



Administrative procedures of the Republic of Uzbekistan: a brief overview

Khumoyun SOYIPOV¹, Asal JURAEVA²

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 2022

Received in revised form
20 June 2022

Accepted 25 July 2022

Available online

15 August 2022

Keywords:

administrative law,
administrative procedures,
LAP,
principles,
administrative act,
administrative proceedings.

ABSTRACT

This scientific article describes the importance of administrative procedures, the history of the development of the Law of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Procedures" (hereinafter – LAP / the Law), the structure of the LAP of the Republic of Uzbekistan, the principles of administrative procedures, general rules of administrative procedures, foreign experience in administrative procedures, problems of implementation of administrative procedures, expected changes in the LAP of the Republic of Uzbekistan. The authors of the article reveal the difference between positive and negative administrative law, conduct a comparative analysis of the administrative procedures of the Republic of Uzbekistan with the experience of foreign countries, and also cite the opinion of leading administrative experts. It is noted that administrative procedures are aimed at unifying the provisions of various administrative regulations, which creates convenience for the population (and these amenities are disclosed). In addition, it was found that one of the main differences between the principles of administrative procedures is that many of them have no analogues in other branches of law, as well as an article on the mandatory application of the principles of administrative procedures (Article 19 of the Law).

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss7/S-pp292-300>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

¹ Tashkent State University of Law, Tashkent, Uzbekistan. E-mail: kh.soipov@tsul.uz.

² Tashkent State University of Law, Tashkent, Uzbekistan. E-mail: asaljuraeva@stu.xjtu.edu.cn.

O'zbekiston Respublikasi ma'muriy tartib-taomillari: qisqacha tasnif

Kalit so'zlar:

ma'muriy huquq,
ma'muriy tartib-taomillar,
MTT,
tamoyillar,
ma'muriy akt,
ma'muriy ish yurituv.

ANNOTATSIYA

Ushbu ilmiy maqolada ma'muriy tartib-taomillarning ahamiyati, O'zbekiston Respublikasining "Ma'muriy tartib-taomillar to'g'risida"gi Qonunining (keyingi o'rinlarda – MTT/Qonun deb yuritiladi) rivojlanish tarixi, O'zbekiston Respublikasi MTTning tuzilishi, ma'muriy tartib-taomillarining o'ziga xos jihatlari, ma'muriy tartib-taomillarning umumiy qoidalari, ma'muriy tartib-taomillar bo'yicha xorijiy tajriba, ma'muriy tartib-taomillarni tatbiq etishdagi muammolar, O'zbekiston Respublikasi MTTdagi kutilayotgan o'zgarishlar xususida so'z yuritiladi. Maqola mualliflari ijobiy va salbiy ma'muriy huquq o'rtasidagi farqni yoritib, O'zbekiston Respublikasining ma'muriy tartib-taomillarini xorijiy mamlakatlar tajribasi bilan qiyosiy tahlil qilib, shuningdek, ma'muriy huquq sohasida yetakchi mutaxassislar fikrini keltirganlar. Maqolada qayd etilishicha, ma'muriy tartib-taomillar aholi uchun qulaylik yaratuvchi turli ma'muriy reglamentlar qoidalarini birlashtirishga qaratilgan (va bu qulayliklar ishda yoritib berilgan). Bundan tashqari, ma'muriy ish yuritish tamoyillarining asosiy farqlaridan biri ularning ko'pchiligi huquqning boshqa sohalarida o'xshashi yo'qligi, shuningdek, ma'muriy ish yuritish tamoyillarining majburiyligi to'g'risidagi moddada (O'zbekiston Respublikasi MTTning 19-moddasi) aks ettirilishidadir.

Административные процедуры Республики Узбекистан: краткий обзор

Ключевые слова:

административное право,
административные
процедуры,
ЗАП,
принципы,
административный акт,
административное
производство.

АННОТАЦИЯ

В данной научной статье охарактеризованы значение административных процедур, история развития Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (далее – ЗАП/Закон), структура ЗАП Республики Узбекистан, принципы административных процедур, общие правила административных процедур, зарубежный опыт по административным процедурам, проблемы имплементации административных процедур, ожидаемые изменения в ЗАП Республики Узбекистан. Авторы статьи раскрывают разницу между позитивным и негативным административным правом, проводят сравнительный анализ административных процедур Республики Узбекистан с опытом зарубежных стран, а также приводит мнение ведущих административистов. Отмечается, что административные процедуры направлены на унификацию положений различных

административных регламентов, что создает удобства для населения (и раскрываются эти удобства). Кроме того, установлено, что одним из основных отличий принципов административных процедур является то, что многие из них не имеют аналогов в других отраслях права, а также статья об обязательном применении принципов административных процедур (ст. 19 ЗАП Республики Узбекистан).

О теме «административные процедуры», пожалуй, можно говорить весьма много. Учитывая тот факт, что современное административное право Узбекистана формируется вокруг двух крупных институтов административного права – административных процедур и административного акта-, то можно с уверенностью отмечать, что институт административных процедур является королевой в данной отрасли права.

Процесс «перехода» административного права от негативного (*раньше под административным правом, в основном, понималось охранительная функция административного права: административное наказание и административное принуждение*) к позитивному (*здесь: административное право рассматривается в качестве процесса государственного управления, направленного на обеспечение нужд частных лиц. Государство воспринимается как аппарат оказывающий публичные услуги своему населению*) резко поднял престиж и необходимость института административных процедур.

Разработка ЗРУ «Об административных процедурах» (далее – ЗАП) началось с 2005 (а научные разработки начались ещё раньше):

- в 2005 году первый проект был обсужден с участием ученых из США, Германии и Японии;
- в 2007 году – Законодательная палата Олий Мажлиса приняла ЗАП – однако Сенат не одобрил этот проект;
- в 2011 году было много проектов – в частности был разработан проект АПК (проект административно-процессуального кодекса);
- важным историческим событием для принятия ЗАП было принятие Стратегии действий (от 07.02.2017 г. УП-4947) и Концепции административной реформы (08.09.2017 г. УП-5185);
- сам Закон был принят 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» и вступил в силу (10.01.2019 г.) [1].

Административная процедура – процессуальные правила, регулирующие административно-правовую деятельность административных органов, направленные на обеспечение прав и законных интересов заинтересованных сторон посредством осуществления полномочий государственного управления, в их отношениях с неподчиненными заинтересованными сторонами в соответствии с законом [2].

Процедура – применение норм материального права.

Административный процесс:

в узком смысле – административное судопроизводство;

в широком смысле – весь административный процесс [3].

Для чего стране, как Узбекистан, необходимо принятие ЗАП?

Причин много, но основные заключаются в следующих:

1. Административное законодательство Узбекистана занимает, пожалуй, самую большую часть национального законодательства и оно весьма разбросано (ведь исполнительная власть является самой крупной, массивной ветвью власти, что насчитывает свыше 1000 органов и организаций) – поэтому имелась (до сих пор существует) необходимость в приведение административного законодательства в порядок [4].

2. Административные процедуры направлены на унификацию положений различных административных регламентов, что создает удобства для населения.

3. Посредством четкой работы административных органов на основе административных процедур представители бизнеса и население будут знать, каким образом работает государство и будут предпринимать шаги, чтобы также правильно действовать (об этом госпожа Эльке Бюденбендер отмечает, что «гражданин должен полагаться на то, что решение государственного органа не будет для него неожиданным, как «гром среди ясного неба». Гражданин должен иметь возможность привести свои доводы и возражения уже во время административной процедуры, а государственный орган должен соблюдать правила процедуры и не может вести себя «то так, то эдак»») [5. С. 12].

4. Административные процедуры – это гарантия для иностранных инвесторов.

Хван Леонид Борисович считает, что «ЗАП позволяет в ином алгоритме устанавливать правила принятия индивидуальных актов, процедуры совершения распорядительных действий по реализации запретов, дозволений, предписаний, а также иных контрольных, надзорных, регистрационных и координационных полномочий. Это прежде всего алгоритм баланса публичного и частного интереса, взаимодействия на принципах верховенства закона, принципов пропорциональности, соразмерности, правовой определенности и «права быть выслушанным». В этом не столько смысл идеи развития гражданского общества, сколько идеи «хорошего (доброго управления)» (good governance)» [6. С. 19–20].

Административные процедуры по сути и есть система правовых стандартов, регламентирующих процесс администрирования. Они позволяют организовать администрирование так, чтобы оно действовало в соответствии с установленной мерой публичной власти и действительно служило общему благу [7. С. 409].

При помощи административных процедур решаются, в частности, следующие задачи:

- обеспечивается законность в процессе администрирования. Деятельность административных органов ставится в четкие рамки закона;
- создаются гарантии беспристрастности и справедливости администрирования;
- повышается прозрачность администрирования, его доступность для публичного (судебного, парламентского, общественного) и внутриведомственного контроля;
- создаются условия, благоприятствующие росту сознательности и ответственности государственных должностных лиц, а также их компетентности и профессионализма;
- создаются гарантии защиты прав частного лица в администрировании;
- улучшается имидж власти, повышается доверие общества к административной системе;

➤ создается основа для развития единой административной практики в административных органах [7. С. 409–410].

Говоря о роли административных процедур, Е.С. Каньязов отмечает, что административные процедуры и регламенты направлены на повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, на повышение подотчетности путем четкого закрепления ответственности за различные этапы предоставления государственных услуг за конкретными государственными служащими [5. С. 113].

Профессор немецкого и европейского административного права, доктор Эберхард Шмидт-Ассманн отмечает, что «(административные) процедуры должны привести порядок в деятельность исполнительной власти: отдельные этапы принятия решения, роли участвующих в этом, влияния различных интересов и значение результата решения должны стать прозрачнее. Процедуры, с одной стороны, являются реальными процессами и, с другой стороны, образцами упорядочивания. Они влияют на применение материального права со сторон исполнительной власти и помогают обеспечить законность исполнительной власти» [8. С. 333–334].

Далее, поговорим о самом Законе. «Сфера действия данного Закона – это так называемые «внешние» контакты публичной администрации с частными лицами, по отношению к которым она наделена властными полномочиями или по отношению к которым у них есть обязанности» [6. С. 20].

Итак, структура ЗАП выглядит следующим образом:

1. Общие положения (глава 1);
2. Общие правила административных процедур (глава 2);
3. Административное производство (глава 3);
4. Административный акт (глава 4);
5. Производство по административной жалобе (глава 5);
6. Исполнительное производство (глава 6);
7. Заключительные положения (глава 7).

Основное, что отражено в 1 главе ЗАП, – это сфера действия данного Закона, основные понятия и принципы административных процедур.

Так, действие Закона **распространяется на административно-правовую деятельность административных органов в отношении заинтересованных лиц, в том числе на лицензионные, разрешительные, регистрационные процедуры, процедуры, связанные с оказанием других государственных услуг, а также иную административно-правовую деятельность в соответствии с законодательством** (ч.1 ст.3 ЗАП).

Действие настоящего Закона **не распространяется на отношения, возникающие в сфере подготовки и принятия нормативно-правовых актов, взимания налогов и других обязательных платежей, прохождения государственной службы, проведения референдумов, выборов, обороны, общественной безопасности и правопорядка, а также на оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, иную деятельность, связанную с применением мер уголовного принуждения, судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях** (ч.2 ст.3 ЗАП).

На отношения, входящие в сферу применения настоящего Закона, законодательство об обращениях физических и юридических лиц не распространяется (ч.3 ст.3 ЗАП).

Одним из основных достижений ЗАП является то, что им закреплено основные понятия административных процедур, среди которых можно привести следующие:

заинтересованное лицо – лицо, которому адресован принимаемый административный акт или административное действие, а также права и законные интересы, которого затрагиваются или могут быть затронуты административным актом или административным действием;

административное производство – урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения административного дела, принятия административного акта, его пересмотра по административной жалобе, а также исполнения административного акта;

административное усмотрение (дискреционное полномочие) – право административного органа применить по своему усмотрению одну из допустимых в рамках законодательства мер или воздержаться от применения соответствующей меры на основе собственной оценки правомерности и целесообразности;

административные органы – органы, наделенные административно-управленческой компетенцией в сфере административно-правовой деятельности, включая органы государственного управления, органы исполнительной власти на местах, органы самоуправления граждан, а также иные организации и специально образованные комиссии, уполномоченные на осуществление данной деятельности;

административная процедура – процессуальные правила, регламентирующие административно-правовую деятельность административных органов;

административные действия – юридически значимые действия (бездействие) административного органа в отношении физических и юридических лиц, совершенные в сфере административно-правовой деятельности, не являющиеся административными или процессуальными актами;

административный акт – мера воздействия административного органа, направленная на создание, изменение или прекращение публичных правоотношений и порождающая определенные правовые последствия для отдельных физических или юридических лиц либо группы лиц, выделяемой по определенным индивидуальным признакам;

административно-правовая деятельность – распорядительная деятельность, оказывающая воздействие на отдельных физических или юридических лиц либо группу лиц, выделяемую по определенным индивидуальным признакам;

процессуальный акт – акт, принимаемый административным органом в ходе административного производства, которым административное дело не разрешается по существу [9].

Принципы – стержень, основные понятия того или иного явления [10].

Согласно ЗАП, основными принципами административных процедур являются:

- ❖ законность;
- ❖ соразмерность;
- ❖ достоверность;

- ❖ возможность быть выслушанным;
- ❖ открытость, прозрачность и понятность административных процедур;
- ❖ приоритет прав заинтересованных лиц;
- ❖ недопустимость бюрократического формализма;
- ❖ содержательное поглощение;
- ❖ осуществление административного производства в «одно окно»;
- ❖ равноправие;
- ❖ защита доверия;
- ❖ правомерность административного усмотрения (дискреционного полномочия);
- ❖ исследование.

Одними из основных отличий принципов административных процедур является то, что многие из них не имеют аналогов в других отраслях права, а также статья об обязательном применении принципов административных процедур (административные акты и административные действия должны соответствовать принципам административных процедур [11]. Несоответствие принципам административных процедур влечет отмену или пересмотр административных актов и административных действий (статья 19 ЗАП Руз)).

Кроме того, ЗАП устанавливает такие основные моменты административного производства, как подведомственность административных дел, межведомственное взаимодействие, участники административного производства, права и обязанности заинтересованных лиц, лица, содействующие разрешению административного дела, вопросы отвода, надлежащего извещения, сроки административного производства и др.

Несмотря на разработку действующего ЗАП на высоком уровне, существуют весомые проблемы по применению данного Закона на практике. Дело в том, что административные процедуры – это разработка европейской доктрины административного права. Административные органы и должностные лица Узбекистана давно привыкли работать по своей старой практике: они не привыкли работать «интенсивно», в заданных рамках ЗАП Республики Узбекистан, так как они должны следовать многим процедурным этап административных процедур [12].

Ещё одним важным моментом является то, что законодатель Узбекистана не провел крупного аналитического исследования по применению ЗАП Руз. Об этом также отмечают ведущие ученые административного права: ни в одной из стран ЦА законодатель не проводил социологических исследований, доктрина молчит... Анализ через призму четырех измерений* института административных процедур в Узбекистане пока сделано не было [6. С. 22–23].

Следовательно, законодатель учёл некоторые проблемные моменты ЗАП Республики Узбекистан и решил принять Закон «Об административных процедурах» в новой редакции (в настоящее время (август 2022 года) проект Закона принят Законодательной палатой в 3-ем чтении и находится в Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан для утверждения) [13].

* Речь идёт о таких аспектах как: а) права человека и справедливость; б) концепция *good governance* (обеспечение надлежащего управления, изменение содержания государственного аппарата и потенциал ЗАП); в) свобода экономики (проблемы деятельности административных регуляторов, потенциал ЗАП); г) правовая совместимость, приоритеты и адаптация (место ЗАП, системная рецепция рамочного ЗАП и его соотношение с законодательством о публичных услугах, разрешительных процедурах, госслужба, электронном правительстве и др.).

24 ноября 2021 года в Олий Мажлисе Республики Узбекистан был проведен семинар, в центре повестки которого стоял вопрос обсуждения нового проекта Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» [14].

Сравнительно-правового анализа проекта с действующим Законом показывает следующее:

1. существуют статьи, которые остались без изменения;
2. имеются весьма много новшеств (положительных), которые ранее не были известны законодательству Узбекистана (в том числе, появились новые принципы административных процедур, введен институт предварительного административного акта, публичного реестра и др.);
3. прослеживается изменение структуры (грамматики) предложений, что способствует более лучшему их восприятию со стороны читателя;
4. прослеживается изменение внутренней структуры статей (частей статей);
5. была заново выстроена логическая связь между статьями и теперь Закон имеет более лучшую последовательность статей;
6. были скорректированы некоторые предлоги;
7. изменили (унифицировали) некоторые слова (например, консультацию специалиста изменили на мнение специалиста);
8. изменили названия некоторых статей;
9. были внесены некоторые уточнения в статьи, а также появились несколько отсылочных статей на другие статьи этого же Закона;
10. были внесены дополнения в статьи;
11. внесены дополнительно-уточнительные нормы;
12. опустили некоторые статьи (части статей), которые имеются в действующей редакции Закона [15].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Тенденции развития публичного права в современном Узбекистане: дискуссионные вопросы конституционного и административного права. Сборник материалов республиканского научно-практического симпозиума с международным участием (Ташкент, 28-29 мая 2019 г.) и Международного научно-практического форума по административному праву (Шпайер, 6-7 июня 2019 г.) / Ташкентский государственный юридический университет. – Ташкент, 2021. – стр. 12.

2. Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии. Материалы международной конференции, приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии, г.Ташкент, 25 мая 2021 г. В кн.: Ученые записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Том 1 // Отв. ред. Л.Б. Хван. – Ташкент «Niso Poligraf», 2022. – 19-20 стр.;

3. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник: Университет мировой экономики и дипломатии, Ташкентский государственный юридический университет. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2012. – Стр. 409–410.

4. Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – ISBN 978-5-9998-0287-3. Стр. 333–334.

5. Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» <https://lex.uz/docs/3492203>.

6. Ежегодник публичного права 2021: Инструменты действия административных органов. – М.: Инфотропик Медиа, 2021. – ISBN 978-5-9998-0395-5. стр.148-159, 298-335, 359-372.

7. Ежегодник публичного права 2015: Административный акт. –М.: Инфотропик Медиа, 2016. – ISBN 978-5-9998-0298-3. стр.432-448, 501-507, 508-516, 538-552, 553-557.

8. Ежегодник публичного права 2018: Административный акт. –М.: Инфотропик Медиа, 2018. – ISBN 978-5-9998-0315-3. стр.2-11, 37-61, 162-202, 290-301, 314-326.

9. Rakhmonov O. (2022, August). Peculiarities of consideration of cases in economic courts on voluntarily reorganized limited liability companies. In Multidiscipline Proceedings of Digital Fashion Conference (Vol. 2, No. 4);

10. Ахроров А.А. (2020). Ўзбекистон республикасида инвесторлар ҳуқуқларини ҳимоя қилишнинг нодавлат усуллари тақомиллаштириш. Юриспруденция. – 2020, 1, 46–51;

11. Ахроров А.А. (2020). Инвестициялар соҳасида халқаро рейтинг ва индексларда Ўзбекистон ўрнини яхшилашнинг миллий-ҳуқуқий жиҳатлари. Юридик фанлар ахборотномаси, 220–223.

12. Bakhodirov Javlonbek, & Yong Haa. (2022). Constitutional and legal guarantees of the electoral rights of persons with disabilities. Galaxy International Interdisciplinary Research Journal, 10(2), 802–805. Retrieved from <https://giirj.com/index.php/giirj/article/view/1390>.

13. Javlonbek B., & Haa Y. (2022). Constitutional and legal guarantees of the electoral rights of persons with disabilities. Galaxy International Interdisciplinary Research Journal, 10(2), 802–805.

14. Javlon B. Bakhodirov. (2021). Issues of improving the activities of the prosecutor's office in the Republic of Uzbekistan. International Scientific and Current Research Conferences, 1(01), 58–66. Retrieved from <https://www.orientalpublication.com/index.php/iscrc/article/view/292>.

15. Хакимова К. Особенности оплаты вознаграждения и компенсации расходов адвоката в соглашении об оказании юридической помощи в Республике Узбекистан и зарубежных странах //Общество и инновации. – 2021. – Т. 2. – №. 4/S. – С. 19–26.