"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE."

[15]Thomas Lennarz and Peter Wende, "Germany: Class Actions."

ка без явного успеха.[16] Для германского публичного права коллективный иск представляет сложность в виду того, что он не укладывается в традиционные критерии допустимости иска, связанные с нарушением субъективных прав и законных интересов. Class action предпринимается в интересах группы, поэтому нарушение субъективного права или законного интереса истца, который представляет группу, уже не является критерием допустимости иска. Коллективный иск несет в себе риски неблагоприятного обременения для всех заинтересованных лиц, вошедших в состав группы, поскольку решение суда по коллективному иску будет обязательным для всех членов группы, независимо от того, участвовали они в судебном разбирательстве или просто вовремя не заявили о выходе из группы. Поэтому **полагаем, внедрять институт коллективного иска следует осмотрительно и избирательно**. Его можно относительно безопасно внедрять, например, в рамках иска о признании или в производстве по оспариванию нормативно-правового акта. В то же время надо иметь в виду, что в рамках действующей модели административного судопроизводства гораздо проще и доктринально яснее применять институт процессуального соучастия для защиты интересов истцов с совпадающими интересами и требованиями.

По схожей логике для германской модели проблематичны иски в интересах другого лица, в частности, подаваемые уполномоченными государственными органами. Такая практика типична для постсоветских государств, в которых как правило преобладают механизмы объективного контроля законности. Поэтому реализация пункта 4 Раздела I Концепции, предусматривающего расширение круга государственных органов и иных лиц, уполномоченных на подачу административного иска в интересах другого лица, может идти вразрез с базовой моделью, лежащей в основе отечественного административного судопроизводства. Напротив, доктринальная логика германской модели административной юстиции подразумевает сокращение круга таких органов и лиц, вплоть до полного их исключения из административного процесса. Тем более странно выглядит в этом контексте пункт 13, требующий совершенствования норм, регулирующих участие прокурора в административном судопроизводстве, исходя из мировых стандартов. Очевидно, что исходя из мировых стандартов административной юстиции, и, прежде всего, из германской доктрины административного процесса, прокурор вообще не должен принимать участия в административном судопроизводстве.

Пункт 14 Раздела I Концепции требует точного определения сроков рассмотрения дел. Однако, германская модель и принцип активной роли суда в административном процессе как раз наоборот убеждают оставить вопрос сроков в значительной мере на усмотрение судьи. В разумных пределах судья административного суда сам должен решать, когда дело готово к рассмотрению в заседании. В свете современной доктрины именно этого требует принцип активной роли суда в административном судопроизводстве, на расширение границ и совершенствование механизмов которого указывает пункт 1 раздела II Концепции. Такое *доктринальное несоответствие отдельных пунктов и разделов Концепции может снизить эффективность реформы.*

В свете принципа активной роли суда совершенно верным представляется наделение суда правом оказывать правовое содействие в формулировании и уточнении исковых требований посредством дачи разъяснений, что может вести к выходу за пределы заявленных требований, изменению их основания и предмета, как предусмотрено пунктами 2 и 3 Раздела II Концепции. Однако, следует пояснить, что в свете современной доктрины административный суд не только вправе, но и обязан оказывать содействие заявителю (истцу) в подаче иска и не связан при этом формулировками искового заявления. Вместе с тем, такая обязанность действует лишь в отношении заинтересованных лиц, участвующих в административном судопроизводстве (т.е. в отношении истца и возможного третьего лица), но не в отношении всех сторон административного судопроизводства: в отношении административного органа обязанности правовой помощи нет. В этом и проявляется правозащитная роль административного суда, который в отличие от

[16]Sylvie Gallage-Alwis and Nikita Yahouedeou, “France: Class Actions.”

чистой состязательности призван проявлять активность в отношении «слабой» стороны административного спора, т.е. заинтересованного лица.

Обратим еще раз внимание на то, что исковое производство Концепция предлагает развивать в соответствии с германской доктриной административного процесса. Об этом ясно свидетельствуют виды исков, перечисленные в пункте 1 Раздела III Концепции. Соответственно, мировые стандарты и передовой опыт должны, как минимум, удовлетворять критерию совместимости с германской моделью административной юстиции. А институты, которые с ней малосовместимы или вовсе не совместимы должны обязательно проходить через тщательную адаптацию или отсеиваться в результате критического анализа на совместимость. В связи со сказанным обращаем внимание на пункт 7, который фактически предлагает вернуть административному суду полномочие по рассмотрению дел административно-деликтного характера, т.е. дел об административных правонарушениях. И пусть речь идет лишь о средстве воздействия на лиц, проявляющих неуважение к суду или неисполнение требований суда, все равно вызывает сомнение возврат к недавнему прошлому, когда в компетенции административного суда были совмещены несовместимые функции: правозащитная функция административной юстиции и наказание граждан за административные правонарушения. В чем состоит необходимость такого возврата к доктринально противоречивому решению, когда для воздействия на нарушителей установленного порядка административного судопроизводства и исполнения судебных актов достаточно было бы *судебных* штрафов? Полагаем, что в свете современной доктрины вопрос наделения административных судов полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях должен быть решен отрицательно.

Отдельно следует остановиться на пункте 12 Раздела III Концепции, который предусматривает отнесение к подведомственности административного суда всех дел, вытекающих из публично-правовых отношений, которые в настоящее время рассматриваются судами по гражданским делам или экономическими судами. Поддерживая инициативу по консолидации в административной юрисдикции всех дел о спорах, возникающих в публично-правовых отношениях, за исключением споров конституционного характера, считаем необходимым подчеркнуть, что такая консолидация не должна производиться механически, без учета доктринальных основ административной юстиции. Если просто механически передать дела о применении мер правового воздействия или о возврате самовольно захваченного земельного участка, находящегося в государственной собственности, в компетенцию административных судов, это может привести к тому, что административный суд будет выступать в несвойственной для него роли органа, применяющего неблагоприятные для заинтересованного лица меры властного воздействия. Для того, чтобы избежать такого искажения роли административного суда, придется изменить весь правоприменительный механизм, стоящий за публично-правовыми спорами такого рода. Почему сегодня суд выступает в роли органа, применяющего меры правового воздействия? Потому что еще с 2005 г. в отечественной правовой системе утвердилась модель так называемого предварительного судебного контроля, согласно которой административный орган не сам применяет меру правового воздействия, а обращается в суд с заявлением о применении такой меры.[17] И уже суд после разбирательства решает вопрос о применении соответствующей меры. В те времена такая модель была призвана обеспечить защиту субъектов предпринимательства от административного произвола, и определенную роль в либерализации сферы предпринимательской деятельности она в свое время сыграла. Но мало внимания уделялось тому факту, что модель предварительного судебного контроля нарушает логику административно-правового регулирования и административной юстиции в современном понимании: она подменяет административный акт судебным актом и меняет всю дальнейшую логику оспаривания. Поэтому сегодня, когда в

[17]Указ Президента Республики Узбекистан №УП-3619 от 14.05.2005 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства".

Узбекистане технически имплементирована германская модель административной юстиции, предстоит переосмыслить прежние подходы и сменить устаревшую модель на современную.

Таким образом, необходимо понимать, что отнесение к подведомственности административного суда дел о спорах, связанных с применением мер правового воздействия и иными публично-правовыми вопросами, должно сопровождаться возвратом полномочий по изданию соответствующих административных актов административным органам. В частности, административные органы должны быть уполномочены самостоятельно применять меры правового воздействия, без обращения в суд. Полагаем, что и таможенным органам следует вернуть право взыскания задолженности по таможенным платежам без обращения в суд. А административный суд должен рассматривать административные споры по искам заинтересованных лиц, в случае оспаривания ими соответствующих неблагоприятных административных актов. Вот такая консолидация административной юрисдикции будет научно обоснованной и не нарушит доктринальную логику административного судопроизводства, основанного на германской модели.

В заключение считаем необходимым обратить внимание на институт предварительных слушаний, который предлагается внедрить в административный процесс, согласно пункту 3 Постановления Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. Необходимо иметь в виду тот факт, что институт предварительных слушаний ведет происхождение из англо-американского уголовного процесса.[18] И хотя он вполне успешно применяется в уголовном процессе других стран, хотя и с существенными особенностями, а с 2021 г. внедрен и в отечественный уголовный процесс[19], его внедрение без кардинальной адаптации в административный процесс представляется весьма спорным решением. Дело в том, что **согласно современной доктрине, административный процесс носит инквизиционный характер, предполагающий активную роль суда в исследовании фактических обстоятельств дела. Состязательность в административном процессе не играет решающей роли. Напротив, административный суд процессуально во многом поддерживает «слабую» сторону административного спора: заинтересованное лицо. А в уголовном процессе состязательность непреложный и основополагающий принцип, призванный дать обвиняемому все необходимые средства и возможности для защиты.** *Вот почему предварительное исследование доказательств на предмет их достаточности для предания обвиняемого суду и назначения судебного заседания в уголовном процессе проводится именно в форме слушания,* т.е. заседания с устным исследованием доказательств при участии сторон обвинения и защиты, перекрестным допросом свидетелей, прениями сторон и оформлением протокола заседания. Для административного процесса подобная формализация явно избыточна. Тем более, что активная роль суда подразумевает, что судья сам должен решать вопрос о необходимости предварительного заседания, при том что в большинстве случаев подготовка дела к судебному разбирательству может быть осуществлена без всякого предварительного заседания. Поэтому полагаем, что «предварительное слушание» в административном судопроизводстве должно сводиться к предварительному заслушиванию, в случае необходимости, участников административного судопроизводства, в устной форме или посредством получения письменных объяснений, причем в заседании такое заслушивание может проводиться по усмотрению судьи лишь в некоторых случаях и без лишних формальностей.

Таким образом, разработка проекта новой редакции КоАС на основании Постановления Президента №ПП-33 и в соответствии с утвержденной им Концепцией совершенствования законодательства об административном судопроизводстве должна вестись на твердой научной

---

[18]Охлопкова А.С., "Институт предварительного слушания в уголовном судопроизводстве," *Право и Государство: Теория и Практика*, 2023, №11(227), 440.

[19]Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-675 от 18.02.2021 г. "О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Узбекистан".

основе, обеспечивающей доктринальную и концептуальную целостность законодательного регулирования административного судопроизводства. Доктринальная ясность и последовательность законопроектной работы – залог успешного развития административной юстиции и в целом современного административного права Республики Узбекистан.

Использованные источники и литература

Hermann Punder, and Anika Klafki. "Administrative Law in Germany." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, and Lamprini Xenou. "Administrative Law in France." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Katharine Thompson. "Administrative Law in the United Kingdom." In *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, edited by Rene Seerden, 4th ed. Cambridge: Intersentia Ltd. 2018.

Sylvie Gallage-Alwis, and Nikita Yahouedeou. "France: Class Actions." Accessed September 22, 2025. https://www.legal500.com/guides/chapter/france-class-actions/?_gl=1*gtoeam*_up*MQ..*_ga*ODEyNjY5MzU5LjE3NTM4ODQxODU.*_ga_JFNJC5V947*czE3NTM4ODQxODQkbzEkZzAkdDE3NTM4ODQxODQkajYwJGwwJGgw.

Thomas Lennarz, and Peter Wende. "Germany: Class Actions." Accessed September 22, 2025. https://www.legal500.com/guides/chapter/germany-class-actions/.

Охлопкова А.С. "Институт предварительного слушания в уголовном судопроизводстве." *Право и государство: теория и практика*, 2023, №11(227).

Хамедов И.А. "ЗАП: Закон, который не исполняется," Gazeta.uz., https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/08/legislation/ (дата посещения - 22.09.2025).

Хамедов И.А., Кутыбаева Е.Д., Цай И.М., Файзиев Ф.М. *Современное административное право Республики Узбекистан*. Ташкент: Dimal. 2023.

Хамедов И.А., Цай И.М. *Научно-практическое пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан (Справочно-методический материал)*. Ташкент: Akademnashr. 2024.

GIZ. "Административно-процессуальный кодекс Германии"// *Сборник законодательных актов по административному судопроизводству*, 3-е изд. Москва: Инфотропик Медиа. 2018.

"5 U.S. Code Chapter 5 Subchapter II Part I - ADMINISTRATIVE PROCEDURE." Accessed September 22, 2025. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-II.

"Class Action." *LII / Legal Information Institute*. Accessed September 22, 2025. https://www.law.cornell.edu/wex/class_action.

Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г., https://lex.uz/ru/docs/3527365 (дата посещения - 22.09.2025).

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-675 от 18.02.2021 г. "О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Узбекистан", https://www.lex.uz/ru/docs/5295916?ONDATE=18.02.2021%2000#5297865 (дата посещения - 22.09.2025).

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-3619 от 14.05.2005 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства", https://www.lex.uz/ru/docs/613374 (дата посещения - 22.09.2025).

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. "О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства", https://lex.uz/ru/docs/7351827 (дата посещения - 22.09.2025).

III

Экспертная оценка Концепции совершенствования законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан

Настоящая экспертная оценка Концепции совершенствования законодательства об административном судопроизводстве Республики Узбекистан, утвержденной Постановлением Президента Республики Узбекистан №33 от 30.01.2025 г. «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства» (далее – Концепция), проводится в свете современной научной доктрины административного права, в частности, института административной юстиции, с целью подготовки научно обоснованных предложений по ее имплементации. Поскольку Концепция уже официально утверждена, предметом оценки выступают возможности ее доктринально непротиворечивого толкования и имплементации в разработке проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (КоАС). С точки зрения современной доктрины есть вопросы, которые могут породить проблемы при практической реализации некоторых положений Концепции. Поэтому весьма важно своевременно указать на вероятные риски и по возможности устранить их верным толкованием и грамотным подходом к разработке соответствующих норм проекта новой редакции КоАС.

Прежде всего, важно подчеркнуть правильность цели, которой служит Концепция – обеспечение эффективной защиты прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательства в их взаимоотношениях с государственными органами. Именно этой цели призвана служить современная административная юстиция. **Небольшое уточнение следует внести в толкование цели с учетом современной доктрины административного права и Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (ЗАП) – новое законодательство об административном производстве должно обеспечивать надежную защиту прав и законных интересов всех заинтересованных лиц: физических лиц, субъектов предпринимательства, негосударственных некоммерческих организаций, - в их взаимоотношениях с административными органами, в роли которых помимо государственных органов могут выступать и негосударственные организации и прочие лица, наделенные компетенцией в сфере административно-правовой деятельности.**

Считаем важным и совершенно верным указание в Концепции на необходимость имплементации в отечественном законодательстве об административном судопроизводстве институтов, эффективность которых в обеспечении прав заинтересованных лиц подтверждена передовым зарубежным опытом и мировыми стандартами административного судопроизводства. Действительно, в развитии административной юстиции Узбекистану следует ориентироваться на опыт развитых правовых государств, имеющих более чем столетнюю административно-судебную практику и современную научную доктрину административной юстиции, которая может выступать в роли мирового стандарта для реформы административного судопроизводства.

С доктринальной точки зрения основные направления совершенствования КоАС определены в целом правильно. Совершенно правильными представляются дальнейшая работа над имплементацией принципа активной роли суда, характерного для административного процесса, а также внедрение института административного иска в административное судопроизводство с подробной регламентацией видов исков и соответствующих им процессуальных правил. Не вызывают сомнений и целесообразность развития механизмов досудебного рассмотрения административных споров, а также важность контроля исполнения решений административных судов. **К сказанному следует добавить необходимость гармонизации КоАС с другим основополагающим для современного административного права законом – ЗАП. Два этих закона воплощают два основных института современного административного права: административные процедуры и административную юстицию, - и не могут эффективно применяться, если их содержание оказывается не согласованным в основных принципах, понятиях и институтах.**

Вместе с тем, при анализе отдельных разделов Концепции встречаются пункты, вызывающие сомнения и вопросы относительно их верного толкования в свете современной доктрины с учетом целей и приоритетов Концепции, а также в сочетании с другими положениями, предусмотренными ею.

Как известно, германская модель административной юстиции, которая была положена в основу отечественной реформы административного судопроизводства, исходит из концепции защиты субъективных прав и законных интересов физического или юридического лица от неправомерного административного воздействия. Это подразумевает четкое определение круга заинтересованных лиц, к числу которых относят только тех лиц, чьи права или законные интересы затронуты или могут быть затронуты административным актом. Соответственно, предусматриваются виды исков, которые предлагают средства правовой защиты от всех возможных способов нарушения прав и законных интересов заинтересованного лица административным актом, административным действием или административным регулированием. (Кстати, виды исков, перечисленных в пункте 1 раздела III Концепции, убедительно свидетельствуют о германской доктринальной базе Концепции.) Поэтому пункты 1, 2 и 5 раздела I Концепции совершенно правильно сформулированы и не вызывают вопросов. Однако, пункт 3, предусматривающий определение оснований и порядка коллективных исков (class action) не вполне вписывается в германскую модель. Как известно, коллективные, или групповые, иски (class action) весьма широко применяются в гражданском процессе в США. Судебная проверка административных актов в США проводится на основании гражданских исков, поэтому коллективные иски подаются в том числе и на основании ЗАП (APA). Для германской административной юстиции институт коллективного иска в принципе нехарактерен и в доктринальном плане довольно спорен, поскольку игнорирует ключевую для германской доктрины предпосылку административного иска – предполагаемое наличие нарушения субъективного права или законного интереса заинтересованного лица. В Германии механизмы коллективного обращения в суд внедрены совсем недавно и пока только в рамках производств по отдельным категориям гражданских дел (преимущественно в целях защиты прав потребителей и малого бизнеса). Во Франции институт коллективного иска был внедрен в 2014 г. так же в гражданском процессе и лишь по некоторым категориям дел, но пока без явного успеха. Для германского публичного права коллективный иск представляет сложность в виду того, что он не укладывается в традиционные критерии допустимости иска, связанные с нарушением субъективных прав и законных интересов. Class action предпринимается в интересах группы, поэтому нарушение субъективного права или законного интереса истца, который представляет группу, уже не является требованием допустимости иска. Коллективный иск несет в себе риски неблагоприятного обременения для всех заинтересованных лиц, вошедших в состав группы, поскольку решение суда по коллективному иску будет обязательным для всех членов группы, независимо от того, участвовали они в судебном разбирательстве или просто вовремя не заявили о выходе из группы. Поэтому полагаем, внедрять

институт коллективного иска следует осмотрительно и избирательно. Его можно относительно безопасно внедрять, например, в рамках иска о признании или в производстве по оспариванию нормативно-правового акта. В то же время надо иметь в виду, что в рамках действующей модели административного судопроизводства гораздо проще и доктринально яснее применять институт процессуального соучастия для защиты интересов истцов с совпадающими интересами и требованиями.

По схожей логике для германской модели проблематичны иски в интересах другого лица, в частности, подаваемые уполномоченными государственными органами. Такая практика типична для постсоветских государств, в которых как правило преобладают механизмы объективного контроля законности. Поэтому пункт 4 раздела I Концепции, предусматривающий расширение круга государственных органов и иных лиц, уполномоченных на подачу административного иска в интересах другого лица, не соответствует базовой модели, лежащей в основе отечественного административного судопроизводства. Напротив, доктринальная логика германской модели административной юстиции подразумевает сокращение круга таких органов и лиц, вплоть до полного их исключения из административного процесса. Тем более странно выглядит в этом контексте пункт 13, требующий совершенствования норм, регулирующих участие прокурора в административном судопроизводстве, исходя из международных стандартов. Очевидно, что исходя из международных стандартов, в частности, из германской доктрины административного процесса, прокурор вообще не должен принимать участия в административном судопроизводстве.

Пункт 14 требует точного определения сроков рассмотрения дел. Однако, германская модель и **принцип активной роли суда в административном процессе как раз наоборот убеждают оставить вопрос сроков в значительной мере на усмотрение судьи. В разумных пределах судья административного суда сам должен решать, когда дело готово к рассмотрению в заседании. В свете современной доктрины именно этого требует принцип активной роли суда в административном судопроизводстве,** на расширение границ и совершенствование механизмов которого указывает пункт 1 раздела II Концепции. Налицо доктринальное несоответствие отдельных пунктов и разделов Концепции.

В свете принципа активной роли суда целесообразным представляется наделение суда правом оказывать правовое содействие в формулировании и уточнении исковых требований посредством дачи разъяснений, что может вести к выходу за пределы заявленных требований, изменению их основания и предмета, как предусмотрено пунктами 2 и 3 Раздела II Концепции. Однако, следует пояснить, что в свете современной доктрины административный суд не только вправе, но и обязан оказывать содействие заявителю (истцу) в подаче иска и не связан при этом формулировками искового заявления. Вместе с тем, такая обязанность действует лишь в отношении заинтересованных лиц, участвующих в административном судопроизводстве (т.е. в отношении истца и возможного третьего лица), но не в отношении всех сторон административного судопроизводства: в отношении административного органа обязанности правовой помощи нет. В этом и проявляется правозащитная роль административного суда, который в отличие от чистой состязательности призван проявлять активность в отношении «слабой» стороны административного спора, т.е. заинтересованного лица.

Обратим еще раз внимание на то, что исковое производство Концепция предлагает развивать в соответствии с германской доктриной административного процесса. Об этом ясно свидетельствуют виды исков, перечисленные в пункте 1 Раздела III Концепции. Соответственно, мировые стандарты и передовой опыт должны, как минимум, удовлетворять критерию совместимости с германской моделью административной юстиции. А институты, которые с ней малосовместимы или вовсе не совместимы должны обязательно проходить через тщательную адаптацию или отсеиваться в результате критического анализа на совместимость. В связи со сказанным обращаем внимание на пункт 7, который фактически предлагает вернуть административному суду полномочие по рассмотрению дел административно-деликтного характера, т.е. дел об административных правонарушениях. И пусть речь идет лишь о средстве воздей-

ствия на лиц, проявляющих неуважение к суду или неисполнение требований суда, все равно вызывает сомнение возврат к недавнему прошлому, когда в компетенции административного суда были совмещены несовместимые функции: правозащитная функция административной юстиции и наказание граждан за административные правонарушения. В чем состоит необходимость такого возврата к доктринально противоречивому решению, когда для воздействия на нарушителей установленного порядка административного судопроизводства и исполнения судебных актов достаточно было бы *судебных* штрафов? Полагаем, что в свете современной доктрины вопрос наделения административных судов полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях должен быть решен отрицательно.

Совершенно справедливы с точки зрения современной доктрины пункт 11 Раздела I и пункт 6 Раздела III Концепции, предусматривающие соответственно обеспечение защиты доверия административному акту и проверку правомерности применения дискреционных полномочий, прежде всего, административного усмотрения. Заметим, однако, что для выполнения требований указанных пунктов Концепции достаточно обеспечить исполнение ЗАП. **В новой редакции Закона нормы, регулирующие защиту доверия заинтересованного лица при отмене административного акта, а также нормы, касающиеся применения дискреционных полномочий, существенно улучшены. Так что административному суду достаточно просто полноценно применять ЗАП, проверяя правомерность административного усмотрения, отмены или изменения административного акта.**

Отдельно следует остановиться на пункте 12 Раздела III Концепции, который предусматривает отнесение к подведомственности административного суда всех дел, вытекающих из публично-правовых отношений, которые в настоящее время рассматриваются судами по гражданским делам или экономическими судами. **Поддерживая инициативу по консолидации в административной юрисдикции всех дел о спорах, возникающих в публично-правовых отношениях, за исключением споров конституционного характера, считаем необходимым подчеркнуть, что такая консолидация не должна производиться механически, без учета доктринальных основ административной юстиции.** Если просто механически передать дела о применении мер правового воздействия или о возврате самовольно захваченного земельного участка, находящегося в государственной собственности, в компетенцию административных судов, это может привести к тому, что административный суд будет выступать в несвойственной для него роли органа, применяющего неблагоприятные для заинтересованного лица меры властного воздействия. Для того, чтобы избежать такого искажения роли административного суда, придется изменить весь правоприменительный механизм, стоящий за публично-правовыми спорами такого рода. Почему сегодня суд выступает в роли органа, применяющего меры правового воздействия? Потому что еще с 2005 г. в отечественной правовой системе утвердилась модель так называемого *предварительного* судебного контроля, согласно которой административный орган не сам применяет меру правового воздействия, а обращается в суд с заявлением о применении такой меры. И уже суд после разбирательства решает вопрос о применении соответствующей меры. В те времена такая модель была призвана обеспечить защиты субъектов предпринимательства от административного произвола и определенную роль в либерализации сферы предпринимательской деятельности она в свое время сыграла. Но мало внимания уделялось тому факту, что модель предварительного судебного контроля нарушает логику административно-правового регулирования и административной юстиции в современном понимании: она подменяет административный акт судебным актом и меняет всю дальнейшую логику оспаривания. Поэтому **сегодня, когда в Узбекистане технически имплементирована германская модель административной юстиции, предстоит переосмыслить прежние подходы и сменить устаревшую модель на современную. Таким образом, необходимо понимать, что отнесение к подведомственности административного суда дел о спорах, связанных с применением мер правового воздействия и иными публично-правовыми вопросами, должно сопровождаться возвратом полномочий по изданию соответствующих административных актов административным органам. В**

частности, административные органы должны быть уполномочены самостоятельно применять меры правового воздействия, без обращения в суд. А административный суд должен рассматривать административные споры по искам заинтересованных лиц, в случае оспаривания ими соответствующих административных актов. Вот такая консолидация административной юрисдикции будет научно обоснованной и не поломает доктринальную логику административного судопроизводства, основанного на германской модели.

В заключение считаем необходимым обратить внимание на институт предварительных слушаний, который предлагается внедрить в административный процесс, согласно пункту 3 Постановления Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г., которым утверждена рассматриваемая Концепция. Необходимо иметь в виду тот факт, что институт предварительных слушаний ведет происхождение из англо-американского уголовного процесса. И хотя он вполне успешно применяется в уголовном процессе других стран, хотя и с существенными особенностями, а с 2021 г. внедрен и в отечественный уголовный процесс, его внедрение без кардинальной адаптации в административный процесс представляется весьма спорным решением. Дело в том, что согласно современной доктрине, административный процесс носит инквизиционный характер, предполагающий активную роль суда в исследовании фактических обстоятельств дела. Состязательность в административном процессе не играет решающей роли. Напротив, административный суд процессуально во многом поддерживает «слабую» сторону административного спора: заинтересованное лицо. А в уголовном процессе состязательность непреложный и основополагающий принцип, призванный дать обвиняемому все необходимые средства и возможности для защиты. Вот почему предварительное исследование доказательств на предмет их достаточности для предания обвиняемого суду и назначения судебного заседания в уголовном процессе проводится именно в форме *слушания*, т.е. заседания с устным исследованием доказательств при участии сторон обвинения и защиты, перекрестным допросом свидетелей, прениями сторон и оформлением протокола заседания. Для административного процесса подобная формализация явно избыточна. Тем более, что активная роль суда подразумевает, что судья сам должен решать вопрос о необходимости предварительного заседания, при том что в большинстве случаев подготовка дела к судебному разбирательству может быть осуществлена без всякого предварительного заседания. Поэтому **полагаем, что «предварительное слушание» в административном судопроизводстве должно сводиться к предварительному заслушиванию, в случае необходимости, участников административного судопроизводства, в устной форме или посредством получения письменных объяснений, причем в заседании такое заслушивание может проводиться по усмотрению судьи лишь в некоторых случаях и без лишних формальностей.**

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Имплементацию Концепции следует выстраивать на доктринальной базе современной административной юстиции, оценивая все ее пункты на предмет совместимости с германской моделью, которая уже лежит в основе отечественной системы административного судопроизводства.

- Институт коллективного иска (class action) с учетом германской доктрины административного судопроизводства представляется довольно спорным. Полагаем, что его внедрение оправдано в рамках иска о признании и производства по делам об оспаривании нормативно-правовых актов. В остальных видах исковых производств обязательной предпосылкой должно быть заявляемое заинтересованным лицом нарушение субъективного права или законного интереса. И лучше было бы ограничиться институтом процессуального соучастия истцов с совпадающими требованиями.

- По тем же доктринальным причинам следует осторожно подходить к расширению круга государственных органов и иных лиц, уполномоченных подавать административные иски в интересах другого лица.

- Участие прокурора в административном процессе с точки зрения современной доктрины нехарактерно и нецелесообразно. Публичные интересы в административном судопроизводстве представляет административный орган, а правозащитную функцию выполняет сам административный суд. Современные мировые стандарты и передовой зарубежный опыт убеждают в необходимости исключить участие прокурора в административном судопроизводстве или, по крайней мере, свести его участие к подаче искового заявления в интересах заинтересованного лица в тех случаях, когда заинтересованное лицо по каким-то причинам затрудняется подать иск самостоятельно.

- За исключением предельных сроков рассмотрения административного дела, процессуальные сроки должны остаться в области усмотрения административного судьи. Активная роль суда никак не сочетается с жесткой регламентацией сроков административного судопроизводства.

- В новой редакции КоАС целесообразно установить *обязанность содействия заинтересованному лицу*, прежде всего, истцу, наделив административный суд соответствующими полномочиями.

- Возлагать на административный суд полномочие по рассмотрению дел об административных правонарушениях, даже в целях обеспечения порядка административного судопроизводства или исполнения требований судебных актов, явно противоречит современной доктрине административной юстиции, а именно: правозащитной миссии административного суда. Задачи воздействия на недобросовестных участников административного судопроизводства следует решать институтом судебных штрафов, а не при помощи административной ответственности.

- Задачи обеспечения защиты доверия административному акту и контроля правомерности применения дискреционных полномочий, а также в целом задачи судебного контроля правомерности административно-правовой деятельности эффективно решаются при помощи надлежащего применения ЗАП. В связи с этим крайне важно гармонизировать новую редакцию КоАС с ЗАП, причем вероятно уже с новой редакцией ЗАП.

- Консолидацию всех дел о спорах, вытекающих из публично-правовых отношений, за исключением конституционных споров, в административной юрисдикции следует вести с учетом доктринальных основ административной юстиции, в частности, ее правозащитного характера, и, соответственно, в сочетании с кардинальным пересмотром всей модели применения мер правового воздействия и иных властных мер, применяемых сегодня судами по гражданским делам и экономическими судами по модели предварительного судебного контроля.

- Институт «предварительного слушания» в административном процессе следует свести к предварительному заслушиванию заинтересованных лиц по усмотрению судьи без излишней формализации процедуры. Целью предварительного заслушивания является содействие истцу в формулировании и уточнении исковых требований и выяснение возможностей примирения сторон. Не следует при этом снимать кальку с предварительного слушания в уголовном процессе в силу принципиальных различий этих двух видов юридического процесса.

IV

Экспертная оценка проекта новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве

Представленный законопроект представляет собой попытку переработки Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (КоАС) в соответствии с требованиями Концепции совершенствования законодательства об административном судопроизводстве (Концепции). К сожалению, эта попытка, по всей видимости, не опиралась на современную доктрину административной юстиции и административного права в целом.

Разработчики так и не решили задачу систематизации двух основных законов нового административного права: Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (ЗАП) и КоАС. В ст.4 законопроекта предлагается определить понятие заинтересованного лица, причем в обосновании дается ссылка на ст.47 Кодекса об административном судопроизводстве ФРГ. Такое впечатление, что авторам неизвестно, что еще с начала 2019 г. в Узбекистане действует ЗАП, в котором это понятие закреплено в совершенно точном содержании. Можно было не дополнять ст.4 КоАС лишним определением. Достаточно было просто сослаться на ЗАП. Весьма показательным является тот факт, что вынужденно использовав термин «административный акт» в определении понятия заинтересованного лица, разработчики далее не применяют это основополагающее для всего современного административного права понятие, даже в тех главах и статьях, где оно совершенно необходимо. Так, в предлагаемой редакции статей 184-189 используется старая терминология (решения, действия административных органов, органов самоуправления граждан, их должностных лиц). Исключение составляет лишь дополняемая статья 13 законопроекта, где в силу фрагментарных заимствований из ЗАП положений о защите доверия вновь используется термин «административный акт». При этом никакой ссылки на ЗАП касательно содержания понятия административного акта в законопроекте нет. Термин «административное действие» разработчики не использовали, предпочитая каждый раз перечислять «действия» и «бездействия»[1]. Кроме того, в употреблении понятия «административный орган» в тексте законопроекта, как и в действующей редакции КоАС, сохраняется отклонение от ЗАП, поскольку согласно ст.4 ЗАП, данное понятие включает в себя в том числе и органы самоуправления граждан, когда они осуществляют возложенные на них функции административно-правовой деятельности. Кстати, ***понятие «административно-правовая деятельность», которая с точки зрения современной доктрины должна выступать основным объектом судебного контроля административных судов вообще не применяется в представленном законопроекте.*** Указанные недостатки свидетельствуют о том, что **систематизация ЗАП и КоАС при подготовке проекта новой редакции Кодекса разработчиками не проводилась.**

С точки зрения современной германской доктрины административной юстиции ошибочным представляется закрепление в законопроекте принципа состязательности и равноправия сторон. Как известно, в основе отечественного административного судопроизводства лежит

[1]Между тем в ЗАП этот вопрос давно решен: согласно определению, данному в ст.4 Закона, административное действие подразумевает также и бездействие административного органа.

германская модель административной юстиции, согласно которой административное судопроизводство должно основываться на принципе исследования, подразумевающем активную роль суда в исследовании фактических обстоятельств административного дела. **О совершенствовании механизмов реализации принципа активной роли суда говорит и Концепция**[2]. **Но принцип исследования, или инквизиционный принцип, противоположен принципу состязательности. Это не значит, что в административном судопроизводстве стороны не соперничают в доказывании своей правоты. Однако, в отличие от гражданского процесса, где суд разрешает спор на основе доводов и доказательств, представленных сторонами, в административном процессе суд не ограничивается этим, а сам проводит всестороннее исследование обстоятельств дела. В этом и состоит активная роль суда, в отличие от *нейтральной* роли суда, характерной для принципа состязательности.** Закреплять в новой редакции Кодекса оба принципа значит вообще не понимать их принципиального различия и противоположности. За рубежом встречаются разные подходы. Так, в США судебная проверка административных актов осуществляется на началах состязательности на основании гражданского иска. В Германии административный процесс носит инквизиционный характер. Но нигде нет совмещения обоих принципов в рамках одного процесса. Это с теоретической точки зрения ошибка.

В представленном законопроекте не определен однозначно подход к консолидации дел об административных спорах в юрисдикции административного суда. С одной стороны, в ст.4 предлагается дополнительная часть, дающая право на обращение в суд административным органам, что может указывать на механическую передачу полномочий по применению мер правового воздействия от экономического суда административному суду. Вместе с тем, в обосновании новой редакции ст.26 о делах, подведомственных административному суду, мы встречаем справедливые суждения о том, что полномочия по применению мер правового воздействия следует вернуть соответствующим контролирующим административным органам, а споры, которые могут возникать в связи с ними, отнести к подведомственности административного суда. К сожалению, сама новая редакция ст.26 КоАС еще не подготовлена: в законопроекте нет полноценной итоговой редакции данной статьи, в соответствующей колонке представлены только наброски. Поэтому пока нельзя судить о том, как в итоге разработчики предлагают решить указанный вопрос. **Полагаем, что механическая консолидация дел о спорах, вытекающих из публичных правоотношений в юрисдикции административного суда недопустима, поскольку она приведет к искажению правозащитной природы административного суда и административного судопроизводства.** Такой подход противоречит назначению и задачам современной административной юстиции в целом. Административный суд ни в коем случае не должен применять меры правового воздействия и иные неблагоприятные меры к заинтересованным лицам. Поэтому право обращения в административный суд административного органа с иском о применении подобных мер должно быть исключено.

Главным недостатком представленного законопроекта является тот факт, что в нем не решен вопрос внедрения исковой формы судопроизводства и не дифференцирован порядок судебной проверки на основании разных видов иска, как того требует Концепция[3]**.** Перечислить виды иска в административном судопроизводстве в ст.26 методом копирования из ст.2 Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики – это не решение вопроса. Смысл исковой формы судопроизводства и дифференцированного регулирования порядка судебной проверки по каждому виду иска состоит в том, чтобы уточнить предмет судебной проверки в зависимости от вида искового

[2]См. п.1 Раздела II Концепции совершенствования законодательства Республики Узбекистан об административном судопроизводстве.

[3]См. пункты 1,2 Раздела III и пункт 2 Раздела I Концепции совершенствования законодательства Республики Узбекистан об административном судопроизводстве.

требования и тем самым повысить эффективность судебного контроля и защиты прав заинтересованных лиц в административном судопроизводстве. Если по каждому виду иска не уточнить условия допустимости иска, предмет судебной проверки и критерии оценки обоснованности иска, то простое механическое перечисление видов иска в ст.26 не даст никакого результата. Полагаем, что в этом аспекте законопроект должен быть существенно доработан.

Вопрос о коллективных (групповых) исках в законопроекте, к сожалению, решён недостаточно проработанно и вызывает серьёзные сомнения с точки зрения правовой обоснованности. Разработчики, предлагая в ст.128[1] законопроекта определение коллективного иска, никак не оговаривают принципиальное отличие правовых последствий такого вида иска от института процессуального соучастия нескольких истцов с совпадающими интересами (ст.41 КоАС), однако, при этом в части второй указанной статьи предусматривают возможность его подачи в публичных интересах (т.е. в интересах всего общества!), тем самым стирая различие между коллективным иском и иском в публичных интересах (actio popularis) и попросту подменяя одно другим. Иск в публичных интересах представляет собой иск, подаваемый заинтересованным лицом в интересах общества в целом, а не определенной группы интересов. Ни в Германии, ни во Франции такие иски в административном судопроизводстве не допустимы. Для обращения в суд всегда имеет значение субъективное право, которое нарушено либо которому создана угроза, либо как минимум законный интерес требовать судебной проверки административного акта. Пожалуй, только в Великобритании такой феномен как иски в публичных интересах получил распространение в весьма своеобразном контексте: как способ обеспечения надлежащего выполнения публичных функций частными структурами, которым такие функции были делегированы Правительством в рамках коммерциализации государственного управления.

Коллективный иск подается от лица группы заинтересованных лиц, причем *не обязательно чтобы истец сам был заинтересованным лицом*. В роли истца может выступать, например, некоммерческая организация, специализирующаяся на защите прав определенных социальных групп. Важное отличие коллективного иска от процессуального соучастия нескольких истцов с совпадающими интересами состоит в том, что *не все* члены группы, от лица которых подан иск, принимают участие в судебном разбирательстве дела, но решение, принятое судом по его итогам становится *обязательным для всех членов группы*, причем лишает их индивидуального права оспаривания соответствующего административного акта или административного действия, а также решения суда по делу. Вот в чем процессуальная специфика и особый риск такого вида исков, и разработчикам надо иметь это в виду. Как известно, коллективные, или групповые, иски (class action)[4] весьма широко применяются в гражданском процессе в США. Судебная проверка административных актов в США проводится на основании гражданских исков, поэтому коллективные иски подаются в том числе и на основании ЗАП. Для германской административной юстиции институт коллективного иска в принципе нехарактерен и в доктринальном плане довольно спорен, поскольку игнорирует ключевую для германской доктрины предпосылку административного иска – предполагаемое наличие нарушения субъективного права или законного интереса заинтересованного лица. В Германии подобные механизмы коллективного обращения в суд внедрены совсем недавно и пока только в рамках производств по отдельным категориям *гражданских* дел (преимущественно в целях защиты прав потребителей и малого бизнеса). Во Франции институт коллективного иска был внедрен в 2014 г. так же в *гражданском* процессе и лишь по некоторым категориям дел, но пока без явного успеха. Для германского публичного права коллективный иск представляет сложность в виду того, что он не укладывается в традиционные критерии допустимости иска, связанные с нарушением субъективных прав и законных интересов. Class action предпринимается в интересах группы, поэтому нарушение субъективного права или

[4]См. разъяснение правовой специфики коллективного иска `https://www.law.cornell.edu/wex/class_action`

законного интереса истца, который представляет группу, уже не является критерием допустимости иска. Коллективный иск несет в себе риски неблагоприятного обременения для всех заинтересованных лиц, вошедших в состав группы, поскольку решение суда по коллективному иску будет обязательным для всех членов группы, независимо от того, участвовали они в судебном разбирательстве или просто вовремя не заявили о выходе из группы. **Поэтому полагаем, внедрять институт коллективного иска следует осмотрительно и избирательно.** Его можно относительно безопасно внедрять, например, в рамках иска о признании или в производстве по оспариванию нормативно-правового акта. В то же время надо иметь в виду, что в рамках действующей модели административного судопроизводства гораздо проще и доктринально яснее применять институт процессуального соучастия для защиты интересов истцов с совпадающими интересами и требованиями. Институт процессуального соучастия предоставляет истцам возможность подать исковое заявление совместно, а также доверить ведение дела одному из соучастников или общему адвокату. Но он не сопряжен с рисками коллективных обременений не участвующих в административном судопроизводстве членов группы, как коллективный иск. **С учетом вышеизложенного полагаем, что вопрос внедрения коллективного иска должен быть более тщательно продуман и решен с учетом лучшего зарубежного опыта.** Заметим, что разработчики в обоснование предложенной ст.128[1] ссылаются на совершенно иной институт германского административного процесса: типовое производство, предусмотренное §93a Административно-процессуального кодекса ФРГ. Таким образом, можно сделать вывод о том, что разработчики весьма слабо знакомы со всеми институтами, которые они так или иначе затронули и перемешали, пытаясь внедрить институт коллективного иска.[5]

На наш взгляд, наличие вышеуказанных существенных недостатков свидетельствует о том, что представленная редакция КоАС требует дополнительной проработки и в текущем виде не может быть внесена на подпись Президенту.

[5]Кроме собственно коллективного иска здесь спутаны и перемешаны как минимум следующие институты: институт процессуального соучастия истцов, институт иска в публичных интересах и институт типового производства по делам с аналогичным предметом судебной проверки.

V

Интервью об актуальных вопросах правового эксперимента в области досудебного рассмотрения административных споров

Вопрос: Иса Ахлиманович, совсем недавно наше интернет-издание опубликовало Вашу статью, посвященную двадцатилетию реформы административного права в Узбекистане, в которой Вы комплексно осветили основные направления реформы: кодификацию административных процедур (ЗАП), совершенствование законодательства об административном судопроизводстве (КоАС) и реформу досудебной административной юстиции. О последнем направлении хотелось бы знать подробнее: предыстория и замысел данной реформы, ее место в более широкой реформе административного права, в чем цель и смысл проводимого в настоящее время правового эксперимента в области досудебного рассмотрения административных споров, как проходит правовой эксперимент и чего можно ожидать от него в ближайшей перспективе.

Ответ: Замысел реформы созрел в 2021 г. в результате исследований, проведенных Центром публичного права по заданию Администрации Президента Республики Узбекистан. Решение о целесообразности исследования возможностей реформы досудебной административной юстиции было принято в апреле 2021 г. на заседании сводной группы межведомственной Экспертной рабочей группы по подготовке проекта новой редакции Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (ЗАП) с участием сотрудников Департамента правовой экспертизы и комплексного анализа Администрации Президента Республики Узбекистан, посвященном актуальным вопросам реформы административных процедур. На том заседании были обсуждены проблемы исполнения ЗАП, в частности, тот факт, что административные суды, вопреки всем ожиданиям, так и не смогли обеспечить исполнение ЗАП административными органами, да и сами редко применяют ЗАП при разрешении дел об административных спорах. Но без эффективной административной юстиции исполнение ЗАП не может быть обеспечено, а, значит, реформа административных процедур не увенчается успехом. Всем было очевидно, что реформа административного судопроизводства будет сопряжена с преодолением общих слабостей судебной системы и может потребовать многих лет, если не десятилетий. А ЗАП необходимо довести до исполнения в среднесрочной перспективе. Участники согласились с тем, что в сложившейся ситуации следует сосредоточить усилия на развитии досудебной административной юстиции, поскольку позитивный эффект в этом направлении может быть достигнут довольно быстро: в течение двух-трех лет. К тому же систему административного обжалования в любом случае необходимо наладить, так как она из-за сложившегося в обществе недоверия к административным органам остается наименее востребованным способом защиты прав заинтересованных лиц.

Следует пояснить, что под досудебной административной юстицией понимается система административного обжалования административных актов и административных действий в административном органе вышестоящей инстанции, в роли которого может выступать либо вышестоящий административный орган, либо иной специально уполномоченный орган по рассмотрению административных жалоб. Центр публичного права при содействии зарубежных консультантов из США и Франции изучил пере-

довой зарубежный опыт организации досудебной административной юстиции и в феврале 2022 г. подготовил аналитическую докладную записку «О возможностях и перспективах развития досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан», которая была представлена Министерству юстиции Республики Узбекистан и Администрации Президента Республики Узбекистан.

Вопрос: К каким выводам Вы пришли в результате исследования и какие рекомендации были даны в аналитической докладной записке?

Ответ: Изучив передовой зарубежный опыт и оценив отечественные реалии, мы пришли к выводу о том, что в нынешних институциональных условиях исправить системные пороки административной практики и навести порядок в административно-правовой деятельности административных органов во всех отраслях и сферах государственного управления способна только президентская структура. Потому что только Президент Республики Узбекистан обладает достаточной властью, авторитетом и влиянием, которые необходимы для того, чтобы обеспечить надежный контроль над всей административно-правовой деятельностью административных органов, в том числе Кабинета Министров Республики Узбекистан и органов исполнительной власти на местах. Только президентская структура может обладать достаточной степенью независимости и компетентности в отношении административного спора любого уровня и масштаба. Поэтому мы предложили, чтобы ядром организационно-правового механизма досудебной административной юстиции выступила специально созданная для этой цели *новая президентская структура*, уполномоченная на осуществление функций досудебного рассмотрения административных споров, т.е. *президентский орган досудебной административной юстиции*.

С учетом схожести некоторых фундаментальных черт государственного механизма в Узбекистане и Франции, за основу было предложено взять французскую модель административной юстиции. Что конкретно подразумевает выстраивание системы досудебного административного обжалования по французской модели? По образцу французского Государственного совета и административных трибуналов предлагалось образовать в Узбекистане Высший административный совет при Президенте Республики Узбекистан и его нижестоящие территориальные структуры: административные советы Республики Каракалпакстан, г.Ташкент и областей. Это должны были быть административные органы *юрисдикционной* компетенции, специализирующиеся на *досудебном* рассмотрении административных споров. По замыслу реформы, заинтересованные лица, не согласные с административным актом или административным действием какого-либо административного органа, смогут на основании главы 5 Закона «Об административных процедурах» подать административную жалобу в административный совет и далее в орган вышестоящей инстанции – в Высший административный совет при Президенте. Решение органа досудебной административной юстиции при Президенте будет окончательным для административного органа, но не окончательным – для заинтересованного лица, которое может в случае несогласия обратиться в административный суд. При хорошей организации рассмотрения административных жалоб в органах досудебной административной юстиции до административных судов должно доходить лишь малое число административных споров. Учитывая предметное разнообразие административных споров, возникающих в разных сферах административно-правовой деятельности, в административных советах и Высшем административном совете должны быть созданы секции и палаты, специализирующиеся на рассмотрении разных категорий административных дел, по образцу Государственного совета и административных трибуналов Франции.

Для того, чтобы вновь создаваемая система досудебной административной юстиции могла справиться с ожидаемым наплывом административных жалоб необходимо своевременно ввести в действие требование об обязательном предварительном обжаловании административных актов и административных действий во *внутриведомственном* административном порядке, создав в этих целях в каждом административном ведомстве внутриведомственные органы рассмотрения административных жалоб – апелляционные комиссии, которые будут играть роль *низовых органов системы* досудебной администра-

тивной юстиции, осуществляющих первичное рассмотрение административных споров. Такие апелляционные комиссии могут быть созданы в системах административных ведомств на уровне областей и г.Ташкент. Под руководством Высшего административного совета при Президенте апелляционные комиссии административных ведомств и органов исполнительной власти на местах станут проводниками новой административной практики, основанной на высоких стандартах ЗАП, в соответствующих сферах административно-правовой деятельности. Таким образом, достигаются одновременно несколько целей реформы: повышается качество административных актов, принимаемых административными органами первой инстанции, обеспечивается надлежащий самоконтроль внутри административных ведомств и расширяется организационно-кадровая база новой системы досудебной административной юстиции и ограничивается нагрузка на ее системное ядро – президентские органы административной юстиции.

Апелляционные комиссии, будучи внутриведомственными юрисдикционными структурами, должны иметь право полного пересмотра дела по административной жалобе: они должны проверять как правомерность административного акта (административного действия), так и управленческую целесообразность. По результатам рассмотрения административной жалобы апелляционная комиссия, как правило, должна принимать новый административный акт, который после подписания руководителем становится окончательным решением ведомства по данному делу. Президентские органы досудебной административной юстиции, напротив, выступают органами *надведомственного* контроля и поэтому их компетенция должна ограничиваться проверкой правомерности обжалуемого административного акта или административного действия. Они не должны вмешиваться в ведомственную управленческую политику, и не должны подменять компетентные административные органы в осуществлении соответствующей административно-правовой деятельности.

Поэтому административные советы и Высший административный совет по результатам рассмотрения административной жалобы должны иметь следующие полномочия:

- отменить или внести изменения в обжалованный административный акт, приводя его в соответствие с требованиями законодательства,
- возложить обязательство на соответствующий административный орган принять определенный административный акт (совершить определенное административное действие) или запретить принятие определенного административного акта (совершения определенного административного действия,
- при наличии оснований - признать недействительным административный акт
- признать административный акт или административное действие неправомерным
- при наличии оснований назначить компенсацию причиненного ущерба.

Президентские органы досудебной административной юстиции, как правило, не должны сами принимать административные акты вместо компетентных административных органов.

Такова была концепция реформы досудебной административной юстиции.

Вопрос: Не противоречит ли концепция, основанная на французской модели административной юстиции, германской модели административной юстиции, которая легла в основу реформы административной юстиции в нашей стране? Как состыковать германскую и французскую модели административной юстиции в предлагаемой реформе?

Ответ: Все идеально стыкуется, если французскую модель использовать в реформировании только системы *досудебного административного обжалования*. Тогда никаких противоречий не возникает. Если система административного обжалования, созданная по французской модели, докажет свою эффективность на практике, то административные суды так же вынуждены будут повышать эффективность своего

судебного контроля. Таким образом, создается институциональная конкуренция, а у руководства страны появляются альтернативные варианты продолжения реформы. Вот почему целесообразно предусмотреть альтернативную подведомственность административных споров по выбору заинтересованного лица после прохождения процедуры административного обжалования в вышестоящий административный орган: либо далее в президентские органы досудебной административной юстиции, либо сразу в административный суд. При этом, в случае выбора продолжения досудебного обжалования в президентские органы административной юстиции, ради процессуальной экономии, целесообразно ограничить последующий судебный контроль лишь одной инстанцией – кассационным рассмотрением дела в Судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Узбекистан.

Таким образом, последней инстанцией по любому административному спору в любом случае остается административный суд в лице своей высшей инстанции, но заинтересованному лицу предлагается выбор между двумя путями защиты своих прав: дальнейшим административным обжалованием в президенсткие органы досудебной административной юстиции (административный совет и Высший административный совет) или оспариванием в административном суде.

Вопрос: Какое отношение имеет правовой эксперимент по рассмотрению административных споров в сфере государственных услуг, проводимый в настоящее время Министерством юстиции, к предлагаемой реформе досудебной административной юстиции?

Ответ: Поскольку предлагаемая реформа очень масштабна, было решено апробировать механизмы административного обжалования в специально уполномоченные органы досудебной административной юстиции на модели апелляционных советов Минюста, компетентных рассматривать административные жалобы на административные акты, связанные с предоставлением отдельных видов государственных услуг. Таким образом, по предмету экспериментальная модель досудебной административной юстиции ограничена административными спорами по поводу отдельных видов государственных услуг, а по территориальному масштабу – городом Ташкент. Однако, в существенных чертах экспериментальная модель должна была воспроизводить концептуальную модель, описанную выше: в ней должно было быть не менее двух инстанций и обязательное предварительное обжалование во внутриведомственную апелляционную комиссию, что позволяло бы впоследствии масштабировать апробированный механизм в соответствии с исходным замыслом.

Однако, по факту правовой эксперимент оказался организован не так, как мы ожидали. Вместо изначально заложенной п.15 Указа Президента Республики Узбекистан №УП-80 от 24.05.2024 г. двухуровневой модели, включающей в себя две инстанции административного обжалования - Высший апелляционный совет при Министерстве юстиции и Апелляционный совет при Управлении юстиции г.Ташкент, Постановлением Президента №ПП-188 от 19.05.2025 г. предусмотрено создание «плоской» модели из двух апелляционных советов, предлагающих рассмотрение административных жалоб лишь в одной инстанции. При этом так и не были решены вопросы финансирования правового эксперимента, формирования штатов апелляционных советов и укомплектования их кадрами, прошедшими специальное обучение современному административному праву. Вместо этого, состав апелляционных советов был сформирован по образцу межведомственной комиссии, и конечно никакой переподготовки членов этих советов не было предусмотрено. Такой подход не внушает надежды на то, что рассмотрение жалоб такими органами будет качественно отличаться от работы с обращениями физических и юридических лиц, которая всегда велась Министерством юстиции. Напомним, что в недавней истории уже были попытки создания апелляционных советов при административных ведомствах. Постановлением Президента № ПП-4754 от 17.06.2020 «О мерах по дальнейшему совершенствованию механизмов альтернативного разрешения споров» было предусмотрено создание в порядке эксперимента Апелляционных советов по досудебному урегулированию споров между физическими и юридическими лицами и государственными органами при Государственном таможенном комитете, Государственном комитете по земельным

ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру, Внебюджетном пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан, а также хокимиятах Наманганской, Бухарской и Ташкентской областей. Насколько нам известно, результативность этих органов оказалась крайне низкой. Конечно, у нынешних апелляционных советов есть качественное преимущество перед прежними: право окончательного для административных органов решения по административной жалобе. Вот это действительно важное отличие. Однако, подход к организации и кадровому обеспечению правового эксперимента оставляет желать лучшего. Поэтому неясно, окажутся ли нынешние апелляционные советы более успешными.

Вопрос: Как идет правовой эксперимент и каковые его первые результаты?

Ответ: На данный момент на официальном веб-сайте Министерства юстиции нет подробной информации о ходе правового эксперимента. Судя по данным ЕПИГУ, с начала правового эксперимента в мае текущего года более 800 заинтересованных лиц подали жалобы в апелляционные советы Министерства юстиции и Управления юстиции г.Ташкент. Нет сведений о числе или проценте удовлетворенных жалоб. В системе E-qaror опубликованы сведения лишь о шести решениях, принятых апелляционными советами, причем тексты решений не приводятся. Поэтому ничего нельзя сказать о качестве юрисдикционной практики (т.е. практики рассмотрения административных жалоб) экспериментальных органов.

Согласно Временному положению о порядке досудебного рассмотрения соответствия законодательству административных актов по оказанию государственных услуг, утвержденному Постановлением Президента №ПП-188, правовым экспериментом охвачены следующие государственные услуги, оказываемые в г. Ташкент:

государственная регистрация (перерегистрация) субъектов предпринимательства;

государственная регистрация (перерегистрация) юридических лиц, не являющихся субъектами предпринимательства (государственные органы и учреждения, товарищества собственников жилья, объединения юридических лиц, адвокатские структуры);

добровольная ликвидация субъектов предпринимательства;

государственная регистрация договоров комплексной предпринимательской лицензии (франшизинг);

изменение, дополнение записей актов гражданского состояния;

проставление апостиля на официальные документы, выданные органами и учреждениями юстиции соответствующего региона, а также органами, осуществляющими регистрацию актов гражданского состояния;

включение физических лиц в Реестр профессиональных медиаторов;

включение организации юридических консультантов в Реестр коммерческих организаций, оказывающих юридические консультационные услуги;

выдача судебным экспертам негосударственных судебно-экспертных организаций сертификата, подтверждающего профессиональную компетентность в качестве судебного эксперта;

профессиональная сертификация педагогических кадров государственных общих средних образовательных организаций;

возмещение расходов молодежи на получение международных IT-сертификатов;

предоставление молодым людям, успешно окончившим учебные курсы в рамках проекта «Один миллион программистов», а также молодым людям из числа учащихся или выпускников резидента IT-парка поручительства на приобретение компьютера за счет потребительского кредита и компенсации процентных платежей по данным кредитам;

полная компенсация расходов на обучение и сдачу экзаменов молодым людям, получившим высокий балл (степень) по международным экзаменационным системам;

получение технических условий для подключения к сетям водоснабжения и водоотведения;

получение технических условий для подключения к сетям теплоснабжения;

опломбирование прибора учета и системы измерения электрической энергии, а также заключение договора электроснабжения;

поверка (со снятием и подключением) прибора учета (счетчика) электрической энергии;

поверка (со снятием и подключением) прибора учета (счетчика) питьевой и горячей воды;

снятие, установка и опломбирование прибора учета (счетчика) электрической энергии;

снятие, установка и опломбирование прибора учета (счетчика) питьевой воды;

получение технических условий для подключения к электросетям мощностью не более 20 кВт;

получение технических условий для подключения к газовым сетям давлением не более 1,2 МПа.

Вопрос: Что должно быть изменено в организации правового эксперимента для того, чтобы он привел к ожидаемому результату в реформе досудебной административной юстиции?

Ответ: Во-первых, следует вернуться к исходной двухуровневой модели административного обжалования, которая предусмотрена Указом Президента №УП-80 Почему важно апробировать две инстанции административного обжалования? Потому что, как становится ясно из вышеизложенной концепции реформа нацелена на создание полноценной системы досудебной административной юстиции, предлагающей заинтересованным лицам альтернативу судебному оспариванию в административном суде. В такой масштабной системе конечно должно быть не менее двух инстанций. Если правовой эксперимент не отработает процедуру двухступенчатого обжалования и механизмы взаимодействия двух инстанций: Апелляционного совета и Высшего апелляционного совета, - в этой части он окажется бесполезным для реформы, т.е. мы не получим никакой апробации соответствующих механизмов. Напомним о важности предварительного внутриведомственного обжалования перед обращением в апелляционный совет. Этот механизм, а также взаимодействие внутриведомственной и надведомственных инстанций административного обжалования тоже целесообразно отработать в рамках правового эксперимента.

Во-вторых, еще и еще раз обращаем внимание на организационно-кадровое обеспечение. Подобные мероприятия не могут делаться на общественных началах, между выполнением основных обязанностей. Необходимо сформировать полноценные штаты экспериментальных органов и укомплектовать их кадрами, прошедшими специальную переподготовку. Еще в 2024 г. Центром публичного права разработана специальная трехуровневая тренинговая программа переподготовки кадров Министерства юстиции и других ведомств, охваченных экспериментом. Более 80 специалистов органов юстиции прошли в той или иной мере обучение по этой программе. Но завершить работу не удалось из-за прекращения донорского финансирования. В текущей работе апелляционных советов, насколько нам известно, кадры, прошедшие переподготовку, практически не задействованы. Если правовой эксперимент будет обеспечен финансированием на должном уровне, то переподготовку можно завершить и обеспечить экспериментальные органы соответствующими кадрами. С учетом важности внутриведомственного обжалования необходимо обеспечить переподготовку кадров соответствующих административных ведомств, охваченных правовым экспериментом. Во всех участвующих ведомствах следует так же создать экспериментальные органы по рассмотрению административных жалоб – апелляционные комиссии.

В-третьих, решения апелляционных советов должны публиковаться целиком, с мотивировочной и резолютивной частями, хотя и в обезличенном виде (без указания персональных данных заинтересованных лиц). Это необходимо для того, чтобы обеспечить системное корректирующее воздействие на правоприменительную практику административных органов. Значение этого фактора трудно переоценить. Заметим, что во Франции решения Государственного совета публикуются в специальном Кодексе юриспруденции Lebon и принимаются к сведению как прямое руководство к действию всеми судьями, юристами административных органов и адвокатами. Если ограничиться лишь публикацией некоторых сведений о принятых решениях, эта функция органов досудебной административной юстиции не пройдет апробацию в правовом эксперименте.

VI

Об альтернативных путях развития досудебной административной юстиции в Узбекистане

Досудебная административная юстиция – это система рассмотрения административных споров в досудебном порядке, или, проще говоря, система административного обжалования. Как известно, административные споры рассматриваются и окончательно разрешаются административными судами, но до того, как будет подано заявление в административный суд, существует возможность разрешить административный спор в административном порядке. Досудебное рассмотрение административных споров позволяет снизить нагрузку на административные суды, сэкономить процессуальные усилия как государству, так и заинтересованным лицам. Кроме того, досудебная административная юстиция создает прекрасную возможность для систематического контроля административными ведомствами своих низовых структур, что тоже немаловажно с точки зрения повышения качества государственного управления.

Досудебное рассмотрение административных споров осуществляется на основании административной жалобы, которая может быть подана в административный орган вышестоящей инстанции. В роли такого органа может выступать либо вышестоящий административный орган либо специально уполномоченный орган досудебной административной юстиции. Опыт развитых правовых государств свидетельствует о том, что значительное число административных споров может быть эффективно разрешено еще до обращения в суд. В то же время, как показали результаты исследований, проведенных Центром публичного права, возможности административного обжалования в нашей стране все еще мало востребованы, несмотря на то, что с 2019 г. в Узбекистане существует современная правовая база административного производства по рассмотрению административных жалоб.[1] Исследование судебной практики административных судов, подтвердило этот вывод.[2]

Решение о необходимости исследования зарубежного опыта развития досудебной административной юстиции и возможности его заимствования для соответствующей реформы в Узбекистане было принято 24 апреля 2021 г. на заседании сводной группы межведомственной Экспертной рабочей группы по подготовке проекта новой редакции Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (ЗАП) с участием сотрудников Департамента правовой экспертизы и комплексного анализа Администрации Президента Республики Узбекистан, посвященном актуальным вопросам реформы административных процедур. На том заседании были обсуждены проблемы исполнения ЗАП, в частности, тот факт, что административные суды, вопреки всем ожиданиям, так и не смогли обеспечить исполнение ЗАП административными органами, да и сами редко применяют ЗАП при разрешении дел об административных спорах. Правда заключается в том, что административные судьи оказались не готовы приме-

[1] Имеется в виду глава 5 Закона «Об административных процедурах», устанавливающая основные правила административного производства по административной жалобе.

[2] И.А. Хамедов и И.М. Цай, *О проблемах судебной практики рассмотрения административных споров и возможностях ее совершенствования в доктринальном русле реформы административного права в Узбекистане* (Архив Центра государственного строительства и публичного права им. И.А. Хамедова, 2021).

нять новые принципы и институты, закрепленные Законом «Об административных процедурах», и поэтому не обеспечили исполнение нового Закона административными органами. В то же время именно по причине неприменения принципов и институтов ЗАП, административные суды оказались бессильны навести порядок в административно-правовой деятельности административных органов. Судебный контроль административных судов в большинстве сфер административно-правовой деятельности ограничивается лишь проверкой соответствия решений и действий административных органов требованиям отдельных специальных актов законодательства. Ни о полноте, ни о качестве судебного контроля в таких условиях говорить не приходится.

Безусловно, с таким положением дел в административной юстиции мириться нельзя. Руководством страны уже приняты меры по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве.[3] Но надо понимать, что реформа административного суда – дело непростое и нескорое. Административная юстиция сегодня страдает целым рядом пороков, обусловленных институциональной инерцией пост-советской правоприменительной практики. Юридический формализм, фрагментарное (выборочное) применение законодательства, недопонимание правозащитной роли и характера административного судопроизводства, неумение и нежелание применять современные публично-правовые принципы, - все это предопределяет неэффективность административного суда в осуществлении судебного контроля над административно-правовой деятельностью административных органов.[4] Кроме того, реформе административных судов придется преодолевать и общие институциональные слабости отечественной судебной системы.[5] Поэтому такая реформа может растянуться на десятилетия, а ощутимый результат может появиться лишь после смены поколения судейских кадров. Напротив, развитие механизмов административного обжалования может заметно улучшить качество рассмотрения и повысить эффективность разрешения административных споров уже в течение ближайших трех лет. Значит, досудебная административная юстиция имеет больше шансов обеспечить исполнение ЗАП в ближайшем будущем и, следовательно, гарантировать успех всей реформы административного права в Узбекистане. Именно здесь может и должен быть совершен решительный прорыв в течение ближайших трех лет. Иначе трудно рассчитывать на то, что современное административное право, в частности, ЗАП, приживется в отечественной правовой системе.

Главный вызов, стоящий перед реформой системы досудебного разрешения административных споров, заключается в необходимости преодолеть стойкое недоверие заинтересованных лиц к административным органам, в том числе к вышестоящим административным органам. Сегодня, граждане и предприниматели мало верят в успех административной жалобы. Нет оснований полагать, что вышестоящая административная инстанция качественно и беспристрастно рассмотрит административную жалобу и разрешит административный спор в соответствии с законом. Поэтому заинтересованные лица предпочитают обращаться напрямую в административный суд или в альтернативные структуры, контролирующие законность в сфере государственного управления, хотя и эти структуры далеко не всегда могут обеспечить качественное рассмотрение административного спора. Причем, недоверие к административным органам укоренилось не только в обществе, но и в самом государственном аппарате и в политических кругах.

---

[3] Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. "О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/7351827`.

[4] И.А. Хамедов, И.М. Цай, *Научно-практическое Пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан* (Akademnashr, 2024), 21.

[5] На их преодоление направлены, в частности, меры, принятые руководством страны в конце 2025 г. Указ Президента Республики Узбекистан №УП-227 от 24.11.2025 г. "О мерах по повышению эффективности и открытости деятельности органов судейского сообщества, а также дальнейшему усилению гарантий судебной независимости", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/7852951`.

Об этом свидетельствует, в частности, типичная для отечественных специалистов и политиков негативная реакция на предложение обременить право обращения в административный суд обязанностью исчерпать возможности досудебного разрешения административного спора в порядке административного обжалования. Такое предложение почти всегда воспринимается однозначно как ухудшение положения гражданина: т.е. как ущемление права на доступ к правосудию.[6] Причина такого всеобщего недоверия очевидна: административные органы не способны сегодня обеспечить эффективное, качественное и беспристрастное рассмотрение административных жалоб.

Можно выделить ряд ключевых проблем, обусловивших такое положение дел в данной сфере:

- во-первых, в административной системе отсутствуют институционально обособленные от «активной администрации»[7] организационные структуры, наделенные юрисдикционной компетенцией, т.е. компетенцией по рассмотрению и разрешению административных споров, в частности, в административных ведомствах нет специальных юрисдикционных структур, которые могли бы с высокой степенью независимости от политики ведомственного руководства рассматривать административные жалобы[8]. Сегодня трудно представить себе, как должностное лицо административного органа или коллегиальный орган, рассматривающий административную жалобу, будет принимать решение по ней вопреки интересам своего административного ведомства или вразрез установкам своего ведомственного руководства.

- во-вторых, административные органы продолжают тотально игнорировать ЗАП, в частности, установленную главой 5 данного Закона административную процедуру рассмотрения административных жалоб: вместо нее административные органы при рассмотрении жалоб повсеместно применяют Закон «Об обращениях физических и юридических лиц»[9], вследствие чего не обеспечиваются ключевые гарантии прав заинтересованных лиц, установленные административной процедурой. Соответственно, качество производства по административной жалобе оставляет желать лучшего.

- в-третьих, в административных органах все еще нет необходимого числа специалистов, которые могли бы эффективно выполнять обязанности по ведению административного производства по рассмотрению административных жалоб в соответствии с ЗАП, потому что переподготовка кадров административных органов в связи с реформой административных процедур не проведена в полной мере даже среди ведомственных юридических служб.

В последнее десятилетие наметилась тенденция к заполнению институционального вакуума в сфере досудебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства специальными правозащитными и контрольно-надзорными институтами. Так, в 2017 г. были усилены правозащитные функции и полномочия Торгово-промышленной палаты Республики Узбекистан.[10] В том же 2017 году учрежден институт

---

[6] С подобными возражениями экспертам-разработчикам неоднократно приходилось сталкиваться в ходе работы над проектом новой редакции Закона «Об административных процедурах», в котором предусматривается установление обязательного досудебного обжалования административных актов.

[7] Имеются в виду административные органы, уполномоченные осуществлять повседневное государственное управление в соответствующих отраслях и сферах.

[8] Апелляционные советы нельзя признать органами досудебной административной юстиции в силу консультативного характера их компетенции, о чем будет сказано ниже.

[9] Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-445-сон 11.09.2017. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц»", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/3336171`.

[10] Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5087 от 19.06.2017 г. "О мерах по коренному совершенствованию системы государственной защиты законных интересов бизнеса и дальнейшего развития предпринимель-

Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей, компетенция которого сегодня совмещает правозащитные и специальные надзорные функции.[11] В связи с этим следует упомянуть и об устойчивой тенденции к наращиванию правозащитной и надзорной функций в компетенции Министерства юстиции Республики Узбекистан. [12] И конечно же, в связи с этим нельзя не упомянуть о неизменно высокой актуальности правозащитных функций органов прокуратуры.[13] Все это своего рода компенсаторные механизмы, которые отечественная правовая система вынуждена включать для обеспечения правовой безопасности заинтересованных лиц в отсутствие нормальной эффективной системы административного обжалования и эффективной административной юстиции в целом.

Один из последних трендов в этой сфере – экспериментальное внедрение механизмов альтернативного досудебного урегулирования административных споров. Постановлением Президента № ПП-4754 от 17.06.2020 «О мерах по дальнейшему совершенствованию механизмов альтернативного разрешения споров» предусматривалось создание в порядке эксперимента Апелляционных советов по досудебному урегулированию споров между физическими и юридическими лицами и государственными органами (далее — Апелляционный совет) при Государственном таможенном комитете, Государственном комитете по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру, Внебюджетном пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан, а также хокимиятах Наманганской, Бухарской и Ташкентской областей.[14]

Основным недостатком Апелляционного совета как института стала неполнота его юрисдикционной компетенции. Дело в том, что по своему правовому статусу он не является самостоятельной вышестоящей административной инстанцией и даже коллегиальным органом, рассматривающим административное дело по жалобе, в смысле ст.51 ЗАП. Апелляционный совет рассматривает *обращения* заинтересованных лиц (т.е. петиции) и принимает по ним заключения, которые, согласно абзацу второму п. 24 Положения об Апелляционном совете по досудебному урегулированию споров между физическими и юридическими лицами и государственными органами, носят *рекомендательный* характер.[15] Следовательно,

---

ской деятельности", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993`; Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-483 09.07.2018 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О Торгово-промышленной палате Республики Узбекистан»". Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/3815466`.

[11]Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-440-сон 29.08.2017 г. "Об Уполномоченном при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/3321355`.

[12]Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5415 от 13.04.2018 г. "О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики". Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/3681775`; См. также Указ Президента Республики Узбекистан №УП-80 от 24.05.2024 г. "О дальнейшем повышении ответственности и формировании компактной системы управления органов и учреждений юстиции в рамках административных реформ". Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/6937316`.

[13]См. официальную статистику по соответствующим направлениям правозащитной деятельности органов прокуратуры. «Правовая защита субъектов предпринимательства», просмотрено 23 январь 2026 г., `https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#`; «Социальная защита», просмотрено 23 январь 2026 г., `https://prokuratura.uz/ijtimoiy`.

[14]Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-4754 от 17.06.2020 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию механизмов альтернативного разрешения споров", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`.

[15]Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-4754 от 17.06.2020 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию механизмов альтернативного разрешения споров", Приложение. Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/4859442`.

Апелляционный совет – всего лишь экспертно-консультативный орган, а не орган досудебной административной юстиции. И в этом главная причина низкой результативности, которую этот новый механизм продемонстрировал в ходе правового эксперимента. Тем не менее, в 2025 г. указанный тренд дополнился очередными аналогичными мерами: при Торгово-промышленной палате Республики Узбекистан был создан Экспертный совет по налоговым спорам[16], а при Таможенном комитете – Апелляционный совет по изучению и решению проблем субъектов предпринимательской деятельности в таможенной сфере.[17] Хорошей попыткой преодолеть типичные недостатки подобных экспертно-консультативных механизмов досудебного урегулирования административных споров мог стать правовой эксперимент в области досудебного рассмотрения административных жалоб на оказание государственных услуг, который в настоящее время проводится Министерством юстиции Республики Узбекистан во исполнение п.15 Указа Президента Республики Узбекистан №УП-80 от 24.05.2024 г.[18] Важная отличительная черта экспериментальных Апелляционных советов, согласно Указу Президента №УП-80, - это их полномочие принимать решение по административной жалобе, которое носит окончательный характер для административных органов. Иными словами, в отличие от всех остальных Апелляционных советов, эти экспериментальные органы не консультативные, а вполне настоящие органы досудебной административной юстиции. Однако, правовой эксперимент оказался организован не совсем так, как ожидалось. Вместо изначально заложенной п.15 Указа Президента Республики Узбекистан №УП-80 двухуровневой модели, включающей в себя две инстанции административного обжалования - Высший апелляционный совет при Министерстве юстиции и Апелляционный совет при Управлении юстиции г.Ташкент, Постановлением Президента №ПП-188 от 19.05.2025 г. предусмотрено создание «плоской» модели из двух апелляционных советов, предлагающих рассмотрение административных жалоб лишь в одной инстанции.[19] При этом так и не были решены вопросы финансирования правового эксперимента, формирования штатов апелляционных советов и укомплектования их кадрами, прошедшими специальное обучение современному административному праву. Вместо этого, состав апелляционных советов был сформирован по образцу межведомственной комиссии, и конечно никакой переподготовки членов этих советов не было предусмотрено. При таком подходе трудно рассчитывать на то, что рассмотрение жалоб такими органами будет качественно отличаться от работы с обращениями физических и юридических лиц, которая всегда велась Министерством юстиции. Скорее всего, экспериментальные Апелляционные советы органов юстиции дадут примерно те же результаты, что и все прежние Апелляционные советы.

Есть ряд причин, по которым компенсаторные механизмы не могут служить адекватной заменой эффективной системы административного обжалования в долгосрочной перспективе. Во-первых, обилие различных правозащитных механизмов усложняет правовую систему и не способствует правовой определенности и стабильности. Разные возможности обжалования административных актов только на пер-

[16] Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-223 от 11.07.2025 г. "О мерах по совершенствованию механизмов досудебного урегулирования налоговых споров", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/7624554`.

[17] Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №470 от 28.07.2025 г. "Об организации деятельности Апелляционного совета по изучению и решению проблем субъектов предпринимательской деятельности в таможенной сфере", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/7655121`.

[18] Указ Президента Республики Узбекистан №УП-80 от 24.05.2024 г. "О дальнейшем повышении ответственности и формировании компактной системы управления органов и учреждений юстиции в рамках административных реформ".

[19] Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-188 от 19.05.2025 г. "О введении в качестве правового эксперимента нового порядка досудебного рассмотрения споров по административным актам, связанным с предоставлением государственных услуг", просмотрено 23 январь 2026 г., `https://www.lex.uz/ru/docs/7532802`.

вый взгляд улучшают положение заинтересованных лиц, но на самом деле ведут к правовой неопределенности, что в перспективе плохо для всех. Следует учитывать, что административный акт может иметь двойное действие: например, благоприятное для инвестора и неблагоприятное для собственников жилья, интересы которых будут затронуты предстоящей застройкой. С учетом этого, дополнительные возможности обжалования для одного заинтересованного лица, становятся дополнительным источником правовой нестабильности для другого. Решения с неоднозначными правовыми последствиями, такие как акты реагирования органов специального надзора, а также рекомендательные решения вновь учрежденных Апелляционных советов, не добавляют правовой определенности отечественной административно-правовой деятельности.

Во-вторых, компенсаторные правозащитные механизмы обрекают административные органы на пассивность и несознательное отношение к качеству собственной работы: поскольку ответственность за надлежащую правовую защиту заинтересованных лиц возложена на другие органы, административные ведомства и органы исполнительной власти на местах словно избавлены от необходимости самостоятельно обеспечивать должный внутриведомственный контроль над административно-правовой деятельностью своих подчиненных структур. Этот дефицит административного самоконтроля в долгосрочной перспективе оборачивается неэффективностью государственного управления и консервацией хронических пороков административной системы. Административные органы при таком подходе попросту не имеют стимулов к развитию механизмов самоконтроля и совершенствования собственной деятельности.

В-третьих, бессистемное разнообразие правозащитных институтов не способствует единству правоприменительной практики и ее устойчивому совершенствованию. Эпизодические удачные случаи защиты прав отдельных заинтересованных лиц, не влекут системных положительных сдвигов в правоприменительной практике. С точки зрения устойчивых изменений в административной политике и практике, административное обжалование может быть на порядок эффективнее, чем вмешательство всех надзорных и правозащитных структур, которые по роду своей компетенции ограничены в возможностях влияния на ведомственную административную политику и практику и не могут подменять соответствующие административные органы. Кстати, один из основных недостатков институтов петиционного права, таких как народные приемные Президента, как раз заключается в том, что они, как правило, решают проблему обратившегося заинтересованного лица не правовыми средствами, а управленческими, а потому не оказывают системного регулирующего воздействия на правоприменительную практику. Напротив, пересмотр административного акта вышестоящим административным органом и коррективы, вносимые в связи с этим в административную политику ведомства, могут разом исправить административную практику в том или ином аспекте, исключив, таким образом, повторение типичных ошибок. Жалоба, поданная гражданином в приемную Президента, может завершиться удовлетворительно только для него, в то время, как во многих аналогичных случаях административные органы будут продолжать сложившуюся административную практику, ущемляя права и законные интересы других граждан. Вот почему право административной жалобы, а также право административного иска, с точки зрения правового государства гораздо более эффективны и значимы, чем петиционное право.

Сказанное убеждает в необходимости выстраивания полноценной системы административного обжалования, т.е. досудебной административной юстиции в Узбекистане. Только так можно обеспечить успех реформы административного права и навести порядок в административно-правовой деятельности административных органов. Но каковы альтернативные пути развития этой системы в свете передового зарубежного опыта?

В Узбекистане, как и в большинстве пост-советских стран, реформа административного права изначально выстраивалась по германскому образцу. Надо сказать, что германская модель современного административного права действительно весьма рациональна и совершенна. К тому же крайне привлекательным в ней выглядит ее главный элемент – административная юстиция, основанная на центральной

роли административного суда. Для пост-советских стран, с их исторически слабой судебной системой и стойким недоверием к административным органам, такая модель выглядела идеальной. Однако, как раз в этой доктринальной особенности – ключевой роли административного суда – и крылся основной подвох германской модели, из-за которого ее оказалось трудно имплементировать в институциональном контексте пост-советских стран. Именно по причине исторически предопределенной слабости судебной власти и примитивной механистичной методологии правоприменения, унаследованной от советской правовой системы, реформа административного права по германской модели пока не дала ожидаемых результатов ни в одной из стран Центральной Азии.[20]

С учетом этого Центром публичного права в 2021-2024 гг. было проведено сравнительно-правовое исследование зарубежных моделей досудебной административной юстиции в целях подготовки предложений по улучшению правовой защищенности заинтересованных лиц в условиях еще не вполне эффективного административного суда. Выбор стран для сравнительного исследования был обусловлен степенью развития и изученности механизмов административной юстиции альтернативных судебному контролю: т.е. досудебных и несудебных. В США развитие досудебных институтов административного контроля обусловлено тем, что судебный контроль законности административных актов осуществляется общими судами, причем в довольно ограниченном объеме и при высокой почтительности к прерогативам исполнительной власти в оценке и исследовании фактических обстоятельств дела.[21] Во Франции вся система административной юстиции носит в принципе несудебный характер, поскольку исторически сложилась внутри исполнительной власти как особая структура публичной администрации.[22] Этим французская административная юстиция принципиально отличается от германской модели, базирующейся на судебном контроле административных судов. Рассмотренные нами модели и практики организации административной юстиции в США и Франции сильно разнятся как в сравнении друг с другом, так и в сравнении с германской моделью административной юстиции. У каждой модели есть свои сравнительные преимущества, которые необходимо иметь в виду при разработке реформы для Узбекистана.

Административная юстиция в США децентрализована и очень гибка. В каждой сфере административно-правовой деятельности сформированы свои механизмы и практики, которые отвечают целям административного регулирования и в то же время достаточно надежно обеспечивают законность и правовую защиту заинтересованных лиц.[23] Явным достоинством административной юстиции в США является ее процессуальная экономичность: в большинстве случаев фактические обстоятельства дела исследуются, как правило, однажды в одном производстве, после чего осуществляется только проверка правильности применения права.[24] Конечно, есть разные вариации, отклоняющиеся от базовой модели, но общая системная черта американской административной юстиции состоит в стремлении к процессуальной экономии.[25] Это позволяет ей справляться с большой нагрузкой и эффективно достигать целей административного контроля. Кроме того, косвенным следствием такого подхода становится высокое качество исходных административных актов, которые становятся

---

[20] И.А. Хамедов, И.М. Цай, *Научно-практическое Пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан*, 6–8.

[21] Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, second ed. (Carolina Academic Press, 2002), 297–312.

[22] Jean-Bernard Auby и др., «Administrative Law in France», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 5–6, 28–29.

[23] Christopher J. Walker и Matthew Lee Wiener, *Agency Appellate Systems*, Final Report for the Administrative Conference of the US (2020), `https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems`.

[24] Howard N. Fenton, *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[25] Walker и Wiener, *Agency Appellate Systems*, 57.

предметом административной проверки. Вся система заставляет административные ведомства принимать решения высокого качества.[26] Этот стандарт поддерживается и утверждается всеми частями системы административной юстиции: и досудебным административным обжалованием и судебной проверкой. По сравнению с германской моделью американская модель отличается большей гибкостью, экономичностью и охватом нормативно-правовых актов. Напомним, что американский ЗАП устанавливает административную процедуру не только для административных актов, но и для административных постановлений.[27] Соответственно, административная юстиция предполагает проверку также и ведомственных нормативно-правовых актов.[28]

Несомненным достоинством французской модели является особая уникальная роль Государственного совета, который формирует все административное право и административную практику как посредством участия в подготовке регуляторных мер, так и путем консультирования административных ведомств и собственно посредством разрешения административных споров.[29] Аналогов такой структуре в других зарубежных моделях нет. Совмещение квази-судебных и административных функций во французских органах административной юстиции, несомненно, заслуживает тщательного изучения и рекомендуется к заимствованию в Узбекистане, по крайней мере, в рамках реформы досудебной административной юстиции. Следует отметить также и гибкость стандартов проверки административных решений органами административной юстиции во Франции. Это позволяет достичь адекватной полноты и глубины контроля при высокой централизации всей системы.[30] Также, безусловно, интересной для изучения представляется методология организации управления и контроля системой административной юстиции Государственным советом Франции.[31] Эффективность и разнообразие способов регулирования, недоступные классической судебной системе, здесь налицо. В реформе досудебной административной юстиции все эти методы могут быть задействованы с максимальной пользой.

Вместе с тем, при всем различии зарубежных моделей, можно выделить ряд общих черт или универсальных тенденций, которые необходимо взять за ориентир при выстраивании досудебной административной юстиции в Узбекистане. Во-первых, очевидно, что следует повышать качество административных актов, принимаемых административными органами. Административная юстиция в целом как система контроля законности административно-правовой деятельности должна стимулировать административные органы к имплементации высоких стандартов качества в принимаемых ими решениях. Исполнение требований ЗАП – вот первая задача, которую необходимо решить засчет создания новой системы досудебного административного обжалования. Любая модель административной юстиции должна стремиться к высоким стандартам качества решений, принимаемых на уровне административных органов первой инстанции. Если этого не обеспечить, никакая даже самая совершенная административная юстиция не сможет справиться с лавиной административных споров, которые будут возникать из-за неправомерных решений и действий административных органов первой инстанции, приводящих к массовым нарушениям прав заинтересованных лиц.

---

[26] Howard N. Fenton, *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

[27] «Administrative Procedure Act», LII / Legal Information Institute, просмотрено 24 январь 2026 г., `https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act`.

[28] Jeffrey S. Lubbers, «Administrative Law in the United States», в *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под ред. Rene Seerden (Intersentia Ltd., 2018), 387.

[29] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», *BRICS Law Journal* 3, вып. 2 (2016): 85–86.

[30] Hugo Flavier и Charles Froger, «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism», 96–98.

[31] François-René Burnod, *Final report on the French administrative justice*, Analytical Report for LRP USAID (2021).

Во-вторых, систему административной юстиции следует сразу выстраивать максимально экономично, потому что опыт всех зарубежных стран свидетельствует о том, что главный вызов любой системы административной юстиции – это постоянно растущее число административных споров. Это тем более важно, что новая система досудебной административной юстиции, которую предполагается создать в Узбекистане может с самого начала столкнуться с огромной волной жалоб, поскольку ситуация с защитой субъективных прав от административного произвола в нашей стране пока оставляет желать лучшего.

В-третьих, система административной юстиции должна быть интегральной и инклюзивной. Она должна включить в себя и гармонично увязать как внутриведомственные механизмы административного обжалования, так и новые надведомственные структуры досудебной административной юстиции, которые могут быть созданы в ближайшей перспективе, а также – судебный контроль административных судов. Все эти элементы должны быть идеально состыкованы в единую систему административной юстиции.

В-четвертых, механизмы административной юстиции должны быть гибкими и дифференцированными, чтобы обеспечить надлежащий контроль в самых разных сферах административно-правовой деятельности при ограниченных ресурсах. Поэтому необходимо разработать разные стандарты проверки правомерности административно-правовой деятельности для разных категорий дел.

В-пятых, крайне важно обеспечить независимость органов административной юстиции от так называемой «активной» части публичной администрации. Т.е. как в административных ведомствах, так и на уровне Правительства, должны существовать гарантии невмешательства в работу органов административной юстиции. В данном случае, речь идет об органах досудебного административного контроля: внутри административных ведомств и над ними. Но, разумеется, вопрос независимости административных судей и судов также остается актуальным. Ключевыми здесь являются вопросы гарантий карьеры и достойной заработной платы соответствующих должностных лиц органов досудебной административной юстиции и судей административных судов.

В-шестых, арсенал средств правовой защиты, применяемых органами административной юстиции должен быть достаточно полным и точным. Здесь очевидна общая тенденция к универсализации. Надо признать, что в части мер защиты от административных актов германская модель предлагает наиболее полный и точный арсенал средств, который следует взять за образец. Модели, действующие в США и Франции, приближаются к германской модели, но пока уступают в полноте и точности.

В-седьмых, французская и американская модели административной юстиции рассчитаны не только на споры по поводу административных актов, но и в отношении нормативно-правовых актов. Полагаем, что в Узбекистане досудебную административную юстицию следует развивать полноценно: с охватом административных споров как по поводу административных актов, так и по поводу нормативно-правовых актов. Это обеспечит наилучшую защищенность заинтересованных лиц от незаконных мер административного регулирования.

Использованные источники и литература

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-440-сон 29.08.2017 г. ”Об Уполномоченном при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства”. Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/3321355`.

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-445-сон 11.09.2017. ”О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц»”. Просмотрено 23 январь 2026 г. `https://www.lex.uz/ru/docs/3336171`.

Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-483 09.07.2018 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О Торгово-промышленной палате Республики Узбекистан»". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/3815466.

И.А. Хамедов, И.М. Цай. *Научно-практическое Пособие по реформе досудебной административной юстиции в Республике Узбекистан*. Akademnashr, 2024.

И.А. Хамедов, И.М. Цай. *О проблемах судебной практики рассмотрения административных споров и возможностях ее совершенствования в доктринальном русле реформы административного права в Узбекистане*. Архив Центра государственного строительства и публичного права им. И.А. Хамедова, 2021.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №470 от 28.07.2025 г. "Об организации деятельности Апелляционного совета по изучению и решению проблем субъектов предпринимательской деятельности в таможенной сфере". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/7655121.

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-33 от 30.01.2025 г. "О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/7351827.

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-188 от 19.05.2025 г. "О введении в качестве правового эксперимента нового порядка досудебного рассмотрения споров по административным актам, связанным с предоставлением государственных услуг". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/7532802.

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-223 от 11.07.2025 г. "О мерах по совершенствованию механизмов досудебного урегулирования налоговых споров". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/7624554.

Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-4754 от 17.06.2020 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию механизмов альтернативного разрешения споров". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/4859442.

«Правовая защита субъектов предпринимательства». Просмотрено 23 январь 2026 г. https://prokuratura.uz/tadbirkorlik#.

«Социальная защита». Просмотрено 23 январь 2026 г. https://prokuratura.uz/ijtimoiy.

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-80 от 24.05.2024 г. "О дальнейшем повышении ответственности и формировании компактной системы управления органов и учреждений юстиции в рамках административных реформ". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/6937316.

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-227 от 24.11.2025 г. "О мерах по повышению эффективности и открытости деятельности органов судейского сообщества, а также дальнейшему усилению гарантий судебной независимости". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/7852951.

«Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5087 от 19.06.2017 г. "О мерах по коренному совершенствованию системы государственной защиты законных интересов бизнеса и дальнейшего развития предпринимательской деятельности"». Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/3238386#3238993.

Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5415 от 13.04.2018 г. "О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики". Просмотрено 23 январь 2026 г. https://www.lex.uz/ru/docs/3681775.

Fenton, Howard N. *Reply to in-depth questionnaire on the US pre-trial appellate review practices*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Fenton, Howard N. *Response to Clarified Request for Information and Materials on Pre-trial Administrative Justice in the USA*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

François-René Burnod. *Final report on the French administrative justice*. Analytical Report for LRP USAID. 2021.

Hugo Flavier и Charles Froger. «Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism». *BRICS Law Journal* 3, вып. 2 (2016).

Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer, и Lamprini Xenou. «Administrative Law in France». В *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под редакцией Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

Jeffrey S. Lubbers. «Administrative Law in the United States». В *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4-е изд., под редакцией Rene Seerden. Intersentia Ltd., 2018.

LII / Legal Information Institute. «Administrative Procedure Act». Просмотрено 24 январь 2026 г. `https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act`.

Strauss, Peter L. *Administrative Justice in the United States*. Second ed. Carolina Academic Press, 2002.

Walker, Christopher J., и Matthew Lee Wiener. *Agency Appellate Systems*. Final Report for the Administrative Conference of the US. 2020. `https://www.acus.gov/report/final-report-agency-appellate-systems`.

VII

О возможностях и перспективах дальнейшей реформы административной юстиции в Узбекистане

Реформа административной юстиции в нашей стране входит в решающую фазу. Близится к завершению работа Межведомственной комиссии над проектом новой редакции Кодекса об административном судопроизводстве, в которой, согласно Концепции совершенствования административного судопроизводства, должны быть закреплены передовые современные институты судебной защиты прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательства. Параллельно Министерством юстиции ведется правовой эксперимент в области досудебного рассмотрения административных споров по поводу оказания государственных услуг. В течение всего прошлого года мы довольно подробно освещали актуальные вопросы этих основных направлений реформы административной юстиции в наших статьях. Кроме того, мы затрагивали положение дел в смежной реформе – реформе административных процедур, которая пока остается незавершенной из-за того, что новая редакция Закона «Об административных процедурах» снова лежит без движения в Сенате. Пришло время рассмотреть реформу административной юстиции и ее перспективы в институциональном контексте отечественной правовой системы: понять системные трудности, осложняющие внедрение новых институтов, рассмотреть основные вызовы, которые порождаются институциональной инерцией правовой системы. В настоящей статье мы рассмотрим некоторые системные вопросы реформы административной юстиции, которые до сих пор не получили должного внимания, но которые в значительной мере определяют ее успех и обязательно потребуют решения в ближайшей или отдаленной перспективе.

Основной вызов, стоящий перед реформой административной юстиции в Узбекистане, обусловлен институциональными особенностями постсоветской правовой системы, которые характерны для всех стран СНГ и которые все еще не преодолены в ходе публично-правовых реформ. В Узбекистане, как и в других государствах нашего региона, сохраняются и даже продолжают развиваться многие постсоветские правовые институты. Поэтому новое административное право, которое внедряется в настоящее время, фактически оказывается зажатым устаревшими институтами постсоветской правовой системы и не может справиться с инерцией сложившейся правоприменительной практики. Сегодня новые институты административных процедур и административной юстиции сосуществуют со старыми постсоветскими институтами, такими как административная ответственность и прокурорский надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан административными органами (в сущности, все тот же пресловутый общий надзор в сфере административно-правовой деятельности!). И конечно, такое соседство не способствует утверждению новых институтов в отечественной правовой системе. Рассмотрим основные институциональные и доктринальные проблемы, с которыми сталкивается реформа административной юстиции сегодня.

В теории административного права принято различать объективный контроль законности и субъективный контроль законности, который более точно называть *защитой субъективных прав*. Объективный контроль законности заключается в контроле соответствия решений и действий административных

органов объективной законности, т. е. требованиям действующего законодательства. Этот вид контроля законности был характерен для стран континентальной Европы до конца 19 века. По существу, это был надзор за законностью. В конце 19 века с развитием административной юстиции он стал заменяться контролем правомерности на основе рассмотрения конкретных административных споров, т. е., по существу, судебной защитой субъективных прав. Причем в Германии эта трансформация прошла быстрее, чем во Франции как раз в силу того, что рассмотрением административных споров занимались административные суды. Во Франции Государственный совет и его нижестоящие органы изначально занимались именно объективным контролем законности, но в силу правозащитного характера административной юстиции как института постепенно трансформировали характер контроля в сторону защиты субъективных прав. Сегодня административная юстиция Франции вполне соответствует европейским и мировым стандартам административной юстиции, и лишь некоторые характерные черты административного судопроизводства напоминают о том, что изначально природа этого контроля была объективной.

В СССР еще в 20-х годах прошлого века был сделан доктринальный выбор в пользу объективного контроля законности, который был возложен на органы прокуратуры. Тогда же в 20-х годах идея создания административного суда в СССР была отвергнута как несостоятельная. Советский прокурорский надзор, был доктринально сформулирован В.И. Лениным в его знаменитом труде «О двойном подчинении и законности». Есть основания полагать, что прототипом советской прокуратуры послужил именно Государственный совет Франции той эпохи. Однако, в отличие от Государственного совета, советский прокурорский надзор не эволюционировал в направлении правозащитной роли. Не было предпосылок к этому, поскольку долгое время советская правовая наука отрицала необходимость административной юстиции, а задачи построения правового государства были сознательно поставлены лишь в самом конце перестройки.

Необходимо понимать, что в СССР на протяжении большей части его истории защита субъективных прав граждан не была актуальной задачей. Правовая доктрина исходила из того, что советское государство априори стоит на страже прав трудового народа и поэтому нет необходимости в защите прав отдельного гражданина. В конце 80-х годов это заблуждение было беспощадно разоблачено советскими правоведами в свете многочисленных фактов чудовищных нарушений прав человека. Однако, решение проблемы найти не успели: Советский Союз распался. Поиском путей защиты прав граждан от административного произвола пришлось заниматься уже новым независимым государствам, возникшим на руинах советской страны. И в решении этой задачи существовал только один путь, проверенный правовыми государствами Запада, — формирование административной юстиции и переход к контролю законности, основанному на защите субъективных прав заинтересованных лиц.

В чем состоит ключевое преимущество административной юстиции перед прокурорским надзором в защите прав заинтересованных лиц?

Во-первых, сама цель контроля, который осуществляет административная юстиция, не исчерпывается установлением соответствия административного акта или административного действия требованиям действующего законодательства. Это формальное соответствие, как мы неоднократно убеждались, не обеспечивает ни верховенства закона, ни подлинной защищенности прав заинтересованных лиц от административного произвола. Административная юстиция служит защите прав и законных интересов граждан, субъектов предпринимательства, ННО от неправомерных решений и действий административных органов. И, преследуя данную цель, административный суд или орган досудебной административной юстиции призван проверять административный акт не только на предмет соответствия требованиям законодательства, но еще и в свете принципов административных процедур и с точки зрения надлежащей административной процедуры. Таким образом, судебный контроль становится намного более тщательным и эффективным.

Во-вторых, административно-юстиционный контроль правомерности в отличие от прокурорского надзора за законностью осуществляется на основе рассмотрения конкретного административного спора с участием заинтересованных лиц в соответствующем административном или судебном производстве. Прокуратура никогда не сможет обеспечить необходимый уровень разбирательства административного спора просто в силу отсутствия необходимой правовой процедуры и изначальной ориентации прокурорской проверки на формальное соответствие требованиям законодательства.

В-третьих, правовая процедура, применяемая в административном суде или органах досудебной административной юстиции, обеспечивает заинтересованным лицам процессуальные права, которые позволяют им участвовать в рассмотрении дела и отстаивать свои права.

Хотя в последние два десятилетия наблюдается тенденция использования прокурорского надзора в правозащитных целях, в принципе по своей природе и инструментарию он предназначен для объективного контроля законности, а не для защиты субъективных прав. Для того, чтобы прокуратура смогла сравниться с административной юстицией в способности защищать права заинтересованных лиц ей пришлось бы пройти путь трансформации, который был пройден Государственным советом Франции в течение последнего столетия. А это, в сущности, означало бы преобразование прокуратуры в орган административной юстиции.

В свете сказанного очевидно, что институциональный конфликт административной юстиции и прокурорского надзора, давно «зреющий» в отечественной правовой системе требует решения. Эти два института являются историческими соперниками и не могут одновременно существовать в одной и той же сфере. Совмещение административной юстиции и прокурорского надзора в сегодняшнем административном праве Узбекистана есть временное недоразумение, исторически обусловленное, с одной стороны, относительной слабостью административного суда, а, с другой стороны, — сохраняющейся инерцией влияния прокуратуры и попытками приспособить устаревший институт общего надзора к правозащитным задачам[1]. Во всех современных правовых государствах административно-правовой защитой заинтересованных лиц занимаются органы административной юстиции, а прокуратура — только уголовным преследованием. И лишь в некоторых странах постсоветского пространства общий надзор прокуратуры продолжает господствовать в сфере административного права и даже адаптируется под решение правозащитных задач, мешая нормальному выстраиванию современных институтов административной юстиции.

Серьезным вызовом для реформы административной юстиции стала инерция постсоветских доктринальных стереотипов в понимании законности в сложившейся правоприменительной практики. Прежде всего, следует сказать о том, что в советском административном праве доминировала идея *формальной* законности, которая выражалась в требовании буквального соответствия действующему законодательству. Напомним, что согласно советской правовой доктрине, правом признавались исключительно нормы законодательства, установленные и охраняемые государством. Хотя закон признавался нормативно-правовым актом высшей юридической силы, считалось, что он нуждается в конкретизации и детализации на уровне подзаконных актов. Поэтому сложилась практика принятия союзных законов рамочного характера, которые впоследствии конкретизировались в актах Правительства и на уровне союзных республик. Согласно официальной доктрине, в ходе этой конкретизации содержание норм законов полностью переносится в конкретизированные нормы подзаконных нормативно-правовых актов. На деле же регулирование серьезно искажалось и даже полностью менялось на ведомственном уровне. Таким обра-

[1]Хотя формально термин «общий надзор» прокуратуры из законодательства исключен, по содержанию этот институт никуда не делся. Он продолжает действовать под новым названием. Речь идет о надзоре за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан в сфере административно-правовой деятельности административных органов, который, по-прежнему, осуществляется органами прокуратуры.

зом, *закон постепенно утратил роль акта прямого действия* и сохранял за собой в лучшем случае лишь правообразующую функцию.

Таким образом, *формальная законность фактически деградировала до требования соблюдения норм подзаконных нормативно-правовых актов*. Надо понимать, что такой понимание законности есть не что иное, как правовая доктрина, которая официально как источник права не признавалась, но фактически определяла характер советской правовой системы. Эта доктрина получила в науке название «юридического нормативизма». В чем состоят существенные черты юридического нормативизма?

Во-первых, это примитивное вульгарно-позитивистское представление о праве как о совокупности норм действующего законодательства, причем законодательство по советской традиции понимается расширительно: это не только законы, но и все подзаконные нормативно-правовые акты. О пагубности расширительного толкования понятия «законодательство» писали еще советские правоведы в годы перестройки. Однако, и по сей день в Узбекистане, как и во многих других постсоветских странах сохраняется такое расширительное понимание законодательства. В современных правовых государствах под законодательством понимают только законы. Но право не сводимо к законодательству, даже при верном понимании данного понятия. Право — это прежде всего принципы права! Все современное публичное право в правовых государствах, и современное административное право, в частности, базируется на основополагающих правовых принципах, которые могут быть даже не закреплены в законодательстве. Например, принцип соразмерности не закреплен ни в Основном законе, ни в ЗАП ФРГ, однако, практически каждый оспоренный административный акт, обременяющий заинтересованное лицо, проверяется административным судом на предмет соразмерности.

Постсоветская правоприменительная практика привычно игнорирует правовые принципы в силу традиционно узкого понимания права, свойственного юридическому нормативизму, а также соответствующей ему примитивной методологии толкования права, сводящейся к буквальному грамматическому толкованию норм законодательства. Надо понять, что административная юстиция в современных правовых государствах вовсе не случайно использует правовые принципы как основную платформу в оценке правомерности административно-правовой деятельности административных органов. Дело в том, что без общепризнанных правовых принципов правоприменение теряет доктринальные ориентиры правового государства и рискует впасть в юридический формализм, когда вроде «все по закону, а по сути — издевательство». Эти уроки современные правовые государства Запада усвоили давно. Во второй половине 20 века западные правовые доктрины признали ключевую роль принципов права в обеспечении правовой определенности и предсказуемости правовой системы. Однако, Советский Союз в течение всего срока своего существования оставался совершенно вне общей мировой правовой практики, поскольку шел своим путем социалистического государственного строительства и в принципах правового государства не нуждался. Признание ценности правового государства и интерес к его основным принципам и институтам стали возможными лишь на этапе перестройки, когда было уже поздно спасать погрязшую в бюрократизме советскую государственность.

Именно доктрина юридического нормативизма породила такое порочное явление как *юридический формализм*, сводивший право к «законодательству» в отрыве от исконных философских начал разума и справедливости, что привело к засилью в государственном управлении тотального бюрократизма, при котором «бумага» всегда значила больше, чем человек. Надо сказать, что формальная законность и обусловленный ею юридический формализм при некотором внешнем сходстве не только не отвечают верховенству закона, но и вредят ему, нередко подменяя закон подзаконным нормативным регулированием. Ведь кроме прямого противоречия закону могут быть иные, менее явные отклонения от нормативного содержания закона, которые при формальном подходе остаются незамеченными. В результате в правоприменительной практике происходит отход от сути и смысла закона при внешнем неукоснительном соблюдении требований законодательства.

Юридический формализм советского права усугублялся распространенным убеждением, что нормы законодательства должны применяться буквально, без какого-либо толкования, не допуская разночтений. Такое *механистичное* понимание правоприменительной деятельности обусловило окончательную победу буквы закона над его духом и весьма благоприятствовало засилью бюрократизма. От административных органов требовалось лишь буквальное соблюдение требований законодательства, причем формально законное решение, т. е. решение, соответствующее букве законодательства, априори считалось правомерным. Никакой иной проверки правомерности, например, с точки зрения принципов права, не требовалось. В итоге, правовая система спокойно допускала вопиющие ущемления прав и свобод граждан, если при этом формальная законность не страдала. Конституционные гарантии не принимались правоприменителем во внимание по причине все той же иерархии конкретизации, которая прямое действие оставляла лишь за теми нормативно-правовыми актами, которые не нуждались в дальнейшей конкретизации, т. е. фактически за ведомственными нормативно-правовыми актами.

Механистичность правоприменения подкреплялась доктринальным отрицанием роли и значения правового толкования. Фактически советские государственные органы и даже суды применяли только один метод толкования: грамматический, или буквальный. Исторический, систематический и телеологический методы толкования изучались в теории права, но на практике не находили применения. Всеобщей практикой стало буквальное правоприменение, не требующее никакого особого толкования. Такая механистичная юриспруденция была архаичной и ущербной даже для советского права, что доказывает наличие такого феномена как постановления Пленума Верховного Суда, которые восполняли в какой-то мере недостаток толкования в советской правовой системе.

Пороки юридического формализма и механистичного правоприменения усугублялись *отрицанием принципов права* в советской правовой доктрине. Хотя в советских законах принципы встречались, но носили лишь идеологический и правообразующий характер и прямого действия не имели. Отрицание принципов права лишало советского правоприменителя возможности отойти от юридического формализма даже в тех, случаях, когда несправедливость решения была очевидной. *Суд, не имея возможности применить принцип права, фактически следовал той же логике механистичного правоприменения, что и административный орган*. Поэтому судебный контроль оказывался неэффективным. Суд, следуя лишь формальной законности, просто не мог обеспечить надежную правовую защиту гражданину.

В переходный период правовое регулирование также осуществлялось преимущественно на подзаконном уровне. Качество законов по объективным причинам не могло быть высоким: в 90-е годы в Узбекистане не было даже постоянно действующего парламента, не говоря уже о необходимом для законотворчества экспертно-аналитическом потенциале. Поэтому в первое десятилетие независимого развития продолжалась практика принятия кратких законов декларативного характера, изобилующих отсылочными нормами с последующим детальным регулированием основных вопросов подзаконными нормативно-правовыми актами. Высокая интенсивность нормотворческой деятельности в переходный период привела к резкому росту удельного веса подзаконных нормативно-правовых актов в системе законодательства, что в условиях унаследованного от советского права юридического формализма неизбежно вело к подрыву верховенства закона. *Фактически закон так и не обрел ведущую роль в регуляторной и правоприменительной практике*. Такая ситуация в правовом регулировании сохраняется по сей день, несмотря на все усилия по улучшению качества законов и повышению роли законодательной ветви власти в государственной политике. На эту проблему не раз обращали внимание как первый Президент Узбекистана, так и действующий глава государства.

Вторая важная тенденция, которая усугубила юридический формализм и механистичность правоприменения в постсоветский период заключалась в отраслевой фрагментации регуляторной политики и государственного управления. При этом правовое регулирование, утратив единую доктринальную основу, неизбежно распадалось на отраслевые фрагменты. Впоследствии роль интегрирующего начала стали

играть концептуальные документы и акты главы государства, но полностью преодолеть последствия доктринальной дезинтеграции не удалось. Без новой правовой доктрины это вряд ли возможно. Поэтому в правоприменительной практике мы сталкиваемся сегодня с производным от юридического формализма и механического правоприменения пороком — *фрагментарным правоприменением*. Суть этого феномена в том, что правоприменитель применяет буквально не все законодательство, имеющее отношение к рассматриваемому административному делу, а только определенные акты законодательства, которыми принято руководствоваться в той или иной отрасли или сфере государственного управления в сложившейся практике. При этом нормы других актов законодательства, даже законов, могут просто игнорироваться!

Надо сказать, что такая порочная практика распространилась и закрепилась в отечественной правовой системе неслучайно. Унаследованная от советской правовой системы *доктрина механистичного правоприменения, исключающая свободное толкование и, следовательно, споры о толковании права, предопределила такое развитие событий*. Отказавшись от советского строя, мы, тем не менее, не отошли от советской правовой доктрины и даже законодательно закрепили монополию государства на толкование законодательства. Как известно, ст. 55 действующего Закона «О нормативно-правовых актах» наделяет орган, принявший подзаконный нормативно-правовой акт, правом официального толкования[2]. И хотя формально в этой статье ничего не сказано о *неофициальном* толковании, одного института официального толкования оказалось достаточно, чтобы исключить саму возможность появления свободы толкования права в правовой системе независимого Узбекистана. Помимо этого, распространению практики фрагментарного правоприменения способствовало снижение общего уровня правовой грамотности кадров государственной службы. Заметим, что схожие явления можно наблюдать во многих странах постсоветского пространства. По всей видимости, это характерные черты нашего общего советского правового наследия, преломленные сквозь призму правоприменительной практики переходного периода.

В части принципов права в переходный период никаких улучшений не произошло. *Преодолеть советский юридический нормативизм правовой системе Узбекистана, несмотря на более чем четверть века самостоятельного развития, все еще не удается*. Большинство специалистов и даже судьи скептически относятся к возможности применения принципов права в правоприменительной деятельности. Между тем, признание принципов права и их применение в нормотворческой и правоприменительной деятельности могло бы существенно повысить правовую культуру в сфере государственного управления, приблизив ее к стандартам правового государства даже без кардинального улучшения действующего законодательства.

Юридический формализм, механистичное фрагментарное правоприменение, отрицающее свободу толкования и не признающее принципы права, предопределили слабость судебного контроля над государственным управлением, которую оказалось невозможным преодолеть, несмотря на все усилия судебно-правовой реформы. Эта институциональная слабость судебного контроля стала очевидной после создания административных судов. По идее, административный суд как институт предназначен для обуздывания административной власти силой закона. И при всех принятых мерах, направленных на обеспечение независимости судебной власти, сегодня вроде бы ничто не мешает административному суду осуществлять эффективный судебный контроль над административно-правовой деятельностью административных органов. Но в условиях выхолощенного верховенства закона, без полноценного правового толкования, наконец, без применения принципов права судебный контроль оказывается «беззубым», неспособным оказать заметное влияние на правоприменительную практику. Суду в таких условиях просто нечего добавить к логике административного правоприменителя. Поэтому если административный орган следует формальной законности, административному суду остается только согласиться с административным решением. Никаких иных средств проверки правомерности у него нет.

[2]Данная норма традиционна для Закона «О нормативно-правовых актах» и сохранялась во всех его редакциях.

Между тем, принцип законности в свете доктрины правового государства имеет гораздо более глубокое содержание. Для примера, принцип законности в современном понимании включает в себя следующие элементы:

- Верховенство закона. Вполне привычный принцип для нас, но его применение обеспечивается очень четко: если в каком-либо подзаконном НПА встречается несоответствие закону, такая норма ничтожна и не подлежит применению.
- Основанность на законе, или *оговорка закона*. Для любого применения власти административным органом к заинтересованному лицу должно быть основание в законе. Оговорка закона — это опора верховенства закона. Благодаря данному принципу в вопросах оценки правомерности административных решений и действий внимание будет сосредоточено на законе, а не на других актах законодательства.
- Запрет отклонения от закона. Этот принцип запрещает правоприменителям, как административным органам, так и суду, произвольно игнорировать требования норм закона или применять их выборочно. Применяя этот принцип к ситуации с ЗАП, можно утверждать, что все случаи, когда ЗАП не был применен административными органами или судами к отношениям, входящим в его предмет, представляют не что иное как отклонение от закона, а, значит, нарушение принципа законности. Проще говоря, все это *противозаконные* решения и практики. Такое содержание законности сегодня является общепризнанным в современных правовых государствах.

В свете сказанного становится ясно, что важнейший доктринальный вызов сегодня заключается в решительном отходе от постсоветского юридического нормативизма в правоприменительной практике. Следует понять, что юридический нормативизм и обусловленный им юридический формализм — это серьезный порок правовой системы, который поддерживается определенными доктринальными клише и инерцией сложившейся правоприменительной практики. Успех реформы административной юстиции в значительной мере определяется тем, насколько нам удастся справиться с этой инерцией и утвердить в правоприменительной практике принципы административных процедур и тем самым принципы правового государства. Такие принципы как законность, соразмерность и защита доверия должны стать основой новой административной и судебной практики в нашей стране.