



THE GENERAL DESCRIPTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN THE GERMAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW

J.NEMATOV^a

Tashkent state University of law, Tashkent, 100047, Uzbekistan

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В ЗАКОНЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ ГЕРМАНИИ

Ж.НЕМАТОВ^a

Ташкентский государственный юридический университет, Ташкент, 100047,
Узбекистан

ГЕРМАНИЯ МАЪМУРИЙ ПРОЦЕДУРАЛАР ТЎҒРИСИДАГИ ҚОНУНИДА МАЪМУРИЙ АКТНИНГ УМУМИЙ ТАВСИФИ

Ж.НЕМАТОВ^a

Тошкент давлат юридик университети, Тошкент, 100047, Ўзбекистон

Аннотация: ушбу мақолада Германия маъмурий процедураларида маъмурий актнинг умумий тавсифи ҳақида қисқача назарий-ҳуқуқий таҳлил келтириб ўтилади.

Калим сўзлар: маъмурий акт, қўшимча фармойиш, маъмурий акт шакли, маъмурий акт мазмуни.

Аннотация: в данной статье приводится краткий теоретико-правовой анализ общей характеристики административного акта в административных процедурах Германии.

Ключевые слова: административный акт, дополнительное распоряжение, форма административного акта, содержание административного акта.

Abstract: This article describes a brief legal-theoretical analysis of the main characteristics of the administrative procedures in Germany.

Key words: administrative act, supplementary order, form of administrative act, content of administrative act.

Маъмурий процедуралар институти ривожланган хорижий давлатларнинг кўпчилигида мавжуд бўлгани боис бу ҳақида кўплаб илмий тадқиқотлар олиб борилган. Бироқ мазкур тадқиқотлар ҳамда ривожланган хорижий давлатларнинг маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонунчилиги ҳақида ўзбек тилида нисбатан кам маълумот мавжуд. Шунга кўра, мазкур мақолада Германия маъмурий процедуралари тўғрисида ёзилган аввалги мақолалардаги фикрларни давом эттирган ҳолда Германия маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонунида (бундан кейинги ўринларда МПт Қонун деб аталади) маъмурий актнинг умумий тавсифи ҳақида қисқача назарий-ҳуқуқий таҳлил келтириб ўтилади.

Маъмурий процедураларнинг назарий-ҳуқуқий асосларини тадқиқ этишда Германия тажрибаси ниҳоятда муҳим. Чунки 2018 йил 8 январда қабул қилинган Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги Қонуни Германия қонуни модели

асосида ишлаб чиқилган. Шунинг учун ҳам қуйида Германия қонунида маъмурий актнинг умумий тавсифи ҳақида тўхталиб ўтишга ҳаракат қиламиз.

Германия МПТ Қонунининг энг муҳим ва марказий қисми бу маъмурий акт ҳисобланади. Бу тўғрисида қонуннинг учинчи бўлимида тегишли қоидалар келтириб ўтилган. Ушбу бўлим маъмурий актни қабул қилиш (биринчи боб 35–42а-моддалар), маъмурий актнинг ҳақиқийлиги (иккинчи боб 43–52-моддалар) ҳамда маъмурий актнинг юридик кучининг муддатлари (учинчи боб 53-модда)дан иборат. Қуйида тадқиқот предмети доирасида маъмурий актнинг умумий тавсифи ҳақида фикр юритилади.

Маъмурий акт қонунларни ижро этишнинг асосий вектори ҳисобланади. Чунки унда бир тарафдан фуқароларнинг ҳуқуқ, мажбурият ва имтиёзлари белгиланса, бошқа тарафдан маъмурий органларнинг ўз фаолиятини амалга оширишидаги ваколатларининг чегараси ўрнатилади. Шу маънода маъмурий акт жиддий ҳуқуқий оқибатларни келтириб чиқариши билан ажралиб туради[1].

Германияда маъмурий процедура давлат ва фуқаро ўртасидаги ташқи характердаги муносабатларни тартибга солишга қаратилганлиги билан ажралиб туради. Шундан келиб чиққан ҳолда Германия МПТ Қонунининг 9-моддасига кўра маъмурий процедура деганда, маъмурий акт (ёки оммавий-ҳуқуқий шартномани тузиш)ни қабул қилиш, тайёрлаш ва унинг шартлари мавжудлигини текширишга қаратилган маъмурий органларнинг ташқи оқибатлар келтириб чиқарувчи фаолияти тушунилади[2].

МПТ Қонунининг 9-моддасида назарда тутилган ташқи оқибатлар Қонунининг 35-моддасида назарда тутилган маъмурий акт тушунчасидан кенгроқ ҳисобланади. Шунга кўра билвосита ташқи оқибатлар келтириб чиқарувчи ҳолатлар ҳам маъмурий процедура қонунчилиги доирасига киритилади. Бунга мисол қилиб, маъмурий акт қабул қилинишига таъсир кўрсатувчи қандайдир чорани келтириш мумкин[3].

Германиянинг МПТ Қонунига кўра маъмурий акт деганда бевосита ҳуқуқий оқибат келтириб чиқарувчи, ташқи характердаги оммавий ҳуқуқ соҳасида яқка ҳолатларни тартибга солишга қаратилган исталган фармойиш, қарор ёки маъмурий органнинг бошқача ҳокимият чораси тушунилади. Умумий фармойиш деганда, аниқ ёки маълум бир умумий хусусиятларига кўра аниқланадиган шахсларга йўналтирилган ёхуд жамият томонидан оммавий-ҳуқуқий хусусиятга эга бўлган предмет ёки ундан фойдаланишга оид бўлган маъмурий акт тушунилади (қонуннинг 35-моддаси).

Маъмурий акт қўшимча фармойиш билан бирга қабул қилиниши мумкин. Қўшимча фармойиш фақат ҳуқуқ нормаси ёки қонунда маъмурий актни қабул қилишнинг ўрнатилган шартларини амалга оширишни таъминлашдан келиб чиққан ҳоллардагина қабул қилиниши мумкин. Маъмурий актга қўшимча равишда қабул қилинадиган қўшимча фармойишда қуйидагилар назарда тутилиши мумкин:

маълум бир имтиёз ёки чекловларнинг кучга кириш, бекор бўлиш пайти ёки амал қилишининг маълум бир муддати ўрнатиладиган ҳоллар (муддатнинг ўрнатилиши (муддатли));

имтиёз ёки чекловларнинг юзага келиши, бекор бўлиши келажакдаги номаълум ҳодисага боғлиқ қилиб қўйилиши мумкин (шартли);

маъмурий актни бекор қилиш тўғрисидаги шартлар;

манфаат олувчи шахсга маълум бир ҳаракатни бажаришни ёки бундай ҳаракатнинг бажарилишига йўл қўйиб бериши ёхуд маълум бир ҳаракатни бажаришдан ўзини тийиш тўғрисидаги кўрсатма (кўрсатма);

кейинчалик кўрсатмани қабул қилиш, ўзгартириш ёки қўшимча киритиш тўғрисидаги шартлар.

Қўшимча фармойиш маъмурий актнинг мақсадига зид келмаслиги лозим (қонуннинг 36-моддаси).

Маъмурий органлар фаолиятида ҳар доим ҳам битта (асосий) қоидадан иборат мазмундаги маъмурий актлар қабул қилинавермайди, балки асосий маъмурий актга қўшимча тарзда турли шарт (фармойиш)лар қўйилиши ҳам мумкин. Бундай шартлар маъмурий актнинг қўшимча шартлари дейилади. Маъмурий актни қабул қилишда маълум бир муддат, қўшимча шартлар, маъмурий актни чақириб олиш (қайтариб олиш), талаб(нома) қўйиш кабилар шулар жумласидандир. Мисол учун, Германияда умумий овқатланиш корхоналари очиш учун квадрат метрга мутаносиб тарзда ҳожатхоналар сони белгиланган. Бундай ҳолларда маъмурий орган маълум бир аризани кўриб чиқишда аризани рад этмасдан, балки уни қаноатлантириб қўшимча шарт сифатида маълум бир сондаги ҳожатхоналар қуришни шарт қилиши мумкин. Бундай ҳолларда маъмурий акт мана шу қўшимча шарт бажарилганда “ҳақиқий” бўлади, бажарилмаганда

эса кучга кирмайди. Энг асосийси аризачи кўшимча шартларни бажарганидан кейин маъмурий органгатакор мурожаат қилмайди. Бу эса маъмурий-ҳуқуқий муносабатларни қулайлаштиради[4].

Бундан ташқари, тадбиркорлик соҳасида рухсат олиш билан боғлиқ масалаларда маъмурий орган ишни кўриб чиқишни чўзадиган бўлса, Германияда бундай ҳолларда тегишли муддат ўтиши билан рухсат берилган деб ҳисобланади. Бу фиктив қарор деб номланади [5].

Маъмурий акт ўз мазмунига кўра етарли даражада аниқ бўлиши лозим. Маъмурий акт ёзма, электрон, оғзаки ёки бошқа шаклда чиқарилиши мумкин. Ҳуқуқий манфаат мавжуд бўлганда ва манфаатдор шахс зудлик билан талаб қилган ҳолларда оғзаки маъмурий акт ёзма ёки электрон шаклда тасдиқланиши лозим. Ёзма ёки электрон маъмурий актда уни қабул қилган маъмурий орган номланиши, имзоси, маъмурий орган раҳбари, ўринбосари ёки бошқа ваколатли шахс имзоси (исм-шарифи) акс эттирилиши шарт[6]. Ёзма ёки электрон маъмурий актда шикоят қилиш тўғрисидаги, жумладан, маъмурий актга нисбатан қандай кўринишдаги шикоят келтирилиши мумкинлиги, шикоят қайси маъмурий орган ёки судга берилиши лозимлиги, маъмурий орган ёки суд жойлашган ер ҳамда шикоят муддати (шикоят қилиш тартиби) тўғрисидаги тушунтиришлар илова қилиниши лозим (қонуннинг 37-моддаси).

Германия МПт Қонунининг 38-моддасига кўра ваколатли маъмурий орган томонидан маълум бир мазмундаги маъмурий акт кейинроқ (маълум вақтдан сўнг) тасдиқлаш (гувоҳлантириш) мажбурияти ёки маъмурий актни қабул қилишдан воз кечиш ёзма шаклда тасдиқланиши лозим (маъмурий актнинг гувоҳлантирилиши, тасдиқланиши, ваъда берилиши). Маъмурий орган ваъда берилган маъмурий актни фактик ҳолат ўзгариши натижасида ёки ҳуқуқий қоидалар ўзгариши натижасида юридик асосларга кўра тақдим этиши мумкин бўлмаган ҳолатларда маъмурий орган ўз ваъдаси билан боғланмайди (чегараланиб қолмайди).

Ёзма ёки электрон шаклдаги маъмурий акт асослантириш қисмидан иборат бўлиши лозим. Асослантиришда маъмурий орган ўз қарорини қабул қилишида асос бўлган барча муҳим фактик ҳолатлар ва юридик асослар келтирилиши лозим. Маъмурий орган ўз ихтиёри (хоҳиш-иродаси) асосида қабул қилган қарорида бундай қарорни қабул қилишни келтириб чиқарган ҳолатларни асослантириб бериши даркор. Қуйидаги ҳолларда асослантириш талаб этилмайди: маъмурий акт учинчи шахслар манфаатига дахл қилмайдиган ҳолларда маъмурий орган илтимосномани қаноатлантирадиган ёки билдирилган иродага мувофиқ ҳаракат қилганда; маъмурий акт йўналтирилган (мўлжалланган) ёки манфаатларига дахл қиладиган шахсга маъмурий органнинг иш ҳолатлари фактик ва юридик ҳолатлари тўғрисида маъмурий органнинг фикрини аллақачон билган бўлса ёки бундай фикрни асослантиришсиз ҳам тушуна оладиган ҳолатларда; ҳар бир ҳолатда асослантиришни тақдим этишга зарурат бўлмаса ва маъмурий орган бир хилдаги маъмурий акт маъмурий актларни кўп миқдорда қабул қиладиган бўлса ёки маъмурий актларни техник воситалар орқали қабул қилганда; ҳуқуқ нормасида назарда тутилган ҳолларда; умумий фармойиш оммавий эълон қилинганда (қонуннинг 39-моддаси).

Маъмурий органга ўз ихтиёри (хоҳиш-иродаси) асосида ҳаракат қилишга ваколат берилган бўлса, бундай ҳуқуқ (ваколат)ни маъмурий орган ушбу ваколатлар берилган мақсадларга мувофиқамалга ошириши, ўз ихтиёри (хоҳиш-иродаси) асосида ҳаракат қилишнинг қонун билан ўрнатилган чегарасига амал қилиши шарт (қонуннинг 40-моддаси).

Маъмурий акт процедура кимга қаратилган бўлса, ўша иштирокчига ёки ушбу маъмурий акт билан манфаати дахл қилинган процедура иштирокчисига эълон қилиниши шарт. Агар вакил тайинланган бўлса, маъмурий акт вакилга эълон қилиниши мумкин. Маъмурий акт почта хизмати ёки электрон шаклда юборилганда почтага топширилган ёки электрон тарзда юборилган кундан учинчи кунда юборилган деб ҳисобланади. Агар маъмурий акт юборилиши тўғрисида шубҳа юзага келса, маъмурий орган маъмурий актни етказиш фактини ва вақтини исботлаб бериши шарт (қонуннинг 42-моддаси)[7].

Маъмурий орган исталган пайтда маъмурий актда мавжуд арифметик, ҳарфлардаги хатоликлар ва бошқа очик хатоликларни тузатишга ҳақли. Маъмурий актга процедура иштирокчиларининг ҳуқуқий манфаати бўлгандагина тузатишлар киритилиши мумкин. Маъмурий орган тузатиш киритиш керак бўлган ҳужжатни талаб қилиш (сўраб олиш)га ҳақли (қонуннинг 42-моддаси).

Маъмурий актни қабул қилишга оид Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги қонунида (бундан кейинги ўринларда МТТ Қонун деб юритилади) қуйидаги қоидалар мавжуд: маъмурий актнинг шакли ва мазмунига оид қоидалар (МТТ Қонуннинг 52,53-моддалари), маъмурий актни асослантиришга оид қоидалар (МТТ Қонун 54-модда), маъмурий актнинг кучга кириши (МТТ Қонун 55-модда), маъмурий актни тушунтириб

бериш ва тузатиш киритиш (МТТТҚонун 56-модда), маъмурий акт амал қилишини тугатиш (МТТТ Қонун 58-модда), маъмурий актни бекор қилиш, ўзгартириш ёки ҳақиқий эмас деб топиш (МТТТ Қонун 59-модда).

Маъмурий акт шакли ва мазмуни. Маъмурий акт турли шаклларда қабул қилиниши мумкин [8]. Жумладан, юқорида таҳлил қилинган Германия қонунчилигида маъмурий актнинг ёзма, оғзаки, белгили, сигналли кўринишлари келтириб ўтилди. Ўзбекистон МТТТ Қонуннинг 52-моддасига кўра *маъмурий ҳужжат ёзма шаклда қабул қилинади. Қонун ҳужжатларида маъмурий ҳужжат бошқа шаклда, шу жумладан бошқа тегишли ҳужжатни бериши ёки муайян ҳаракатларни амалга ошириши йўли билан қабул қилиниши мумкинлиги ҳоллари назарда тутилиши мумкин. Ёзма маъмурий ҳужжат маъмурий органнинг ваколатли мансабдор шахси ёки коллегиял орган аъзолари томонидан имзоланади ва маъмурий органнинг муҳри билан тасдиқланади.*

Таъкидлаш жоизки, Қонуннинг 52-моддасида маъмурий актнинг ёзма шаклда қабул қилиниши ва бошқа шакллар тўғрисида қонун ҳужжатларида махсус ўрнатилиши талаби келтириб ўтилган. Шунга кўра, агар бошқа шакл махсус ўрнатилмаган бўлса, маъмурий акт қоида тариқасида ёзма шаклда қабул қилиниши талаб этилади. Бу эса ҳуқуқни қўлловчилар учун бироз ноқулай бўлиши мумкин. Шу маънода Қонуннинг ўзида маъмурий актнинг оғзаки, белгили ва бошқа шакллари тўғрисида тегишли қоидаларни тўғридан-тўғри ўрнатиб қўйиш мақсадга мувофиқдир .

Шунингдек, Қонунда маъмурий актнинг мазмунига доир қуйидаги қоидалар ўрнатилганлигини кўриш мумкин.

Маъмурий ҳужжат қонуний, асосланган, адолатли, аниқ ва тушунарли бўлиши керак.

Маъмурий ҳужжатда қуйидагилар кўрсатилиши керак:

- 1) *маъмурий ҳужжатнинг номи ва у қабул қилинган сана;*
- 2) *маъмурий ҳужжатни қабул қилган маъмурий органнинг номи ва жойлашган ери (почта манзили);*
- 3) *маъмурий иш юритиши иштирокчилари тўғрисидаги ахборот;*
- 4) *маъмурий ҳужжат орқали ҳал қилинадиган масаланинг тавсифи (тавсиф қисми);*
- 5) *маъмурий ҳужжатнинг асоси (асослантурувчи қисми);*
- 6) *қабул қилинган қарор баёни (хулоса қисми);*
- 7) *маъмурий ҳужжат устидан ишқоят қилиши муддати ва тартиби;*
- 8) *маъмурий органнинг маъмурий ҳужжатни қабул қилган мансабдор шахсининг (коллегиял орган аъзоларининг) лавозими, исми ва фамилияси.*

Маъмурий ихтиёрийлик (дискрецион ваколат) асосида қабул қилинган маъмурий ҳужжатда қуйидагилар назарда тутилиши мумкин:

муайян ҳуқуқнинг ёки мажбуриятнинг кучга кириши, ўз кучини йўқотиши пайти ёки амал қилиши муддати;

муайян ҳодисага ёки келажакда ҳуқуқнинг ёхуд мажбуриятнинг кучга кириши ёки ўз кучини йўқотиши билан боғлиқ бўлган шартга доир кўрсатма;

маъмурий ҳужжатни бекор қилиши ҳуқуқи ёки келгусида қўшимча фармойишлар бериши ҳуқуқи маъмурий органда сақланиб қолиши тўғрисидаги изоҳ;

адресатга муайян ҳаракатларни амалга ошириши, амалга оширишига йўл қўйиши ёки амалга оширишидан тийилиши хусусида кўрсатма берувчи қўшимча фармойишлар(МТТТ Қонуннинг 53-моддаси).

Гарчи Ўзбекистон қонунчилигида маъмурий ихтиёрийлик асосида қабул қилинган маъмурий актлар кенг тарқалмаган бўлсада, Қонунда бундай актларга доир қўшимча шартлар, яъни қўшимча фармойишлар ўрнатилиши мумкинлиги келтириб ўтилган. Таъкидлаш жоизки, қонунда маъмурий актнинг мазмунини белгилаб берувчи, маълум бир воқеа-ҳодиса, пайт, шартлар, ҳолатлар ҳақидаги қўшимча шартлар олдиндан, маъмурий акт қабул қилиниш пайтида маълум қилинади. Бу эса маъмурий актнинг қандай шартлар асосида қабул қилингани ҳақида ва қандай шартлар асосида ўзгариши тўғрисида адресат учун аниқ маълумот беради ҳамда қўтилмаган қарорлар қабул қилинишининг олдини олади. Маъмурий актнинг қўшимча фармойишларида регулятив характер бўлиши керак. Маълумот тарзидаги ёки амалдаги қонунчилик қоидалари тўғрисидаги эслатма мазмунидаги ҳужжатлар қўшимча фармойиш ҳисобланмайди. Бу каби қоидалар юқорида таҳлил қилинган Германия қонунчилидан олинган дейиш мумкин.

Юқоридагилардан шундай хулоса қилиш мумкинки, Германия маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонунида маъмурий актнинг батафсил тартибга солиниши билан ажралиб туришини кўриш мумкин. Германия қонунчилигида маъмурий актнинг умумий тавсифи ҳақида келтирилган

қисқача назарий-ҳуқуқий таҳлилдан Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги Қонунини тушунишда ҳам фойдаланиш мумкин. Зеро, юқорида таъкидланганидек, Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги Қонуни Германия қонунининг модели асосида ишлаб чиқилган. Жумладан, маъмурий актнинг белгилари, маъмурий актнинг шакли, маъмурий актнинг қўшимча фармойиш асосида қабул қилиниши, маъмурий актни адресатга етказиш масалалари Ўзбекистон маъмурий ҳуқуқи учун нисбатан янги тушунчалар бўлгани боис хорижий тажриба асосида мазкур тушунчаларни ўрганиш маъмурий процедуралар тўғрисидаги қонунчиликни маъмурий амалиётда тўғри талқин этиш ва татбиқ этишга ёрдам беради.

References:

1. Lars Broker. Otmena administrativnih aktov v sootvetstvii s nemetskim zakonodatelstvom. Yejegodnik publichnogo prava 2016: Administrativniy akt. – М.: Infotropik Media, 2015. – S.196.
2. Yan Sikou. Protsedura izdaniya administrativnogo akta. Yejegodnik publichnogo prava 2016: Administrativniy akt. – М.: Infotropik Media, 2015. – S.5.
3. Heribert Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014, § 9. Rn. 118.
4. Yorg Pudelka. Dopolnitelnie polojeniya k administrativnim aktam. Yejegodnik publichnogo prava 2016: Administrativniy akt. – М.: Infotropik Media, 2015. – S.98-99.
5. Yan Sikou. Osnovy zakonodatelstva ob administrativnix protsedurax v Germanii. Yejegodnik publichnogoprava 2014: Administrativnoye pravo: sravnitelno-pravovie podxodi. – М.: Infotropik Media, 2014. – S.366.
6. De-Meyl qonuniga ko‘ra agar ma‘muriy organ elektron ma‘muriy aktни qabul qiladigan bo‘lsa, De-Mail-akkaunt foydalanuvchisi ekanligi to‘g‘risidagi ma‘lumotni aks ettirishi lozim. Agar yozma ma‘muriy akt texnik vositalar orqali qabul qilinadigan bo‘lsa, unda ma‘muriy organ rahbarining imzosi va ism-sharifi aksi mavjud bo‘lmasligi mumkin.
7. Germaniya MPt Qonunida ma‘muriy aktlarga tuzatishlar kiritish va ruxsatnoma fiksiyasi to‘g‘risidagi normalar ham o‘rnatib qo‘yilgan.
8. Ma‘muriy organ istalgan paytda ma‘muriy aktda mavjud arifmetik, harflardagi xatoliklar va boshqa ochiq xatoliklarni tuzatishga haqli. Ma‘muriy aktga protsedura ishtirokchilarining huquqiy manfaati bo‘lgandagina tuzatishlar kiritilishi mumkin. Ma‘muriy organ tuzatish kiritish talab etiladigan hujjatni talab qilish (so‘rab olish)ga haqli (qonunning 42-moddasi).
9. Qaror qabul qilishning qonunda o‘rnatilgan muddati o‘tgandan keyin so‘ralgan ruxsatnoma huquq normasi nazarda tutilganda va iltimosnoma yetarli darajada aniq bo‘lsa, ruxsatnoma berilgan hisoblanadi (ruxsatnoma fiksiyasi) (qonunning 42a-moddasi). Zyuzin V.A. – 2007. – Ukaz.soch. – S.114-115.