

**JISMONIY VA YURIDIK SHAXSLARNING MUROJAATLARINI
KO'RIB CHIQISH MUDDATLARI: HUQUQIY TABIATI, AMALIY
MUAMMOLARI VA TAKOMILLASHTIRISH ISTIQBOLLARI**

Azimjon Azamatovich Eshonqulov

O'zbekiston Respublikasi Adliya vazirligi huzuridagi

Yuridik kadrlarni qayta tayyorlash va malakasini oshirish instituti

elektron pochta: azimkhon.uz@gmail.com

Annotatsiya: *Ushbu maqolada O'zbekistonda jismoniy va yuridik shaxslar tomonidan taqdim etilgan arizalar, shikoyatlar va takliflarni ko'rib chiqishning qonuniy muddatlari o'rganiladi. Unda ta'kidlanishicha, javob berish muddati shunchaki rasmiy muddat emas, balki konstitutsiyaviy murojaat qilish huquqlari, ma'muriy javobgarlik va samarali boshqaruvning muhim kafolatidir. Maqolada O'zbekiston qonunchiligi xalqaro standartlar bilan taqqoslangan, mahalliy va xorijiy olimlarning doktrinal pozitsiyalari tahlil qilingan, amaliy kamchiliklar aniqlangan hamda o'z vaqtidalik, shaffoflik, raqamli monitoring va huquqiy javobgarlikni oshirishga qaratilgan yettita islohot taklifi shakllantirilgan.*

Kalit so'zlar: *petitsiya, shikoyat, davlat boshqaruvi, muddatlar, yaxshi boshqaruv, O'zbekiston, raqamli nazorat, hisobdorlik.*

Murojaat qilish huquqi zamonaviy konstitutsiyaviy davlatning eng muhim kommunikativ institutlaridan biridir. Davlat organi va fuqaro o'rtasidagi munosabatlar faqat buyruqbozlik, ruxsat berish yoki taqiqlash shaklida emas, balki muloqot, javobgarlik va hisobdorlik asosida qurilishi kerak. Shu ma'noda jismoniy

va yuridik shaxslarning murojaatlari davlat boshqaruvi tizimining “diagnostik signali” vazifasini bajaradi: murojaatlarda ijtimoiy muammo, idoraviy sansalorlik, huquqni noto‘g‘ri qo‘llash, xizmat ko‘rsatishdagi nuqson, mansabdor shaxsning e‘tiborsizligi yoki normativ tartibga solishdagi bo‘shliq namoyon bo‘ladi.

Murojaatlarning belgilangan muddatlarda ko‘rib chiqilishi esa mazkur institutning amaliy qiymatini belgilaydi. Agar shaxs murojaat qilsa-yu, javob kechiksa, javob rasmiy tusda bo‘lsa yoki murojaat bir idoradan boshqasiga asossiz ravishda yo‘naltirilsa, konstitutsiyaviy huquq amaliy kafolatdan mahrum bo‘ladi. Shuning uchun murojaatlarni ko‘rib chiqish muddatlari faqat devonxona intizomi masalasi emas; u huquqiy aniqlik, ma‘muriy adolat, qonun ustuvorligi, korrupsiyaga qarshi profilaktika va davlat organlari faoliyatining ochiqligi bilan bevosita bog‘liqdir.

O‘zbekiston Respublikasining yangilangan Konstitutsiyasi 40-moddasida har kim bevosita o‘zi va boshqalar bilan birgalikda davlat organlariga hamda tashkilotlariga, fuqarolarning o‘zini o‘zi boshqarish organlariga, mansabdor shaxslarga yoki xalq vakillariga arizalar, takliflar va shikoyatlar bilan murojaat qilish huquqiga ega ekani, bunday murojaatlar qonunda belgilangan tartibda va muddatlarda ko‘rib chiqilishi shartligi mustahkamlangan [1]. Mazkur norma murojaat qilish huquqini konstitutsiyaviy darajada himoyalaydi va davlat organlariga ikki turdagi majburiyat yuklaydi: birinchisi — murojaatni qabul qilish, ikkinchisi — uni belgilangan muddatda mazmunan ko‘rib chiqib, asosli javob berish.

Tadqiqotning maqsadi — jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlarini ko‘rib chiqish muddatlarini O‘zbekiston qonunchiligi, xalqaro standartlar, mahalliy va xorijiy ilmiy qarashlar hamda amaliy muammolar kesimida kompleks tahlil qilishdan iborat. Tadqiqotning vazifalari quyidagilardan iborat: amaldagi muddatlar tizimining huquqiy tabiatini aniqlash; muddatlarni hisoblash, uzaytirish va qisqartirish tartibini baholash; davlat organlari faoliyatida uchrayotgan kamchiliklarni tizimlashtirish; qiyosiy-huquqiy tajriba asosida milliy qonunchilikni takomillashtirish bo‘yicha ilmiy asoslangan takliflar ishlab chiqish.

Ushbu ishning ilmiy yangiligi murojaatlarni ko‘rib chiqish muddatlarini tor ma‘nodagi protsessual muddat sifatida emas, balki “yaxshi boshqaruv” va “huquqiy xizmat sifati” ko‘rsatkichi sifatida talqin qilishdadir. Muallif fikricha, muddatlarning buzilishi shaxs huquqlarining faqat kechiktirilishi emas, balki ayrim hollarda huquqning real mazmunini yo‘qotishiga olib keladi. Masalan, ijtimoiy nafaqa, yer ajratish, tadbirkorlik faoliyatiga ruxsat, kommunal muammo, ta‘lim yoki tibbiy xizmatga oid murojaatlarning kechikishi shaxsning kundalik hayotiga bevosita ta‘sir ko‘rsatadi.

Murojaat qilish huquqi konstitutsiyaviy huquqlar tizimida o‘ziga xos “vositachi huquq” maqomiga ega. U bevosita ma‘lum bir moddiy ne‘matni bermasligi mumkin, biroq boshqa huquq va qonuniy manfaatlarni himoya qilish uchun yo‘l ochadi. Shu sababli u shaxsning davlatga nisbatan da‘vo, iltimos, tanqid, taklif va talab bildirish imkoniyatini huquqiy shaklga soladi. Boshqacha aytganda, murojaat qilish huquqi fuqaroni davlat boshqaruvi jarayonining passiv obyekti emas, balki faol ishtirokchisi sifatida tan oladi.

Nazariy jihatdan murojaat uch funksiyani bajaradi. Birinchidan, himoya funksiyasi: ariza yoki shikoyat orqali shaxs buzilgan huquqlarini tiklashga intiladi. Ikkinchidan, nazorat funksiyasi: davlat organi yoki mansabdor shaxsning qarori, harakati yoki harakatsizligi yuqori turuvchi organ, sud, prokuratura yoki boshqa nazorat mexanizmlari e'tiboriga havola qilinadi. Uchinchidan, ishtirok funksiyasi: takliflar orqali jismoniy va yuridik shaxslar davlat va jamiyat boshqaruvini takomillashtirishga hissa qo'shadi.

Jürgen Habermasning jamoatchilik sohasi haqidagi nazariyasi nuqtayi nazaridan murojaatlar davlat va jamiyat o'rtasidagi kommunikativ aloqani institutsionallashtiradi. Davlat qarorlari faqat ichki idoraviy mantiq bilan emas, balki fuqarolarning ehtiyojlari, tanqidlari va tajribasi bilan ham boyishi lozim. John Rawlsning "public reason" — ommaviy aql konsepsiyasi ham davlat qarorlari shaxslar uchun tushunarli, asosli va adolatli izohlangan bo'lishi zarurligini ta'kidlaydi. Murojaatga javob aynan shu ma'noda davlatning o'z qarorini asoslash majburiyatidir.

Lon Fullerning protsessual qonuniylik g'oyalari ham murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari bilan bog'liq. Fullerga ko'ra, huquqiy tartibning ichki axloqi umumiylik, e'lon qilinganlik, izchillik, bajarish imkoniyati va barqarorlik kabi talablarni o'z ichiga oladi. Agar murojaatlarni ko'rib chiqish muddati qonunda ko'rsatilgan bo'lsa-yu, amaliyotda uzluksiz buzilsa yoki istisnolar qoida darajasiga chiqsa, huquqiy tartibga ishonch pasayadi. Shu sababli muddatning mavjudligi yetarli emas; uning real ijrosi, nazorati va buzilganda oqibati ham aniq bo'lishi zarur.

Jerry Mashawning ma'muriy adolat haqidagi qarashlari shuni ko'rsatadiki, davlat boshqaruvi tizimida protsedura shaxs uchun mustaqil qadriyatga ega. Ya'ni shaxs oxir-oqibat ijobiy javob olmasa ham, uning murojaati o'z vaqtida qabul qilinishi, eshitisli, dalillari tekshirilishi va javob asoslantirilishi kerak. Bu yondashuv O'zbekiston qonunchiligidagi murojaat etuvchini eshitisli, javobda har bir masala bo'yicha aniq asoslar keltirish va muddatlarni belgilash normalari bilan uyg'unlashadi.

Muallif fikricha, murojaat qilish huquqining nazariy mazmuni uchta elementdan iborat: kirish imkoniyati, vaqt kafolati va natijaviy javob. Kirish imkoniyati murojaatni yozma, og'zaki, elektron yoki ommaviy qabul orqali berishni anglatadi. Vaqt kafolati murojaatning aniq muddatda ko'rib chiqilishi va muddat uzaytirilsa, bu haqda murojaatchi xabardor qilinishini bildiradi. Natijaviy javob esa murojaatda ko'tarilgan masalalar bo'yicha umumiy, shablon javob emas, balki dalillar va qonun normalariga asoslangan mazmunli javob berilishini talab qiladi.

O'zbekiston Respublikasining "Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to'g'risida"gi Qonuni murojaatlarni ariza, taklif va shikoyat ko'rinishida tasniflaydi. Ariza odatda huquq, erkinlik yoki qonuniy manfaatni amalga oshirishda yordam so'rashni, shikoyat buzilgan huquqni tiklashni yoki noqonuniy qaror, harakat yoxud harakatsizlik ustidan norozilik bildirishni, taklif esa davlat va jamiyat faoliyatini takomillashtirishga qaratilgan tavsiyani ifodalaydi [2]. Aynan ushbu tasnif muddatlarni belgilashda ham muhim ahamiyatga ega.

Qonunning 28-moddasiga ko'ra, ariza yoki shikoyat masalani mazmunan hal etishi shart bo'lgan davlat organiga, tashkilotga yoki ularning mansabdor shaxsiga kelib tushgan kundan e'tiboran o'n besh kun ichida ko'rib chiqiladi. Agar qo'shimcha o'rganish, tekshirish yoki qo'shimcha hujjatlarni so'rab olish talab etilsa, muddat bir oygacha bo'lishi mumkin. Ariza va shikoyatlarni ko'rib chiqish uchun tekshirish, qo'shimcha materiallarni so'rab olish yoki boshqa chora-tadbirlar zarur bo'lsa, tegishli organ rahbari tomonidan muddat istisno tariqasida uzog'i bilan bir oyga uzaytirilishi mumkin va bu haqda murojaatchiga xabar qilinadi [2].

Takliflar uchun alohida yondashuv belgilangan: taklif davlat organiga yoki tashkilotga kelib tushgan kundan e'tiboran bir oygacha bo'lgan muddatda ko'rib chiqiladi. Qo'shimcha o'rganishni talab etadigan takliflar bundan mustasno bo'lib, bunday holat haqida taklif kiritgan shaxsga o'n kunlik muddatda yozma ravishda xabar berilishi kerak [2]. Bu norma takliflarning siyosiy-ma'muriy ahamiyatini e'tirof etadi, biroq amaliyotda takliflar ko'pincha ariza yoki shikoyatlarga nisbatan kamroq dolzarblik bilan ko'rib chiqilishi mumkin. Muallif fikricha, taklif ham davlat boshqaruvini takomillashtirish manbai sifatida strategik qiymatga ega bo'lishi kerak.

Vazirlar Mahkamasining 2018-yil 7-maydagi 341-son qarori bilan tasdiqlangan Namunaviy nizom Qonun normalarini tashkiliy-protsessual jihatdan rivojlantiradi. Nizomda murojaatlar bilan ishlash bo'linmasi tashkil etilishi, uning tarkibiy bo'linmalar tomonidan murojaatlar o'z vaqtida ko'rib chiqilishini nazorat qilishi, muddatlar va tartib buzilganda davlat organi rahbarini darhol xabardor qilishi hamda har oyda rahbarga tahliliy axborot kiritishi nazarda tutilgan [3].

Ushbu qoidalar muddatlar masalasini faqat ijrochining shaxsiy mas'uliyati emas, balki institutsional nazorat predmeti sifatida belgilaydi.

Nizomning muhim jihatlaridan biri — vakolatiga kirmaydigan murojaatlarni tegishli organga besh kun muddatdan kechiktirmay yuborish majburiyatidir. Shu bilan birga, murojaatni asossiz ravishda boshqa davlat organlariga o'tkazish yoki qarori hamda harakati ustidan shikoyat qilinayotgan organ yoki mansabdor shaxsga yuborish taqiqlanadi [3]. Mazkur taqiq juda muhim, chunki amaliyotda "aylanma yo'naltirish" murojaatning mohiyatan ko'rib chiqilmasligiga olib keladigan asosiy muammolardan biridir.

Murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari buzilgani uchun O'zbekiston qonunchiligida javobgarlik nazarda tutilgan. Ma'muriy javobgarlik to'g'risidagi kodeksning 43-moddasi murojaatlarni qabul qilish va ko'rib chiqishni qonunga xilof ravishda rad etish, muddatlarni uzrli sabablarsiz buzish, yozma yoki elektron javob yubormaslik, qonunchilikka zid qaror qabul qilish kabi holatlar uchun mansabdor shaxslarga bazaviy hisoblash miqdorining bir baravaridan uch baravarigacha jarima belgilaydi [4]. Jinoyat kodeksining 144-moddasi esa shunday buzilishlar jismoniy yoki yuridik shaxslarning huquqlariga, erkinliklariga yoki qonun bilan qo'riqlanadigan manfaatlariga yoxud jamiyat va davlat manfaatlariga jiddiy ziyon yetkazsa, jinoiy javobgarlikni nazarda tutadi [5].

Muallif fikricha, amaldagi javobgarlik tizimi mavjud bo'lsa-da, u yetarli darajada differentsiallashtirmagan. Oddiy texnik kechikish, tizimli ravishda murojaatlarni ko'rib chiqmaslik, murojaatchini tanqid uchun ta'qib qilish, murojaatni ataylab noto'g'ri organga yuborish va javobni asossiz rasmiylashtirish

bir xil baholanmasligi kerak. Muddat buzilishining huquqiy oqibatlari murojaat mazmuni, zarar darajasi, kechikish davomiyligi, mansabdor shaxsning aybi va takroriylik omillariga qarab baholanishi lozim.

Mahalliy huquqshunoslikda murojaat qilish huquqi ko'proq konstitutsiyaviy huquqlar, davlat organlari mas'uliyati va inson huquqlari kafolatlari doirasida o'rganilgan. A.X. Saidovning inson huquqlari nazariyasi va amaliyotiga oid qarashlarida inson huquqlarining amaldagi kafolatlari, huquqiy ong va huquqiy madaniyatning ahamiyati, davlat organlari faoliyatida shaxs manfaatlarini ustuvor qo'yish g'oyalari muhim o'rin tutadi [6]. Murojaat qilish huquqi aynan shu kontekstda inson huquqlarini himoya qilishning real mexanizmi sifatida namoyon bo'ladi.

H.T. Odilqoriyevning konstitutsiyaviy huquq va huquqiy davlatga oid yondashuvlari davlat hokimiyati organlari faoliyatida qonuniylik, ochiqlik va javobgarlikni asosiy prinsiplar sifatida talqin qiladi [7]. Mazkur qarash murojaatlar instituti uchun ham metodologik asos bo'la oladi: murojaatga javob berish majburiyati davlat organining xalq oldidagi mas'uliyatini ko'rsatadi. Agar organ murojaatni o'z vaqtida ko'rib chiqmasa, bu nafaqat alohida shaxs huquqining buzilishi, balki huquqiy davlat prinsipining susayishidir.

G.Tansikbayeva va V.Kostetskiy tomonidan tayyorlangan konstitutsiyaviy huquq asoslariga oid o'quv adabiyotlarida davlat organlariga ariza, taklif va shikoyatlar bilan murojaat qilish siyosiy huquqlar qatorida tushuntiriladi [8]. Ushbu yondashuv murojaatni faqat individual manfaatni himoya qilish vositasi emas, balki shaxsning davlat hayotidagi ishtirok shakli sifatida ko'rsatadi. Muallif

fikricha, murojaat qilish huquqining siyosiy-huquqiy tabiati ayniqsa jamoaviy murojaatlar, qonunchilikka takliflar va mahalla darajasidagi muammolarni ko'tarishda yaqqol ko'rinadi.

Sh. Jumayevning "Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari bilan ishlash: qonunchilikdagi muammolar va tahlil" nomli maqolasida murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari, ularni uzaytirish va qisqartirish tartibi, ro'yxatga olish, rezolyutsiya qo'yish hamda davlat organlarining murojaatlar bilan ishlash holati qiyosiy-huquqiy tahlil qilingan [9]. Mazkur maqola mavzu bo'yicha tor ixtisoslashgan mahalliy ilmiy manbalardan biri sifatida ahamiyatlidir. Undagi asosiy ilmiy g'oya shundan iboratki, muddat masalasi murojaatlar institutining eng amaliy va eng muammoli qismidir.

Xorijiy olimlardan Carol Harlow va Richard Rawlings ma'muriy javobgarlik va ombudsman mexanizmlarini davlat organlari ustidan yumshoq, ammo ta'sirchan nazorat vositasi sifatida ko'radi. Ularning yondashuvi bo'yicha shikoyatlarni ko'rib chiqish tizimi suddan tashqari huquqiy himoya, ma'muriy xatolarni bartaraf etish va boshqaruv sifatini yaxshilash mexanizmidir. Bu qarash O'zbekiston uchun ham muhim, chunki barcha murojaatlar sudga aylanishi shart emas; davlat organining o'zi xatoni tezda tuzatishi eng samarali yo'ldir.

Paul Craignig Yevropa Ittifoqi ma'muriy huquqiga oid tadqiqotlarida "right to good administration" — yaxshi boshqaruv huquqi mustaqil protsessual kafolat sifatida talqin qilinadi. Unda shaxsning ishi adolatli, xolis va oqilona muddatda ko'rib chiqilishi lozimligi alohida ta'kidlanadi [10]. Muallif fikricha, O'zbekiston qonunchiligidagi 15 kun va bir oygacha bo'lgan muddatlar aynan shu "oqilona

muddat” mezonining milliy normativ ifodasidir. Biroq oqilonalik faqat son bilan emas, murojaatning murakkabligi, manfaatning dolzarbligi va javobning asoslanganligi bilan belgilanadi.

A.P. Lyubimova fuqarolik lobbizmi va murojaatlar texnologiyasini fuqarolar ta'sirini institutsionallashtirish shakli sifatida talqin qiladi [11]. Yu.V. Xrumalova esa fuqarolarning davlat hokimiyati organlariga murojaat qilish huquqini aholi va davlat apparati o'rtasidagi qayta aloqa shakli sifatida baholaydi [12]. Ushbu ikki yondashuv bir-birini to'ldiradi: murojaat bir tomondan individual yoki jamoaviy manfaatni ilgari surish, boshqa tomondan davlat apparati uchun real hayotdagi muammolarni ko'rish imkoniyatidir.

Muallifning ilmiy pozitsiyasi quyidagicha: mahalliy va xorijiy olimlar qarashlarini umumlashtirsak, murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari uchta qiymatni himoya qiladi: inson sha'ni va huquqlari, davlat organlari hisobdorligi hamda boshqaruv sifatining uzluksiz yaxshilanishi. Demak, muddatni buzish oddiy ish yuritish xatosi emas; u davlat va fuqaro o'rtasidagi ishonch munosabatiga putur yetkazuvchi institutsional kamchilikdir.

Xalqaro standartlarda murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari ko'pincha “reasonable time” — oqilona muddat tushunchasi orqali ifodalanadi. Yevropa Ittifoqi Asosiy huquqlar xartiyasining 41-moddasiga ko'ra, har bir shaxs o'z ishlarining Yevropa Ittifoqi institutlari, organlari va idoralari tomonidan xolis, adolatli va oqilona muddatda ko'rib chiqilishiga haqli [13]. Ushbu qoida aniq 15 yoki 30 kunlik muddat bermasa-da, ma'muriy organning vaqt bo'yicha mas'uliyatini fundamental huquq darajasiga ko'taradi.

Buyuk Britaniya tajribasida shikoyatlarni ko'rib chiqish odatda idoraviy standartlar orqali tartibga solinadi. Masalan, Cabinet Office shikoyatlar tartibida birinchi bosqich bo'yicha 5 ish kuni ichida qabul qilinganlikni tasdiqlash va 20 ish kuni ichida to'liq javob berish amaliyoti ko'rsatiladi; murakkab holatda muddat uzaytirilsa, shikoyatchi kechikish sababi va yangi muddat haqida xabardor qilinadi [14]. Bu yondashuvdan O'zbekiston uchun muhim saboq — muddat uzaytirilishi shaffof, asosli va oldindan kommunikatsiya qilingan bo'lishi kerak.

AQShda FOIA — axborot erkinligi so'rovlari bo'yicha federal agentliklar odatda 20 ish kuni ichida javob berishi lozim. “Unusual circumstances” mavjud bo'lsa, muddat uzaytirilishi mumkin, biroq bu haqda yozma xabar berish talab etiladi [15]. FOIA bevosita barcha murojaatlar instituti bilan aynan bir xil bo'lmasa ham, axborotga oid murojaatlar bo'yicha aniq “service level” modeli sifatida muhim. U muddatlarni ish kuni bilan hisoblash, noodatiy holatlarni belgilash va kechikish oqibatida ayrim to'lovlardan voz kechish kabi mexanizmlarni taklif qiladi.

Germaniya Bundestagining Petitsiyalar qo'mitasi tajribasi murojaatlarni parlament nazorati va fuqarolik ishtiroki bilan bog'laydi. Bundestag rasmiy ma'lumotlarida Petitsiyalar qo'mitasi xalq va parlament o'rtasidagi ko'prik sifatida ta'riflanadi; u fuqarolarga o'z shikoyatlari, iltimoslari va takliflarini parlamentga yetkazish imkonini beradi [16]. Germaniya tajribasi murojaatni nafaqat ijro hokimiyati, balki parlament nazorati va siyosiy muhokama mexanizmi sifatida ham ko'rish imkonini beradi.

Ombudsman institutlari tajribasi ham muhim. Buyuk Britaniyada mahalliy davlat boshqaruvi va ijtimoiy xizmatlar ombudsmani shikoyatni qabul qilishni odatda 5 ish kuni ichida tasdiqlash, tergov qilinish-qilinmasligini 20 ish kuni ichida bildirish va ko'pchilik ishlar bo'yicha yakuniy qarorni uch oy ichida chiqarish maqsadini ko'rsatadi [17]. Bu model murakkab shikoyatlar uchun differensial muddat belgilash zarurligini ko'rsatadi.

Qiyosiy tahlil shuni ko'rsatadiki, rivojlangan ma'muriy tizimlarda muddatlar uch darajada ishlaydi: dastlabki tasdiq muddati, mazmunan ko'rib chiqish muddati va murakkab ishlar uchun uzaytirilgan muddat. O'zbekiston qonunchiligida mazmunan ko'rib chiqish muddati aniq belgilangan, biroq dastlabki qabul tasdiqlovi, ish jarayonidagi status xabarnomalari va uzaytirish asoslarining tafsiloti bo'yicha yanada aniqroq model zarur.

Muallif fikricha, O'zbekiston uchun eng maqbul yo'l — xalqaro tajribadan ko'r-ko'rona nusxa olish emas, balki milliy murojaatlar hajmi, davlat organlari yuklamasi, raqamli infratuzilma va huquqiy madaniyat darajasini hisobga olgan holda aralash modelni joriy etishdir. Bunda oddiy murojaatlar uchun qisqa muddat, murakkab murojaatlar uchun asosli uzaytirish, ijtimoiy ahamiyati yuqori murojaatlar uchun tezlashtirilgan tartib, ommaviy yoki takroriy murojaatlar uchun tahliliy boshqaruv mexanizmi bo'lishi kerak.

O'zbekiston mustaqillikdan keyingi davrda murojaatlar institutini bosqichma-bosqich rivojlantirdi. Avval fuqarolar murojaatlari alohida tartibga solingan bo'lsa, 2014-yildan boshlab jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari yagona yondashuv asosida tartibga solina boshladi. 2017-yilda O'RQ-445-son

Qonun bilan mazkur soha yangi tahrirda mustahkamlandi, bu esa murojaatlarning shakllari, ularni ko'rib chiqish kafolatlari, muddatlari, javob berish talablari va javobgarlik asoslarini yanada takomillashtirdi [2].

2016-yil 28-dekabrda PF-4904-son Farmon bilan O'zbekiston Respublikasi Prezidentining Xalq qabulxonalari va Virtual qabulxonasi tizimi shakllantirildi. Farmonda fuqarolarning konstitutsiyaviy murojaat qilish huquqlarini so'zsiz amalga oshirish uchun sharoit yaratish, kelib tushgan murojaatlarning to'liq, xolis va o'z vaqtida ko'rib chiqilishini tashkil etish, tegishli organlarga yuborilgan murojaatlar ustidan tizimli monitoring va nazoratni amalga oshirish hamda yagona elektron axborot tizimini yuritish vazifalari belgilangan [18]. Bu islohot murojaatlar institutini idoraviy kabinetlardan aholi bilan to'g'ridan-to'g'ri muloqot maydoniga olib chiqdi.

2022–2026-yillarga mo'ljallangan Yangi O'zbekistonning taraqqiyot strategiyasida murojaatlar bilan ishlash Yagona onlayn platformasini joriy etish, davlat organlari rasmiy veb-saytlari orqali kelib tushgan murojaatlarni yagona platformada ro'yxatdan o'tkazish, idoraviy tizimlar bilan integratsiyalash hamda murojaatlarning ko'rib chiqilishi muddati va sifati ustidan "raqamli nazorat" o'rnatish vazifalari nazarda tutilgan [19]. Ayniqsa, muddat buzilganda yuqori turuvchi instansiyani avtomatik elektron xabardor qilish tartibi g'oyasi muddatlarni huquqiy nazoratdan raqamli boshqaruvga o'tkazishning muhim bosqichidir.

2026-yil 1-apreldagi PF-51-son Farmon aholi bilan muloqot tizimini samarali tashkil qilish bo'yicha yangi bosqichni boshlab berdi. Unda aholi bilan davlat organlari o'rtasida ochiq va samarali muloqotni ta'minlash, Xalq

qabulxonalarining yagona vertikal tizimini joriy etish, murojaatlarni hududlarda qabul qilish va ko'rib chiqishda "mahalla yettiligi" hamda davlat organlari jamoatchilik bilan aloqalar bo'limlari bilan hamkorlikni kuchaytirish, jamoaviy murojaatlarni aholi vakillari va mahalla yettiligi ishtirokida o'rganish kabi yo'nalishlar belgilandi [20].

Raqamli nazoratning afzalligi shundaki, u murojaat holatini real vaqt rejimida kuzatish, ijrochilar mas'uliyatini oshirish, takroriy murojaatlarni aniqlash, hududiy va sohaviy muammolarni statistik tahlil qilish hamda rahbarlikka tezkor signal berish imkonini yaratadi. Biroq raqamli nazoratning o'zi yetarli emas. Agar tizim faqat "muddat o'tdi" degan signal bersa-yu, buning huquqiy oqibati, rahbarlik reaksiyasi, javob sifati auditi va murojaatchiga kompensatsion kafolatlar bo'lmasa, raqamlashtirish formal nazoratga aylanishi mumkin.

Muallif fikricha, O'zbekistondagi islohotlarning keyingi bosqichi "murojaatlarni qabul qilish va yuborish"dan "murojaatni muammo sifatida hal qilish" bosqichiga o'tishi kerak. Platforma faqat hujjat aylanishini emas, muammoning ildiz sababi, takrorlanish chastotasi, hududiy konsentratsiyasi, ijrochining javob sifati va yakuniy natijani ham o'lchashi zarur. Bunda murojaat natijasi "javob xati yuborildi" emas, balki "masala hal qilindi", "huquq tiklandi", "normativ bo'shliq aniqlandi" yoki "asosli rad etildi" kabi mazmunli toifalar bo'yicha baholanishi lozim.

Birinchi muammo — muddatlar tizimida "oddiy", "murakkab", "o'ta dolzarb" va "ijtimoiy xavfli kechikish keltiradigan" murojaatlar o'rtasida yetarli differensiallashuv yo'qligidir. Amalda ko'plab ariza va shikoyatlar 15 kunlik

umumiy muddatga tushadi, biroq ularning mazmuni turlicha: ba'zilar oddiy ma'lumot yoki tushuntirish talab qiladi, ba'zilar joyiga chiqib o'rganish, ekspert xulosasi, moliyaviy hisob-kitob yoki bir nechta idora hamkorligini talab qiladi. Shu bilan birga, ayrim murojaatlar tezkor aralashuvni talab qiladi: masalan, nogironligi bo'lgan shaxsning ijtimoiy yordamga oid murojaati, tibbiy xizmat, bolalar huquqlari, tadbirkorlik faoliyati to'xtab qolishi yoki kommunal xavfsizlik masalalari.

Ikkinchi muammo — muddatni uzaytirish asoslarining yetarli darajada standartlashtirilmaganidir. Qonun uzaytirishga ruxsat beradi, biroq amaliyotda “qo'shimcha o'rganish talab etiladi” degan umumiy ibora ba'zan yetarli asos sifatida ishlatiladi. Aslida uzaytirish qarorida nima uchun 15 kun ichida hal etib bo'lmaslighi, qanday qo'shimcha hujjatlar so'ralgani, qaysi tashkilotdan ma'lumot kutilayotgani, yangi muddatning aniq sanasi va murojaatchining huquqlari ko'rsatilishi kerak. Aks holda uzaytirish mexanizmi muddatni nazoratsiz cho'zish vositasiga aylanishi mumkin.

Uchinchi muammo — muddatni hisoblashda elektron murojaatlar va ish vaqtidan keyin kelib tushgan murojaatlar bo'yicha amaliy tushunmovchiliklardir. Namunaviy nizom elektron murojaat ish vaqti tugagandan keyin kelib tushsa, navbatdagi ish kunida ro'yxatga olinishini belgilaydi [3]. Bu norma texnik jihatdan asosli bo'lishi mumkin, biroq raqamli davlat sharoitida 24/7 murojaat yuborish imkoniyati mavjud bo'lgani uchun murojaatchi ko'pincha qaysi kundan muddat boshlanishini aniq bilmaydi. Platformada avtomatik ravishda “murojaatingiz

ro'yxatga olindi, ko'rib chiqish muddati falon sanada tugaydi" degan aniq xabar bo'lishi zarur.

To'rtinchi muammo — murojaatlarni vakolatli organlarga yuborishda 5 kunlik muddatning ba'zan murojaatning umumiy ko'rib chiqish muddatiga salbiy ta'sir ko'rsatishidir. Agar murojaat bir organdan boshqasiga yuborilsa, keyingi organ uni olgan kundan muddatni boshlaydi. Natijada fuqaro real hayotda murojaatni topshirgan kundan javobgacha ko'proq kutadi. Bu ayniqsa noto'g'ri organga yuborilgan yoki idoralar o'rtasida vakolat talash bo'lgan holatlarda muammo tug'diradi.

Beshinchi muammo — javob sifati va muddat o'rtasidagi nomutanosiblikdir. Ba'zi hollarda organ muddatni buzmaslik uchun rasmiy, umumiy, takroriy yoki murojaat mohiyatiga to'liq javob bermaydigan xat yuborishi mumkin. Qonun murojaatda ko'rsatilgan har bir masala bo'yicha vajlarni inkor etuvchi yoki tasdiqlovchi aniq asoslarni, zarur bo'lsa qonunchilik hujjatlariga havolalarni keltirishni talab qiladi [2]. Biroq amaliy nazorat ko'pincha "javob berildi/berilmadi" mezoniga tayanadi, "javob mazmunan yetarlimi?" mezoni esa kamroq o'lchanadi.

Oltinchi muammo — takroriy va jamoaviy murojaatlarning tizimli tahliliga yetarli urg'u berilmasligidir. Bir xil mazmundagi murojaatlar ko'payishi biror hudud yoki sohada tizimli muammo borligini ko'rsatadi. Agar organ har bir murojaatga alohida rasmiy javob berib, asosiy sababni bartaraf etmasa, murojaatlar oqimi kamaymaydi. Murojaatlarni umumlashtirish va tahlil qilish to'g'risidagi

normalar mavjud, biroq ularning natijalari ochiq ma'lumot, normativ taklif yoki boshqaruv qaroriga aylanishi har doim ham yetarli emas.

Yettinchi muammo — javobgarlikning profilaktik kuchi yetarli emasligi. Ma'muriy jarima miqdori ayrim mansabdor shaxslar uchun ogohlantiruvchi ta'sirga ega bo'lishi mumkin, biroq tizimli idoraviy kamchiliklar, ko'plab murojaatlar kechikishi, shablon javoblar va asossiz yo'naltirishlar uchun alohida institutsional javobgarlik mexanizmi yetarlicha rivojlanmagan. Muddat buzilishida faqat yakka ijrochi emas, nazorat qiluvchi rahbar, ish yuklamasini noto'g'ri taqsimlagan bo'linma va tizimni tashkil etgan organ ham mas'ul bo'lishi kerak.

Sakkizinchi muammo — murojaatchining kechikishdan ko'rgan zararini qoplash mexanizmi amaliy jihatdan murakkab. Qonun moddiy zarar va ma'naviy ziyonni sud tartibida qoplash imkonini beradi, biroq oddiy fuqaro uchun sudga murojaat qilish vaqt, mablag' va huquqiy bilim talab qiladi. Ko'plab kechikishlar bo'yicha zarar kichik bo'lishi mumkin, ammo tizimli ravishda insonlarning ishonchini yemiradi. Shuning uchun ayrim toifadagi kechikishlar bo'yicha soddalashtirilgan kompensatsion yoki intizomiy mexanizmlar o'ylab ko'rilishi lozim.

Murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari amaliyotda turli ko'rinishlarda namoyon bo'ladi. Birinchi tipik holat: fuqaro mahalliy hokimlikka yer, uy-joy, moddiy yordam yoki kommunal masala yuzasidan murojaat qiladi. Agar masala shu organning vakolatida bo'lsa, 15 kunlik muddat ichida mazmunan javob berilishi kerak. Agar joyiga chiqib o'rganish, boshqa tashkilotlardan ma'lumot olish yoki hujjatlarni tekshirish zarur bo'lsa, muddat bir oygacha bo'lishi mumkin.

Bu holatda muhim savol: “qo‘shimcha o‘rganish” real zaruratmi yoki javobni kechiktirishning formal asosiymi?

Ikkinchi tipik holat: yuridik shaxs tadbirkorlik faoliyatiga ta’sir qiluvchi qaror yoki harakatsizlik ustidan shikoyat qiladi. Bunday murojaatning kechikishi iqtisodiy zarar keltirishi mumkin: litsenziya, ruxsat, soliq, bojxona, tender, kommunal ulanish yoki yer ijara masalalaridagi kechikish korxona faoliyatini to‘xtatib qo‘yishi ehtimoli bor. Shuning uchun yuridik shaxslarning tadbirkorlik faoliyatiga bevosita ta’sir qiluvchi murojaatlari uchun tezlashtirilgan yoki riskka asoslangan muddatlar ko‘rib chiqilishi maqsadga muvofiq.

Uchinchi tipik holat: murojaat noto‘g‘ri organga kelib tushadi. Nizom bo‘yicha bunday murojaat 5 kun ichida tegishli organga yuborilishi kerak [3]. Ammo murojaatchi nuqtayi nazaridan bu 5 kun ham kutishdir. Muallif fikricha, davlat organlari o‘rtasidagi vakolatni aniqlash vazifasi fuqaro zimmasiga ortiqcha yuk sifatida qo‘yilmasligi kerak. Platformada murojaat mavzusi bo‘yicha avtomatik vakolat aniqlash, noto‘g‘ri tanlangan organni tizimning o‘zi tuzatishi va murojaatchiga xabar berishi lozim.

To‘rtinchi tipik holat: murojaat bir necha idora vakolatiga taalluqli bo‘ladi. Amalda bunday murojaatlar “bizning vakolatimizga kirmaydi” degan javoblar bilan parchalab yuborilishi mumkin. Aslida kompleks murojaatlar bo‘yicha yetakchi organ belgilanib, boshqa organlardan ma’lumot yig‘ish orqali yagona yakuniy javob berilishi kerak. Bu yondashuv murojaatchini idoralar o‘rtasida yurishdan himoya qiladi.

Beshinchi tipik holat: jamoaviy murojaatlar. Bunday murojaatlar ijtimoiy taranglik, mahalliy infratuzilma muammosi, ekologik xavf, qurilish, kommunal xizmat yoki transport masalasidan kelib chiqishi mumkin. 2026-yilgi PF-51 Farmonida jamoaviy murojaatlarni aholi vakillari va “mahalla yettiligi” ishtirokida o‘rganish g‘oyasi belgilangan [20]. Bu ijobiy yondashuv bo‘lib, jamoaviy murojaatni shunchaki xatga javob berish bilan emas, manfaatdor tomonlar bilan muloqot orqali hal qilishga undaydi.

Mazkur holatlarni baholash uchun quyidagi tahliliy mezonlarni taklif qilish mumkin: muddatning aniq boshlangan sanasi; murojaatning vakolatli organga yetib borish tezligi; qo‘shimcha o‘rganish zarurati asoslanganligi; javobning mazmuniy to‘liqligi; murojaatchining eshitishtilish imkoniyati; yakuniy qarorning ijro etilishi; takroriy murojaatlarning kamayishi yoki ko‘payishi; kechikish bo‘yicha javobgarlik chorasining qo‘llanishi. Bu mezonlar faqat huquqiy nazorat emas, boshqaruv sifati auditori uchun ham foydalidir.

Muallifning fikricha, murojaatlarni ko‘rib chiqish muddatlari instituti to‘rt pog‘onali model asosida rivojlantirilishi zarur. Birinchi pog‘ona — qabul va ro‘yxatga olish muddati. Har bir murojaat qabul qilingani, ro‘yxat raqami, ko‘rib chiquvchi organ, mas’ul bo‘linma va taxminiy yakuniy sana haqida murojaatchiga avtomatik xabar berilishi lozim. Bu bosqich shaffoflikni ta’minlaydi.

Ikkinchi pog‘ona — dastlabki protsessual saralash. Murojaat oddiy, murakkab, tezkor, jamoaviy, takroriy yoki vakolatga oid turkumlardan biriga ajratilishi kerak. Bu saralash murojaatchi huquqlarini cheklash uchun emas, balki tegishli muddat, ijrochi va monitoring darajasini belgilash uchun xizmat qiladi.

Masalan, hayot, sog'liq, bolalar huquqi, nogironligi bo'lgan shaxslar, tadbirkorlik faoliyati to'xtashi yoki ekologik xavf bilan bog'liq murojaatlar tezlashtirilgan tartibda ko'rilishi kerak.

Uchinchi pog'ona — mazmunan ko'rib chiqish va kommunikatsiya. Davlat organi 15 kun yoki bir oylik muddat ichida faqat yakuniy javobni kutmasdan, zarur hollarda oraliq xabar ham berishi lozim: qanday hujjatlar so'raldi, qaysi organ bilan hamkorlik qilinmoqda, murojaatchidan qo'shimcha ma'lumot kerakmi, muddat uzaytirilyaptimi yoki yo'q. Bu yondashuv shaxsni noma'lum kutish holatidan chiqaradi.

To'rtinchi pog'ona — natija va post-monitoring. Murojaat ko'rib chiqilgach, "javob berildi" degan belgi yetarli emas. Natija toifalanishi kerak: qanoatlantirildi, qisman qanoatlantirildi, rad etildi, boshqa organga yuborildi, tushuntirish berildi, normativ taklif sifatida qabul qilindi, ijroga qaratildi, sud yoki boshqa tartibga yo'naltirildi. Agar qaror ijroni talab qilsa, ijro muddati ham alohida nazorat qilinishi kerak.

Mazkur model murojaatlar institutini passiv hujjat aylanishidan faol huquqiy xizmat ko'rsatish mexanizmiga aylantiradi. Davlat organi murojaatga javob beruvchi idora emas, muammoni hal qiluvchi institut sifatida namoyon bo'ladi. Bu esa "Inson qadri uchun" tamoyiliga mos keladi.

1-taklif. Qonunda va Namunaviy nizomda murojaatlarni murakkablik hamda ijtimoiy dolzarblik darajasiga ko'ra tasniflash mexanizmini joriy etish lozim. Oddiy tushuntirish talab qiladigan murojaatlar uchun qisqartirilgan muddat, murakkab tekshiruv talab qiladigan murojaatlar uchun asoslantirilgan

kengaytirilgan muddat, hayot, sog'liq, bolalar, nogironligi bo'lgan shaxslar, tadbirkorlik faoliyati to'xtashi yoki ekologik xavf bilan bog'liq murojaatlar uchun tezlashtirilgan tartib belgilanadi. Bu differensial yondashuv resurslarni to'g'ri taqsimlashga yordam beradi.

2-taklif. Muddatni uzaytirish to'g'risidagi xabarnoma uchun majburiy rekvizitlar belgilanishi kerak. Xabarnomada uzaytirish sababi, qo'shimcha o'rganish predmeti, so'ralgan hujjatlar yoki ma'lumotlar, mas'ul ijrochi, yangi yakuniy sana va murojaatchining shikoyat qilish huquqi ko'rsatilishi lozim. "Qo'shimcha o'rganish talab etiladi" degan umumiy ibora yetarli asos sifatida qabul qilinmasligi kerak.

3-taklif. Yagona onlayn platformada avtomatik "muddat kalkulyatori" va "status paneli" joriy etilishi zarur. Murojaatchi murojaat qabul qilingan sana, ro'yxat raqami, vakolatli organ, ijrochi bo'linma, muddat tugaydigan sana, uzaytirish holati va javob yuborilgan sanani real vaqt rejimida ko'ra olishi kerak. Bu shaffoflik mansabdor shaxslarning intizomini oshiradi va murojaatchining ortiqcha qayta-qayta murojaat qilishiga ehtiyojni kamaytiradi.

4-taklif. Murojaatni noto'g'ri organga yuborish bilan bog'liq muammoni kamaytirish uchun platformada avtomatik vakolat aniqlash algoritmi va "yetakchi organ" instituti kuchaytirilishi kerak. Kompleks murojaatlar bo'yicha bir organ yetakchi sifatida belgilanib, boshqa organlardan ma'lumotlarni o'zi yig'ib, murojaatchiga yagona yakuniy javob berishi lozim. Bu idoralararo sansalorlikni kamaytiradi.

5-taklif. Javob sifati auditini joriy etish zarur. Murojaatga o'z vaqtida javob berilganligi bilan birga, javobda murojaatdagi barcha masalalarga munosabat bildirilganmi, dalillar tekshirilganmi, qonun normalariga havola keltirilganmi, rad javobi asoslantirilganmi, ijro chorasi ko'rsatilganmi — shu mezonlar bo'yicha baholash kerak. Har bir davlat organi choraklik ochiq hisobotda nafaqat murojaatlar soni va muddatini, balki asosli shikoyatlar ulushi, takroriy murojaatlar ulushi va qanoatlantirilgan murojaatlar bo'yicha ma'lumotlarni e'lon qilishi maqsadga muvofiq.

6-taklif. Muddat buzilishi bo'yicha javobgarlikni differensiallashtirish lozim. Bir martalik texnik kechikish, uzrli sababli kechikish, uzrsiz kechikish, takroriy kechikish, ataylab noto'g'ri yo'naltirish, shablon javob bilan murojaatni yopish va tanqid uchun ta'qib qilish holatlari alohida baholanishi kerak. Ma'muriy jarima bilan birga intizomiy choralar, reyting pasayishi, rahbarlik baholovi va qayta o'qitish mexanizmlari ham qo'llanishi lozim.

7-taklif. Takroriy va jamoaviy murojaatlar bo'yicha "ildiz sabab tahlili" majburiy tartibda o'tkazilishi kerak. Agar bir hudud yoki soha bo'yicha bir xil mazmundagi murojaatlar ko'paysa, tegishli davlat organi faqat javob xatlari yuborish bilan cheklanmasdan, muammoning normativ, moliyaviy, tashkiliy yoki kadrlar bilan bog'liq sabablarini aniqlab, aniq chora-tadbirlar rejasini ishlab chiqishi zarur.

8-taklif. Murojaatlar bilan ishlovchi xodimlar uchun alohida professional kompetensiya standarti joriy etilishi maqsadga muvofiq. Xodimlar nafaqat ish yuritishni, balki ma'muriy huquq, kommunikatsiya etikasi, konfliktologiya,

shaxsiy ma'lumotlarni himoya qilish, yozma javobni asoslash va raqamli platformalar bilan ishlash ko'nikmalarini egallashi kerak. Bu taklif muddat va sifat muammosining inson kapitali bilan bog'liq ildizini bartaraf etadi.

Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlarini ko'rib chiqish muddatlari O'zbekiston huquqiy tizimida konstitutsiyaviy kafolat, ma'muriy protsedura va davlat boshqaruvi sifati ko'rsatkichi sifatida shakllangan. Konstitutsiyaning 40-moddasi murojaat qilish huquqini bevosita kafolatlaydi, O'RQ-445 Qonunining 28-moddasi ariza va shikoyatlar uchun 15 kunlik umumiy muddatni, qo'shimcha o'rganish zarur bo'lsa bir oygacha muddatni, istisno tariqasida yana bir oyga uzaytirish imkoniyatini belgilaydi. VMQ-341 bilan tasdiqlangan Namunaviy nizom esa muddatlarning tashkiliy nazoratini, murojaatlarni vakolatli organlarga yuborish tartibini, elektron murojaatlar va javob berish mexanizmlarini konkretlashtiradi.

So'nggi yillarda O'zbekistonda Xalq qabulxonalari, Virtual qabulxona, yagona onlayn platforma, raqamli nazorat, avtomatik xabardor qilish, mahalla darajasidagi muloqot kabi islohotlar murojaatlar tizimini tubdan yangiladi. Bu islohotlar murojaatlarni davlat organlariga yetkazish va ularning ko'rib chiqilishini nazorat qilish imkoniyatini kengaytirdi. Biroq tizimning keyingi bosqichi murojaatlarni shunchaki ro'yxatga olish va javob xati yuborishdan muammoni real hal qilish, javob sifatini baholash va tizimli sabablarni bartaraf etish modeliga o'tishni talab qiladi.

Tadqiqot shuni ko'rsatadiki, asosiy muammolar muddatlarni differensial belgilashning yetarli emasligi, uzaytirish asoslarining umumiyliigi, idoralararo

yo'naltirishdagi sansalorlik, javob sifati auditining zaifligi, takroriy murojaatlar bo'yicha ildiz sabab tahlilining yetarlicha rivojlanmaganligi va javobgarlik tizimining differensiallashmaganligida namoyon bo'ladi. Bu kamchiliklar murojaat qilish huquqining real samaradorligini pasaytiradi.

Muallif xulosasiga ko'ra, murojaatlarni ko'rib chiqish muddatlari instituti "tezlik + sifat + shaffoflik + javobgarlik" formulasiga asoslanishi kerak. Tezlik — belgilangan muddatlarga rioya qilish; sifat — har bir masala bo'yicha asosli, qonuniy va individual javob berish; shaffoflik — murojaatchining jarayonni ko'ra olishi; javobgarlik — muddat va sifat buzilganda real oqibat bo'lishidir. Ana shu to'rt element uyg'unlashgan taqdirdagina murojaat qilish huquqi amalda xalqparvar davlatning ishonchli ko'rsatkichiga aylanadi.

Foydalanilgan adabiyotlar

1. O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi. 2023-yil 30-aprel tahriri, 40-modda.
2. O'zbekiston Respublikasining 2017-yil 11-sentabrdagi O'RQ-445-son "Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to'g'risida"gi Qonuni, 28-modda.
3. O'zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining 2018-yil 7-maydagi 341-son qarori bilan tasdiqlangan Davlat organlarida, davlat muassasalarida va davlat ishtirokidagi tashkilotlarda jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari bilan ishlash tartibi to'g'risidagi Namunaviy nizom.

4. O'zbekiston Respublikasining Ma'muriy javobgarlik to'g'risidagi kodeksi, 43-modda.
5. O'zbekiston Respublikasining Jinoyat kodeksi, 144-modda.