

İNZİBATİ HÜQUQ

İNZİBATİ ORQANLARIN İNZİBATİ AKTLARININ VƏ FAKTİKİ XARAKTERLİ HƏRƏKƏTLƏRİNİN MÜQAYİSƏLİ TƏHLİLİ

RÖYA MİRTALİBOVA*

Annotasiya

Məqalədə inzibati orqanların inzibati aktları və faktiki xarakterli hərəkətləri inzibati fəaliyyətin hüquqi formaları kimi müqayisəli şəkildə araşdırılır. Bu fəaliyyət formalarının hüquqi mahiyyəti, hüquqi nəticələri və tətbiq xüsusiyyətləri arasında mövcud fərqlərin müəyyən edilməsi tədqiqatın əsas istiqamətini təşkil edir. Araşdırmanın əsas məqsədi inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlərin oxşar və fərqli cəhətlərini müəyyən etmək, onların hüquqi statusunu və inzibati fəaliyyət sistemində yerini təhlil etməkdir. Tədqiqatda həmçinin bu fəaliyyət formalarının inzibati aktlardan və prosessual hərəkətlərdən fərqləndirilməsi, inzibati orqanların səlahiyyətlərinin hüquqi hədləri və şəxslərin hüquqi müdafiəsi məsələləri araşdırılır.

Tədqiqat zamanı normativ-hüquqi aktların, elmi ədəbiyyatın və hüquqi yanaşmaların təhlilindən istifadə edilmişdir. Azərbaycan, Estoniya və Latviya qanunvericiliyinin müqayisəli araşdırılması əsasında faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi tənzimlənməsi ilə bağlı fərqli yanaşmalar müəyyən edilmişdir. Araşdırmada faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi mahiyyətinin, inzibati aktlardan fərqləndirici meyarlarının və onlara tətbiq edilən hüquqi müdafiə mexanizmlərinin müxtəlif hüquq sistemlərində necə müəyyən edildiyi təhlil olunur. Bununla yanaşı, bu fəaliyyət formalarının hüquqi cəhətdən dəqiq fərqləndirilməməsinin hüquqi qeyri-müəyyənlik yaratdığı və məhkəmə müdafiəsi zamanı müəyyən problemlərə səbəb ola bildiyi əsaslandırılır.

Tədqiqatın nəticələri göstərir ki, inzibati aktlar və faktiki xarakterli hərəkətlər arasında hüquqi fərqlərin aydın müəyyən edilməsi inzibati fəaliyyətin qanuniliyinin qiymətləndirilməsi baxımından mühüm əhəmiyyət daşıyır. Faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi statusunun və onlara qarşı hüquqi müdafiə vasitələrinin dəqiq müəyyən edilməməsi şəxslərin hüquqlarının müdafiəsi və məhkəmə təcrübəsində vahid yanaşmanın formalaşdırılması baxımından çətinliklər yarada bilər. Bu səbəbdən məqalədə faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi rejiminin daha aydın müəyyənləşdirilməsi, inzibati fəaliyyət formaları arasındakı hüquqi sərhədlərin dəqiqləşdirilməsi və hüquqi müdafiə mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində mühüm təkliflər irəli sürülür.

* Daşınmaz Əmlakın Dövlət Kadastrı və Reyestri publik hüquqi şəxsin 1 saylı Bakı Ərazi İdarəsi, Hüquq şöbəsi, Email- royalmiriyeva@gmail.com

Açar sözlər: *inzibati akt, qanunçuluq, səlahiyyət, idarəetmə, hüquqi təminat, inzibati icraat, qanunvericilik, hüquqi dövlət.*

1. İnzibati akt və faktiki xarakterli hərəkətin milli və xarici hüquqi müstəvidə anlayışı və hüquqi mahiyyəti

Hüquq və azadlıqların mənşəyi dövlətə qədər olan proses kimi qəbul edildiyi üçün, təbii hüquqi elementlərin orijinallığına pozitiv hüququn təsirindən mühafizə olunması dövlət hakimiyyətinin əsas vəzifələrindən biri kimi çıxış edir [27, s. 61]. Hüquq və azadlıqların dövlət tərəfindən tanınması və qorunması yalnız onların normativ səviyyədə təsbit edilməsi ilə məhdudlaşmır. Bu hüquqların real məzmun kəsb etməsi, ilk növbədə, dövlət hakimiyyətini həyata keçirən inzibati orqanların gündəlik fəaliyyətində həmin hüquqlara hörmət göstərilməsindən, onların həyata keçirilməsi üçün əlverişli hüquqi şərait yaradılmasından və inzibati səlahiyyətlərin qanunun aliliyi prinsipi əsasında reallaşdırılmasından asılıdır [25]. Başqa sözlə, fundamental hüquq və azadlıqların praktik təminatı dövlətin inzibati fəaliyyətinin hüquqi çərçivəsinin necə qurulması, inzibati orqanların hansı hüquqi fəaliyyət formalarından istifadə etməsi və bu fəaliyyət formalarının qanunvericiliklə hansı həddə tənzimlənməsi ilə sıx bağlıdır. Müxtəlif siyasi proseslər nəticəsində inzibati orqanlar dövlət idarəçiliyinin getdikcə daha geniş sahələrini əhatə etmiş, əvvəlki dövrlərlə müqayisədə daha çox tənzimləyici funksiyalar həyata keçirmişlər [11, s. 207]. Məhz bu baxımdan inzibati orqanların hüquqi fəaliyyət formalarının nəzəri əsaslarının müəyyənləşdirilməsi və onların hüquqi mahiyyətinin araşdırılması müasir inzibati hüququn əsas tədqiqat istiqamətlərindən biri kimi çıxış edir. İnzibati orqanların fəaliyyət formaları hüquqi dövlət prinsiplərinin həyata keçirilməsi, publik idarəetmənin səmərəliliyinin təmin edilməsi və fiziki və hüquqi şəxslərin hüquq və mənafelərinin qorunması baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Bu fəaliyyət formaları sırasında inzibati aktlar və faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati hüququn əsas institutları olmaqla, inzibati orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin müxtəlif hüquqi ifadə formalarını təşkil edir. Hər iki institut inzibati fəaliyyətin tərkib hissəsi olsa da, onların hüquqi təbiəti, məqsədi və doğurduğu nəticələr bir-birindən fərqlənir. Buna görə də ilk növbədə həmin anlayışların mahiyyətinin müəyyən edilməsi zəruridir. Bu məqsədlə hüquqi doktrina, məhkəmə təcrübəsi və əvvəlki elmi araşdırmalar geniş şəkildə təhlil olunmuş, hüquqi və elmi əsaslandırma sistemli şəkildə araşdırılmışdır. İnzibati orqanın hüquqi nəticə yaradan müvafiq icraat forması (inzibati akt) ilə heç bir inzibati icraat olmadan və ya onun əsaslı qaydalarını pozmaqla həyata keçirdiyi maddi-faktiki fəaliyyəti (faktiki xarakterli hərəkətləri) bir-birindən fərqləndirilməlidir; çünki inzibati orqanın xarici təsirli hər bir maddi fəaliyyəti mütləq şəkildə qanuni inzibati icraat formasına əsaslanmalıdır [23, s. 148-149].

Dövlət idarəçiliyində məqsəd, maddi hüquq normalarına əsaslanmaqla fiziki və ya hüquqi şəxs üçün konkret hüquq, vəzifə və ya üstünlük müəyyən edən, dövlət hakimiyyəti səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi ilə bağlı inzibati qərarın

qəbul edilməsini təmin etməkdir [22, s. 88]. İnzibati hüquq doktrinasında faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi mahiyyəti ilə bağlı vahid mövqe mövcud deyildir. Müəlliflərin bir qismi hesab edir ki, faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati aktlardan tamamilə fərqli hüquqi institut olmaqla müstəqil inzibati fəaliyyət formasıdır. Bu yanaşmaya görə, faktiki xarakterli hərəkətlərin əsas məqsədi hüquqi nəticə yaratmaq deyil, müəyyən faktiki vəziyyətin yaradılması və ya dəyişdirilməsidir. Hüquqi nəticələr isə inzibati orqanın iradəsindən deyil, həyata keçirilən faktiki davranışın hüquq münasibətlərinə təsirindən irəli gəlir. Məsələn, polis əməkdaşları tərəfindən yol hərəkətinin tənzimlənməsi, fəvqəladə vəziyyət zamanı insanların təxliyə edilməsi, yanğınsöndürmə xidmətinin yanğının söndürülməsi, sanitar-epidemioloji orqanların təhlükəli ərazinin dezinfeksiya edilməsi və ya dövlət qurumu tərəfindən yaşayış məntəqəsində qəza nəticəsində su təchizatının müvəqqəti dayandırılması kimi fəaliyyətlər hüquqi qərar qəbul edilmədən həyata keçirilən və bilavasitə faktiki nəticə doğuran inzibati fəaliyyət nümunələri hesab olunur. Bu hallarda inzibati orqanın əsas məqsədi hüquqi statusu dəyişdirmək deyil, ictimai təhlükəsizliyin və ya ictimai marağın operativ təmin edilməsidir.

Bununla yanaşı, hüquq ədəbiyyatında fərqli mövqeyə də rast gəlinir. Bir sıra müəlliflər faktiki xarakterli hərəkətlərin inzibati aktlardan tam ayrılmasının nəzəri baxımdan hər zaman əsaslandırılmış olmadığını qeyd edirlər. Onların fikrincə, inzibati orqanların həyata keçirdiyi bir çox faktiki davranışlar əslində əvvəl qəbul edilmiş inzibati aktın icra mərhələsini təşkil edir və həmin aktdan hüquqi baxımdan ayrı qiymətləndirilə bilməz. Məsələn, qanunsuz tikilinin sökülməsi barədə inzibati qərar qəbul edildikdən sonra tikilinin texnika vasitəsilə sökülməsi, qanunsuz reklam lövhəsinin demontajı, qanunsuz yerləşdirilmiş ticarət köşkünün ərazidən götürülməsi, yaxud icazəsiz tikintinin dayandırılması məqsədilə tikinti meydançasının möhürlənməsi hüquqi baxımdan faktiki hərəkət olsa da, həmin fəaliyyətlər müstəqil hüquqi əsasdan deyil, əvvəl qəbul edilmiş inzibati aktdan irəli gəlir. Bu səbəbdən həmin müəlliflər belə hallarda hüquqi mübahisənin mərkəzində faktiki hərəkətin deyil, onu şərtləndirən inzibati aktın dayanmalı olduğunu müdafiə edirlər. Onlar həmçinin bildirirlər ki, həm qanunsuz inzibati akt, həm qanunsuz faktiki xarakterli hərəkətin olması nəticədə məsuliyyətə səbəb olur və onlar intizam tədbirləri altında mühafizə olunur. İntizam ictimai inkişaf prosesində təbii yollarla və ya dinin, adətin, mədəniyyətin təsiri altında, bəzi hallarda isə dövlət qanunvericiliyi təsiri altında formalaşan, cəmiyyətin maraqlarına cavab verən və onun əksər üzvləri tərəfindən riayət edilən davranış qaydaları məcmuəsidir [7, s. 187].

Doktrinada daha mürəkkəb müzakirə predmetlərindən biri isə inzibati orqanların informasiya xarakterli fəaliyyətinin hüquqi təbiəti ilə bağlıdır. Xüsusilə Alman inzibati hüquq nəzəriyyəsində dövlət orqanlarının xəbərdarlıq, tövsiyə və ya məlumatlandırma xarakterli fəaliyyətinin faktiki xarakterli hərəkət hesab olunub-olunmaması uzun müddət mübahisə doğurmuşdur. Məsələn, qida təhlükəsizliyi orqanının müəyyən məhsulun insan sağlamlığı üçün təhlükəli olması barədə ictimaiyyətə xəbərdarlıq etməsi, səhiyyə orqanının konkret preparatın istifadəsindən

çəkinməyi tövsiyə etməsi, polis orqanlarının müəyyən əraziyə daxil olmamağa dair xəbərdarlıq yayması və ya dövlət qurumunun konkret şirkətin fəaliyyətində aşkar edilmiş pozuntular barədə rəsmi məlumat dərc etməsi formal baxımdan inzibati akt hesab edilmir. Bununla belə, belə məlumatlar hüquqi qərar qəbul edilmədən şəxslərin iqtisadi fəaliyyətinə, kommersiya nüfuzuna, mülkiyyət hüququndan istifadəsinə və digər hüquqlarına ciddi təsir göstərə bilər. Məhz bu səbəbdən inzibati orqanların hüquqi və faktiki fəaliyyətinin insan hüquqlarına təsiri yalnız formal hüquqi nəticələr kontekstində deyil, həm də şəxslərin fundamental hüquq və azadlıqlarına faktiki müdaxilə imkanları baxımından qiymətləndirilməlidir. Çünki inzibati fəaliyyətin istənilən forması, hüquqi nəticə yaradıb-yaratmamasından asılı olmayaraq, insan hüquqlarının həyata keçirilməsinə birbaşa və ya dolaylı təsir göstərə bilər. İnsan hüquqları olmadan müasir həyatı təsəvvür etmək mümkün deyildir, çünki bu hüquqlar heç bir ayrı-seçkilik olmadan bütün insanlara aid olmaqla, o cümlədən azadlıq, bərabərlik, ədalətlik, humanizm və s. kimi mühüm həyatı prinsiplərə əsaslanmaqla universal xarakter daşıyır [5, s. 9]. Hüquqda qanuni ədalətli mühakimə prinsipi inzibati qərarlara qarşı da tələb olunur [19, s. 40]. Bu hüquqların konstitusiyaya müdafiəsinin demokratik sistemin təməlinin mühüm bir elementi olduğunu iddia etmək mübaliğə olmazdı [20, s. 297]. Fundamental hüquq və azadlıqların universal xarakter daşması inzibati orqanların həyata keçirdiyi bütün fəaliyyət formalarının, o cümlədən hüquqi akt hesab edilməyən faktiki xarakterli hərəkətlərin də insan hüquqlarına mümkün təsiri baxımından qiymətləndirilməsini zəruri edir. Bu səbəbdən müasir inzibati hüquq doktrinasında belə fəaliyyətlərin hüquqi mahiyyətinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi və onlara qarşı səmərəli hüquqi müdafiə mexanizmlərinin formalaşdırılması xüsusi elmi-praktiki əhəmiyyət kəsb edir. Məhz buna görə də müasir Alman inzibati hüquq doktrinasında belə fəaliyyətlərin hüquqi təbiəti, onların faktiki xarakterli hərəkət hesab edilməsi və bu hallarda hansı hüquqi müdafiə vasitələrinin tətbiq olunmalı olması barədə müxtəlif nəzəri yanaşmalar mövcuddur.

Müasir inzibati hüquq doktrinasında üstünlük təşkil edən mövqeyə görə isə faktiki xarakterli hərəkətlər vahid hüquqi kateqoriya təşkil etsə də, onların hamısı eyni hüquqi xarakter daşmır. Bir qrup faktiki xarakterli hərəkətlər müstəqil inzibati fəaliyyət kimi meydana çıxır və hər hansı inzibati aktın mövcudluğunu tələb etmir. Digər qrup isə əvvəl qəbul edilmiş inzibati aktın faktiki icra forması kimi çıxış edir. Bu təsnifat həm inzibati fəaliyyətin hüquqi mahiyyətinin düzgün müəyyən edilməsinə, həm də mübahisə zamanı tətbiq olunacaq hüquqi müdafiə vasitələrinin düzgün seçilməsinə imkan verir və hazırda Alman inzibati hüquq nəzəriyyəsində daha əsaslandırılmış yanaşmalardan biri hesab edilir.

Qanunvericiliyimizə nəzər yetirsək, inzibati icraatın əsasən “İnzibati icraat haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu ilə tənzimləndiyini görürük. İnzibati icraat barədə qanun digər ölkələrdə olduğu kimi qəbul edildiyi vaxtdan etibarən tənzimləyici dövlət sistemini idarə edən standart qaydaları müəyyən etmişdir [26, s. 630]. Həmin Qanunun 2.0.6-cı maddəsinə əsasən inzibati icraat dedikdə, fiziki və ya hüquqi şəxslərin müraciəti əsasında və ya inzibati orqanların öz təşəbbüsü

ilə inzibati aktın qəbul edilməsi, icra olunması, dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi, habelə inzibati şikayətlərə baxılması üzrə müvafiq inzibati orqanlar tərəfindən bu Qanunla müəyyən olunmuş prosedur qaydalar daxilində həyata keçirilən fəaliyyət başa düşülür [15, s. 90]. Azərbaycan Respublikasının "İnzibati icraat haqqında" Qanununda inzibati akt anlayışı normativ qaydada təsbit edilmişdir. Qanunun 2.0.2-ci maddəsinə əsasən, inzibati akt inzibati orqan tərəfindən ümumi (publik) hüquq sahəsinə aid olan konkret məsələnin nizama salınması və ya həll edilməsi məqsədilə qəbul olunan, fiziki və ya hüquqi şəxsə (şəxslərə) ünvanlanan və onlar üçün müəyyən hüquqi nəticələr yaradan qərar, sərəncam və ya digər hakimliyyət tədbiridir [14]. Bu anlayışdan göründüyü kimi, inzibati aktın əsas ünsürləri onun inzibati orqan tərəfindən qəbul edilməsi, publik hüquq münasibətlərinə aid olması, konkret məsələyə yönəlməsi, müəyyən subyektə ünvanlanması və hüquqi nəticə yaratmasıdır [12, s. 15-16]. İnzibati orqan dedikdə isə hansı orqanların nəzərdə tutulması həm Qanunda, həm də ayrıca normativ-hüquqi aktda tənzimlənmişdir [9].

Bununla yanaşı, qanunvericilikdə faktiki xarakterli hərəkətin anlayışına ayrıca tərif verilməmişdir. Lakin "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 1.2-ci maddəsində həmin Qanunun müddələrinin inzibati orqanların fiziki və ya hüquqi şəxslərə münasibətdə həyata keçirdiyi faktiki xarakterli digər fəaliyyətinə (hərəkətlərinə) də şamil edilməsi nəzərdə tutulmuşdur. Həmçinin Qanunun 1.1-ci maddəsi inzibati aktların qəbul edilməsi, icrası və ləğvi ilə bağlı hüquqi əsasları müəyyən etdiyi halda, 1.2-ci maddə bu hüquqi tənzimləmənin faktiki xarakterli hərəkətləri də əhatə etdiyini göstərir. Bu müddəalardan belə nəticəyə gəlmək mümkündür ki, faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati orqanların hüquqi nəticə doğuran iradə ifadəsi deyil, onların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı fiziki və ya hüquqi şəxslərə münasibətdə icra etdikləri faktiki fəaliyyətlərdir [14].

Beləliklə, inzibati akt hüquqi nəticə yaradan iradə ifadəsi kimi çıxış etdiyi halda, faktiki xarakterli hərəkət daha çox inzibati fəaliyyətin icraedici və praktiki təzahürü kimi xarakterizə olunur. Hər iki institut inzibati orqanların fəaliyyət formaları olsa da, onların hüquqi mahiyyəti, tətbiq dairəsi və hüquqi nəticələri fərqləndiyindən bu xüsusiyyətlərin müqayisəli şəkildə araşdırılması inzibati hüquq nəzəriyyəsi və hüquq tətbiqetmə praktikası baxımından mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Müqayisəli hüquqi təhlil göstərir ki, bəzi xarici dövlətlərin inzibati icraat qanunvericiliyində faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati aktlardan ayrıca hüquqi institut kimi tənzimlənmişdir. Bu baxımdan Estoniyanın "İnzibati icraat" Qanunu diqqəti xüsusilə cəlb edir.

Həmin Qanunda faktiki xarakterli hərəkətlərə VIII fəsil həsr olunmuş və bu fəaliyyət forması inzibati aktlardan fərqli olaraq müstəqil hüquqi tənzimləmə predmeti kimi müəyyən edilmişdir. Qanunun 106-cı maddəsində faktiki xarakterli hərəkətin leqal anlayışı verilərək onun inzibati orqan tərəfindən həyata keçirilən, hüquqi aktın qəbul edilməsi ilə bağlı olmayan və mülki hüquq münasibətləri çərçivəsində icra edilməyən fəaliyyət olduğu təsbit edilmişdir. Bununla yanaşı, həmin maddənin ikinci hissəsində prosessual hərəkətlərin bu anlayışa daxil

olmadığı ayrıca göstərilmişdir. Belə yanaşma faktiki xarakterli hərəkətin inzibati aktdan, eləcə də prosessual hərəkətlərdən dəqiq şəkildə fərqləndirilməsinə xidmət edir [2]. Qanunun 107-ci maddəsi faktiki xarakterli hərəkətlərin həyata keçirilməsi zamanı qanunçuluq prinsipini əsas tələb kimi müəyyən edir. Maddəyə əsasən, hər bir faktiki xarakterli hərəkət qanunvericiliyə uyğun olmalı, şəxslərin hüquq və azadlıqları yalnız qanuni əsas mövcud olduqda məhdudlaşdırılmalıdır. Eyni zamanda inzibati orqana belə hərəkətlərin həyata keçirilməsi zamanı müəyyən diskresion səlahiyyət verilsə də, bu səlahiyyətin həyata keçirilməsi bərabərlik və proporsionallıq prinsipləri ilə məhdudlaşdırılmışdır. Beləliklə, qanun inzibati orqanın sərbəst fəaliyyətini hüquqi prinsiplərlə balanslaşdıraraq özbaşınalığın qarşısının alınmasına xidmət edir. 108-ci maddədə isə faktiki xarakterli hərəkətin əsaslandırılması məsələsi tənzimlənmişdir. Maddəyə görə, əgər belə hərəkət şəxsin hüquqlarına müdaxilə edirsə, həmin şəxs inzibati orqandan hərəkətin yazılı şəkildə əsaslandırılmasını tələb etmək hüququna malikdir. Bu norma inzibati fəaliyyətin şəffaflığını təmin etməklə yanaşı, şəxslərin öz hüquqlarını müdafiə etmək imkanlarını da genişləndirir [2].

Faktiki xarakterli hərəkətlər nəticəsində pozulmuş hüquqların müdafiəsi 109-cu maddədə ətraflı şəkildə təsbit edilmişdir. Həmin maddəyə əsasən, hüquqları pozulan şəxs inzibati orqandan və ya məhkəmədən faktiki xarakterli hərəkətin dayandırılmasını və ya ləğv edilməsini, onun nəticələrinin aradan qaldırılmasını, vurulmuş zərərin ödənilməsini tələb edə, habelə inzibati məhkəməyə müraciət etməklə öz hüquqlarının müdafiəsini həyata keçirə bilər. Bununla qanunverici faktiki xarakterli hərəkətlərə qarşı hüquqi müdafiə mexanizmini ayrıca müəyyən etmişdir.

Göründüyü kimi, Estoniya qanunvericiliyi faktiki xarakterli hərəkətləri yalnız anlayış səviyyəsində müəyyən etməklə kifayətlənmir, həm də onların hüquqi rejimini sistemli və kompleks şəkildə formalaşdırır. Qanunda bu fəaliyyət növünün legal anlayışının müəyyən edilməsi, inzibati aktlardan və prosessual hərəkətlərdən dəqiq şəkildə fərqləndirilməsi, həyata keçirilməsinin hüquqi əsaslarının və diskresion səlahiyyətlərin həddlərinin müəyyən olunması, hüquqazidd müdaxilənin yol verilən hədlərinin konkretləşdirilməsi, habelə əsaslandırma və hüquqi müdafiə mexanizmlərinin vahid fəsil çərçivəsində tənzimlənməsi faktiki xarakterli hərəkətlərin müstəqil inzibati-hüquqi institut kimi formalaşdırıldığını göstərir. Lakin bu normativ yanaşmanın Azərbaycan hüquq sistemində mümkün tətbiqi və milli qanunvericilikdə faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi rejiminin formalaşdırılması məsələsi ayrıca və daha konkret şəkildə təhlil olunmalıdır. Belə ki, əvvəlcə xarici qanunvericilikdəki müddəaların təsviri ilə yanaşı, onların Azərbaycan inzibati hüququ baxımından hansı hüquqi boşluqları aradan qaldıra biləcəyi və tətbiqi zamanı hansı çətinliklərin yarana biləcəyi müəyyən edilməlidir. Bu isə inzibati akt, faktiki xarakterli hərəkət və prosessual hərəkət arasında mövcud olan hüquqi sərhədlərin Azərbaycan hüquq tətbiqetmə təcrübəsi əsasında daha dəqiq müəyyən edilməsinə və inzibati fəaliyyətin qanunçuluq prinsipi çərçivəsində həyata keçirilməsinə xidmət edə bilər.

Eyni zamanda faktiki xarakterli hərəkətlərin həyata keçirilməsi zamanı tətbiq ediləcək hüquqi prinsiplərin, diskresion səlahiyyətlərin sərhədlərinin və şəxslərin müdafiə vasitələrinin qanun səviyyəsində müəyyən edilməsi fiziki və hüquqi şəxslərin öz hüquqi vəziyyətini əvvəlcədən qiymətləndirmək imkanlarını genişləndirir və hüquqi müəyyənlik prinsipinin daha dolğun təmin olunmasına xidmət edir. Bununla yanaşı, faktiki xarakterli hərəkətlər nəticəsində hüquqları pozulmuş şəxslərə təqdim edilən müdafiə vasitələrinin sistemli şəkildə normativ əsaslara bağlanması inzibati fəaliyyət üzərində məhkəmə nəzarətinin həddlərinin daha dəqiq müəyyən edilməsinə, hüquq müdafiə mexanizmlərinin effektiv tətbiqinə və inzibati hüquq münasibətlərində tərəflərin hüquqi vəziyyətinin balanslaşdırılmasına, fikrimizcə, mühüm töhfə verəcəkdir. Beləliklə, Estoniya qanunvericiliyində faktiki xarakterli hərəkətlərə ayrıca fəslin həsr olunması həmin institutun hüquqi mahiyyətinin aydınlaşdırılması ilə məhdudlaşmır, eyni zamanda onun həyata keçirilməsi, hüquqi nəticələri və müdafiə mexanizmləri arasında sistemli normativ əlaqə yaradaraq inzibati hüququn daxili ardıcılığını və hüquq tətbiqetmə praktikasının sabitliyini təmin edən müasir qanunvericilik modeli kimi qiymətləndirilə bilər.

Faktiki xarakterli hərəkətlərin ayrıca hüquqi institut kimi normativ tənzimlənməsi baxımından diqqəti cəlb edən digər nümunələrdən biri də Latviya Respublikasının "İnzibati icraat" Qanunu hesab olunur. Həmin Qanunun VII fəslə ("Qurumun faktiki fəaliyyəti") bütövlükdə inzibati orqanların faktiki xarakterli hərəkətlərinə həsr edilmiş və bu fəaliyyət forması inzibati aktlardan fərqli hüquqi rejimə malik müstəqil institut kimi tənzimlənmişdir [4]. Qanunun 89-cu maddəsində faktiki xarakterli hərəkətin leqal anlayışı müəyyən edilmişdir. Həmin normaya əsasən faktiki xarakterli hərəkət inzibati orqan tərəfindən publik hüquq sahəsində həyata keçirilən, hüquqi akt formasında ifadə olunmayan və faktiki nəticələrin yaranmasına yönələn fəaliyyətdir. Maddədə bununla yanaşı vurğulanır ki, inzibati orqanın niyyətindən asılı olmayaraq fiziki şəxsin hüquqlarının əhəmiyyətli dərəcədə pozulmasına səbəb olan və ya belə nəticə yaratmaq ehtimalına malik olan hərəkətlər də faktiki xarakterli hərəkət hesab edilir. Eyni zamanda qanunverici prosessual hərəkətlərin bu anlayışa daxil olmadığını ayrıca təsbit etməklə faktiki xarakterli hərəkətlərin tətbiq dairəsini daha dəqiq müəyyənləşdirmişdir. Maraqlı cəhətlərdən biri də ondan ibarətdir ki, maddənin ikinci hissəsində inzibati orqanın qanunla üzərinə düşən hərəkəti etməməsi, yəni hərəkətsizliyi də müəyyən hallarda faktiki xarakterli hərəkətin tərkib elementi kimi qiymətləndirilmişdir. Bu yanaşma faktiki xarakterli hərəkət institutunun yalnız aktiv davranışı deyil, inzibati orqanın passiv davranışını da əhatə etdiyini göstərir.

Qanunun 90-cı maddəsində faktiki xarakterli hərəkətlərin həyata keçirilməsi zamanı tətbiq edilməli olan hüquqi meyarlar müəyyən olunmuşdur [4]. Maddəyə əsasən inzibati orqan faktiki xarakterli hərəkəti planlaşdırarkən və həyata keçirərkən inzibati akt qəbul edilərkən nəzərə alınmalı olan hüquqi meyarlara riayət etməlidir. Bununla yanaşı, faktiki hərəkətin əvvəlcədən planlaşdırılması mümkün olduqda maraqlı şəxsə həmin hərəkətin həyata

keçirilməsinin zəruriliyi, yeri və vaxtı barədə əvvəlcədən məlumat verilməsi öhdəliyi də qanunvericilik səviyyəsində təsbit edilmişdir. Belə tənzimləmə faktiki xarakterli hərəkətlərin də inzibati hüququn ümumi prinsipləri çərçivəsində həyata keçirilməsini təmin edən mühüm hüquqi təminatlardan biri kimi çıxış edir.

Faktiki xarakterli hərəkətlərdən müdafiə mexanizmi isə 91-ci maddədə ətraflı şəkildə tənzimlənmişdir. Həmin maddəyə əsasən, hüquqlarının və ya qanunla qorunan mənafeələrinin planlaşdırılan və ya artıq başlanılmış faktiki xarakterli hərəkətlə pozulduğunu və ya pozula biləcəyini hesab edən şəxs inzibati orqana müraciət edərək həmin hərəkətin dəyişdirilməsini tələb edə bilər. İnzibati orqan təqdimata faktiki hərəkət başa çatdırılmamış baxmağa borcludur. Qanun, həmçinin inzibati orqanın qəbul etdiyi qərardan inzibati aktlara münasibətdə tətbiq olunan qaydada şikayət və apellyasiya verilməsi imkanını da nəzərdə tutmuşdur. Bununla yanaşı, maddədə inzibati orqan tərəfindən verilmiş bəyanatların düzgünlüyünə etiraz edilməsi və digər faktiki xarakterli hərəkətlərdən inzibati qaydada müdafiə mexanizmləri də ayrıca tənzimlənmişdir.

Beləliklə, Latviya qanunvericiliyi faktiki xarakterli hərəkətləri yalnız anlayış səviyyəsində müəyyən etməklə kifayətlənməyərək onların hüquqi təbiətini, tətbiq meyarlarını, hərəkətsizliklə əlaqəsini, həyata keçirilməsi qaydasını və bu fəaliyyət formasından irəli gələn hüquqların müdafiə mexanizmlərini vahid hüquqi sistem daxilində tənzimləmişdir. Bu baxımdan Latviya modeli Estoniya qanunvericiliyi ilə yanaşı, faktiki xarakterli hərəkətlərin müstəqil inzibati-hüquqi institut kimi normativ əsaslarının formalaşdırılması baxımından uğurlu qanunvericilik nümunələrindən biri hesab oluna bilər. Azərbaycan Respublikasının "İnzibati icraat haqqında" Qanununda isə faktiki xarakterli hərəkətlərə dair belə sistemli tənzimləmənin mövcud olmaması nəzərə alınmaqla, hər iki ölkənin təcrübəsinin milli qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi prosesində müqayisəli hüquqi model kimi qiymətləndirilməsi məqsədəuyğun görünür.

Azərbaycan Respublikasının "İnzibati icraat haqqında" Qanununda faktiki xarakterli hərəkətlərə yalnız Qanunun tətbiq dairəsini müəyyən edən 1.2-ci maddədə istinad edilmiş, lakin bu institutun leqal anlayışı, hüquqi əlamətləri və tətbiq edilmə qaydaları ayrıca müəyyən edilməmişdir. Belə qanunvericilik yanaşması hüquq tətbiqetmə praktikasında bir sıra nəzəri və praktiki problemlərin yaranmasına səbəb olur.

İlk növbədə, faktiki xarakterli hərəkətin normativ anlayışının olmaması inzibati akt ilə faktiki xarakterli hərəkət arasında sərhədlərin hər zaman dəqiq müəyyən edilməsinə mane olur. Nəticədə inzibati orqanın konkret fəaliyyəti bəzi hallarda inzibati akt, bəzi hallarda isə faktiki hərəkət kimi qiymətləndirilə bilər ki, bu da hüquqi müəyyənlik prinsipinin zəifləməsinə səbəb olur. Digər tərəfdən, anlayışın və hüquqi rejimin qanun səviyyəsində müəyyən edilməməsi faktiki xarakterli hərəkətlərin həyata keçirilməsi zamanı inzibati orqanların səlahiyyət hədlərinin və diskresiya imkanlarının dəqiq müəyyən olunmasını çətinləşdirir. Bu isə inzibati orqanların eyni xarakterli məsələlər üzrə fərqli yanaşmalar tətbiq

etməsinə, hüquq tətbiqetməsində vahid praktikanın formalaşmamasına və nəticə etibarilə hüquqi sabitliyin pozulmasına səbəb ola bilər.

Bununla yanaşı, faktiki xarakterli hərəkətlərin əsaslandırılması, həyata keçirilmə prinsipləri və hüquqi nəticələrinin qanunvericilikdə ayrıca tənzimlənməməsi şəxslərin hüquqlarının müdafiəsi baxımından da müəyyən çətinliklər yaradır. Belə hallarda vətəndaşın hansı hüquqi müdafiə vasitəsinə müraciət etməli olduğu, inzibati orqanın hansı öhdəliklər daşdığı və məhkəmə nəzarətinin həddləri hər zaman aydın olmur. Bu isə hüquqların effektiv müdafiəsi prinsipinə mənfi təsir göstərə bilər. Nəhayət, faktiki xarakterli hərəkətlərə dair ayrıca hüquqi tənzimləmənin mövcud olmaması inzibati hüquq nəzəriyyəsində və məhkəmə təcrübəsində müxtəlif yanaşmaların formalaşmasına səbəb olur. Halbuki hüquqi dövlət prinsipinin mühüm elementlərindən biri olan hüquqi müəyyənlik inzibati orqanların bütün fəaliyyət formalarının aydın və sistemli şəkildə qanunla tənzimlənməsini tələb edir.

Azərbaycan Respublikasının "İnzibati icraat haqqında" Qanununda faktiki xarakterli hərəkətlər yalnız Qanunun tətbiq dairəsini müəyyən edən 1.2-ci maddədə qeyd olunmuş, lakin onların anlayışı, hüquqi əlamətləri, həyata keçirilməsi prinsipləri, əsaslandırılması və onlardan müdafiə mexanizmləri ayrıca hüquqi tənzimlənmə predmeti olmamışdır [14]. Bu baxımdan Estoniya və Latviya təcrübəsi nəzərə alınaraq Azərbaycan qanunvericiliyində də faktiki xarakterli hərəkətlərə həsr olunmuş ayrıca fəslin əlavə edilməsi məqsədəuyğun hesab edilə bilər. Belə bir tənzimləmə faktiki xarakterli hərəkətin legal anlayışının müəyyən edilməsinə, onun inzibati akt və prosessual hərəkətlərdən fərqləndirilməsinə, inzibati orqanların bu sahədə səlahiyyət hədlərinin dəqiqləşdirilməsinə, eləcə də vətəndaşların hüquqlarının daha səmərəli müdafiəsinə xidmət edir.

Eyni zamanda məhkəmə təcrübəsində belə mübahisələr, məsələn, inzibati orqanın şəxsin əmlakına faktiki müdaxiləsinin formal inzibati akt qəbul edilmədən həyata keçirilməsi, tikilinin sökülməsi və ya əraziyə girişin məhdudlaşdırılması kimi hərəkətlərin mübahisələndirilməsi zamanı meydana çıxır. Bu hallarda məhkəmə ilk növbədə həmin hərəkətin inzibati akt, prosessual hərəkət və ya faktiki xarakterli hərəkət olduğunu müəyyən etməli, daha sonra onun hüquqi əsasını, qanuniliyini və şəxsin hüquqlarına müdaxilənin proporsionallığını qiymətləndirməlidir. Belə halların qanunvericilikdə dəqiq təsnif edilməməsi isə məhkəməyə müraciətin mümkünlüyü və tətbiq ediləcək hüquqi müdafiə vasitəsi ilə bağlı fərqli yanaşmaların yaranmasına səbəb ola bilər.

Göründüyü kimi, faktiki xarakterli hərəkətlərin yalnız anlayış səviyyəsində müəyyən edilməsi ilə kifayətlənməyən, onların hüquqi rejimini sistemli və kompleks şəkildə formalaşdıran normativ yanaşma bu fəaliyyət növünün müstəqil inzibati-hüquqi institut kimi formalaşmasına şərait yaradır. Belə tənzimləmə inzibati akt, faktiki xarakterli hərəkət və prosessual hərəkət arasında hüquqi sərhədlərin dəqiq müəyyən edilməsinə, habelə faktiki hərəkətlərin hüquqi əsaslarının, diskresion səlahiyyətlərin həddlərinin və hüquqi müdafiə mexanizmlərinin aydınlaşdırılmasına xidmət edir. Əks halda,

məhkəmələr üçün də konkret hərəkətin hüquqi xarakterinin müəyyən edilməsi, onun qanuniliyinin qiymətləndirilməsi və müvafiq hüquqi müdafiə vasitəsinin seçilməsi ilə bağlı çətinliklər yarana bilər. Bu isə oxşar hüquqi münasibətlər üzrə fərqli məhkəmə yanaşmalarının formalaşmasına və hüquqi qeyri-müəyyənliyin artmasına səbəb ola bilər.

Bu baxımdan, "İnzibati icraat haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununa faktiki xarakterli hərəkətlərin anlayışını, onların inzibati aktlardan fərqləndirilməsi meyarlarını, bu hərəkətlərdən şikayət verilməsi qaydasını və məhkəmə nəzarətinin həddlərini müəyyən edən ayrıca müddəaların əlavə edilməsi məqsəduyğun olardı. Xüsusilə Almaniya və Estoniya təcrübəsində tətbiq olunan hüquqi model əsasında faktiki xarakterli hərəkətlərin ayrıca inzibati fəaliyyət forması kimi normativ təsbit edilməsi mövcud hüquqi qeyri-müəyyənliyin aradan qaldırılmasına xidmət edə bilər.

II. İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi fərqləri və onların müəyyən edilməsinin nəzəri və praktiki əhəmiyyəti

İnzibati hüququn ilkin dövrlərində inzibati orqanlar tənzimləyici qurumlar kimi qəbul edilirdi [21, s 886]. Zaman keçdikcə bu qurumların fəaliyyət dairəsinin genişlənməsi onların qəbul etdiyi qərarların hüquqi təbiətinin dəqiqləşdirilməsini zəruri etmişdir. İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasında mövcud olan fərqlərin düzgün müəyyən edilməsi inzibati hüquq nəzəriyyəsinin fundamental məsələlərindən biri olmaqla yanaşı, inzibati məhkəmə icraatının düzgün həyata keçirilməsi baxımından da mühüm praktiki əhəmiyyət daşıyır. Müasir inzibati hüquqda inzibati orqanın fəaliyyətinin hüquqi forması yalnız onun fəaliyyətinin mahiyyətini müəyyən edən nəzəri kateqoriya deyil, eyni zamanda pozulmuş hüququn hansı prosessual vasitələrlə müdafiə ediləcəyini müəyyənləşdirən əsas hüquqi meyardır. Başqa sözlə, inzibati orqanın konkret davranışının inzibati akt, yaxud faktiki xarakterli hərəkət kimi hüquqi kvalifikasiyası birbaşa olaraq müdafiə üsulunun, iddia növünün, məhkəmə araşdırmasının predmetinin və qəbul ediləcək məhkəmə qərarının məzmununun müəyyən edilməsinə təsir göstərir. İnzibati məhkəmə icraatının bütün modellərin hamısı üçün ümumi olan cəhət onların predmetinin inzibati mübahisələrdən ibarət olmasıdır [8, s. 105].

Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin İnzibati Kollegiyasının 13 avqust 2020-ci il tarixli № 02 Qərarında inzibati akt ilə faktiki xarakterli hərəkət arasında fərqləndirmə meyarlarına dair mühüm hüquqi mövqe ifadə edilmiş, faktiki xarakterli hərəkətin anlayışı və onun inzibati fəaliyyət sistemində yeri izah olunmuşdur. Bununla belə, sözügedən hüquqi mövqe konkret iş üzrə qəbul edilmiş kollegiya qərarında əks olunduğundan, normativ xarakter daşımır və vahid məhkəmə təcrübəsi üçün ümumməcburi hüquqi istiqamət müəyyən etmir. Bu baxımdan, inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasında sərhədlərin bütün hallarda aydın və vahid meyarlar əsasında müəyyən edildiyini söyləmək mümkün deyildir. Həmin səbəbdən, bu məsələnin qanunvericilik səviyyəsində daha dəqiq tənzimlənməsi və ya Ali Məhkəmənin

Plenumu tərəfindən vahid hüquqi mövqenin formalaşdırılması hüquqi müəyyənliyin təmin olunmasına xidmət edə bilər [24].

Bu baxımdan inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasında sərhədlərin dəqiq müəyyən edilməsinin zəruriliyi ilk növbədə Azərbaycan Respublikası İnzibati Prosessual Məcəlləsində nəzərdə tutulmuş iddia növlərinin fərqli hüquqi təbiətə malik olması ilə izah olunur. Məcəllənin 2.2-ci maddəsi inzibati məhkəmə icraatında baxılan iddia növlərini müəyyən edərkən inzibati aktlardan irəli gələn mübahisələrlə inzibati aktın qəbul edilməsi ilə əlaqədar olmayan faktiki xarakterli hərəkətlərdən irəli gələn mübahisələri bir-birindən ayırmışdır. Bununla qanunverici dolayısı ilə inzibati akt və faktiki xarakterli hərəkətin müxtəlif hüquqi institutlar olduğunu qəbul etmiş və onların müdafiəsi üçün fərqli prosessual mexanizmlər müəyyən etmişdir [3].

Belə ki, İnzibati Prosessual Məcəllənin 2.2.2-ci maddəsinə əsasən məcburetmə haqqında iddia inzibati orqanın üzərinə inzibati aktın qəbul edilməsi ilə bağlı öhdəliyin qoyulmasına və ya inzibati orqanın hərəkətsizliyindən müdafiəyə xidmət edir [3]. Bu kateqoriyaya aid mübahisələrdə məhkəmə araşdırmasının predmeti inzibati orqanın qanunvericilikdən irəli gələn inzibati akt qəbul etmək vəzifəsinin mövcud olub-olmaması, həmin vəzifənin yerinə yetirilməsindən qanunsuz imtina edilib-edilməməsi və ya inzibati orqanın hərəkətsizliyinin hüquqa uyğunluğu məsələləridir. Başqa sözlə, bu halda mübahisənin mərkəzində inzibati orqanın hüquqi iradə ifadəsinin formalaşdırılması və inzibati aktın qəbul edilməsi dayanır [6, s. 262], [13, s. 200-203].

Bunun əksinə olaraq, İnzibati Prosessual Məcəllənin 2.2.3-cü maddəsində nəzərdə tutulmuş öhdəliyin icrası haqqında iddia inzibati aktın qəbul edilməsi ilə bağlı olmayan müəyyən faktiki xarakterli hərəkətlərin həyata keçirilməsinə yönəlmişdir [3]. Burada söhbət inzibati orqanın hüquqi akt qəbul etməsindən deyil, qanundan irəli gələn müəyyən faktiki davranışı həyata keçirmək vəzifəsindən gedir. Bu səbəbdən belə mübahisələrdə məhkəmə inzibati aktın qanuniliyini deyil, inzibati orqanın konkret hərəkəti həyata keçirmək öhdəliyinin mövcudluğunu və həmin öhdəliyin icra edilməməsinin hüquqi əsaslarını araşdırır.

Eyni hüquqi yanaşma İnzibati Prosessual Məcəllənin 2.2.4-cü maddəsində də öz əksini tapmışdır. Həmin maddəyə əsasən müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia inzibati orqanın inzibati aktın qəbul edilməsi ilə əlaqədar olmayan və bilavasitə şəxsin hüquq və azadlıqlarını pozan qanunsuz faktiki müdaxilələrinin qarşısının alınmasına xidmət edir [3]. Belə hallarda məhkəmənin araşdırma predmeti inzibati aktın mövcudluğu və ya hüquqi qüvvəsi deyil, inzibati orqanın faktiki davranışının hüquqa uyğun olub-olmaması, həmin davranışın davam etdirilməsinin hüquqların pozulmasına səbəb olub-olmaması və bu müdaxilənin dayandırılmasının zəruriliyidir.

Göründüyü kimi, qanunvericinin iddia növlərini bu qaydada sistemləşdirməsi təsadüfi xarakter daşımır. Əksinə, bu bölgü inzibati aktla faktiki xarakterli hərəkətin hüquqi təbiətcə fərqli institutlar olmasından irəli gəlir. İnzibati akt hüquqi nəticə yaradan iradə ifadəsi olduğundan onun qəbul edilməsinə,

dəyişdirilməsinə, ləğv edilməsinə və ya qəbulundan imtinaya qarşı tətbiq edilən prosessual müdafiə vasitələri faktiki xarakterli hərəkətlərə münasibətdə tətbiq oluna bilməz. Eyni zamanda faktiki xarakterli hərəkətlər üzrə nəzərdə tutulmuş müdafiə vasitələri də inzibati aktlardan irəli gələn mübahisələrin həlli üçün yararlı hesab edilə bilməz. Bu fərq təkcə iddianın adında deyil, həm də sübutetmə predmetində, məhkəmənin hüquqi qiymətləndirməsinin həcmində, qəbul edilən məhkəmə qərarının məzmununda və onun icra edilmə mexanizmində özünü göstərir. Məhz buna görə də inzibati orqanın konkret fəaliyyətinin hüquqi xarakterinin yanlış müəyyən edilməsi prosessual baxımdan ciddi hüquqi nəticələr doğura bilər. Şəxsin faktiki xarakterli hərəkətə qarşı məcburetmə haqqında iddia verməsi və ya əksinə, inzibati aktın qəbul edilməməsi ilə bağlı öhdəliyin icrası haqqında iddia qaldırması mübahisənin düzgün hüquqi kvalifikasiya edilməməsinə səbəb olmaqla məhkəmə müdafiəsinin effektivliyini azalda, işə baxılmasının uzanmasına, iddia tələbinin dəyişdirilməsinə və bəzi hallarda isə iddianın təmin edilməməsinə gətirib çıxara bilər. Bu səbəbdən inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasındakı sərhədlərin dəqiq müəyyən edilməsi yalnız nəzəri təsnifat məsələsi deyil, həm də inzibati məhkəmə icraatının səmərəli təşkili və pozulmuş hüquqların effektiv müdafiəsinin təmin olunmasının əsas hüquqi şərtlərindən biri hesab edilməlidir.

İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasında mövcud olan əsas fərqlərdən biri onların hüquqi nəticə yaratma mexanizmi və həmin nəticənin yaranma anı ilə bağlıdır. Hüquq nəzəriyyəsində hüquqi nəticə dedikdə hüquq normasının tətbiqi nəticəsində şəxslərin hüquq və vəzifələrinin yaranması, dəyişməsi və ya xitam verilməsi başa düşülür. Başqa sözlə, hüquqi nəticə hər hansı hüquqi faktın meydana gəlməsi ilə hüquq münasibətlərində dəyişiklik yaradan hüquqi təsirdir. İnzibati hüquqda bu hüquqi fakt əksər hallarda inzibati aktın qəbul edilməsi və ya inzibati orqanın müəyyən faktiki fəaliyyətinin həyata keçirilməsi ilə əlaqələndirilir. Lakin həmin hüquqi nəticənin yaranma mexanizmi inzibati akt və faktiki xarakterli hərəkətlər üçün eyni deyildir.

İnzibati akt inzibati orqanın birtərəfli hakimiyyət iradəsinin hüquqi ifadəsi olmaqla, qəbul edildiyi andan hüquqi nəticə yaradır. Başqa sözlə, inzibati aktın hüquqi əhəmiyyəti onun faktiki icrasından deyil, hüquqi qüvvəyə malik qərar kimi mövcud olmasından irəli gəlir. Aktın icrası sonrakı mərhələ hesab olunsa da, aktın qəbul edilməsi ilə artıq hüquq münasibətlərində dəyişiklik baş verir. Məsələn, fiziki şəxsə tikinti üçün icazənin verilməsi barədə inzibati akt qəbul edildiyi andan həmin şəxs tikinti aparmaq hüququ əldə edir. Hətta tikinti işlərinə hələ başlanılmamış olsa belə, hüquqi nəticə artıq yaranmış hesab edilir.

Faktiki xarakterli hərəkətlərdə isə vəziyyət tamamilə fərqlidir. Bu fəaliyyət formasında hüquqi nəticə inzibati orqanın iradəsinin ifadə olunması ilə deyil, bilavasitə faktiki davranışın həyata keçirilməsi və həmin davranışın hüquq münasibətlərinə təsiri nəticəsində meydana gəlir. Başqa sözlə, faktiki xarakterli hərəkət yalnız icra olunduğu və müəyyən faktiki nəticə yaratdığı halda hüquqi əhəmiyyət kəsb edir. Məsələn, bələdiyyə və ya müvafiq icra hakimiyyəti orqanı

tərəfindən qanunsuz tikilinin sökülməsi barədə qərarın qəbul edilməsi inzibati aktdır və hüquqi nəticə həmin qərarın qəbul edildiyi andan yaranır. Lakin texnikanın əraziyə gətirilməsi, tikilinin sökülməsi və əmlakın ərazidən çıxarılması artıq faktiki xarakterli hərəkətlərdir. Bu hərəkətlər yalnız icra olunduğu anda hüquqi əhəmiyyət kəsb edir və məhz həmin andan şəxsin mülkiyyət hüququna faktiki müdaxilə baş verir. Əgər söküntü həyata keçirilməmişdirsə, faktiki xarakterli hərəkət hələ baş verməmiş hesab edilir. Başqa bir nümunə kimi sanitariya orqanının ictimai iaşə obyektində yoxlama aparmasını göstərmək olar. Yoxlamanın aparılması özü inzibati akt deyil, faktiki xarakterli hərəkətdir. Hüquqi nəticə isə yalnız həmin yoxlamanın faktiki həyata keçirilməsi ilə yaranır. Əgər yoxlama aparılmamışdırsa, yalnız onun keçirilməsi barədə planın mövcudluğu hüquqi nəticə doğurmur. Halbuki həmin yoxlamanın nəticəsində obyektin bağlanması barədə qərar qəbul edilərsə, artıq bu qərar inzibati akt hesab olunur və hüquqi nəticə məhz qərarın qəbul edildiyi andan meydana gəlir.

Beləliklə, inzibati aktın hüquqi nəticəsi onun qəbul edilməsi ilə, faktiki xarakterli hərəkətin hüquqi nəticəsi isə həmin hərəkətin faktiki icrası ilə bağlıdır. Bu fərq hüquqi müdafiə baxımından da mühüm əhəmiyyət daşıyır. Çünki inzibati akt qəbul olunan kimi ona qarşı hüquqi müdafiə vasitələrindən istifadə etmək mümkündür. Faktiki xarakterli hərəkətlərdə isə müdaxilə hələ baş verməmişdirsə, bir çox hallarda hüququn pozulması faktı da formalaşmır və müdafiə vasitələrinin tətbiq edilməsinin hüquqi əsasları fərqli qaydada qiymətləndirilir.

İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətləri fərqləndirən digər mühüm meyar bu fəaliyyət formalarını həyata keçirən subyektlərin səlahiyyət dairəsi ilə bağlıdır. İnzibati akt publik hakimiyyət səlahiyyətinin həyata keçirilməsinin hüquqi forması olduğundan onun qəbul edilməsi yalnız qanunvericiliklə bu səlahiyyət verilmiş inzibati orqanlar və ya vəzifəli şəxslər tərəfindən mümkündür. İnzibati aktın qəbul edilməsi xüsusi hakimiyyət səlahiyyətinin həyata keçirilməsi olduğundan belə səlahiyyət prezumpsiya qaydasında mövcud hesab edilə bilməz və mütləq normativ hüquqi əsasdan irəli gəlməlidir. Məhz buna görə də inzibati aktın qəbul edilməsi səlahiyyəti inzibati orqan daxilində belə hər bir struktur bölməyə və ya hər bir dövlət qulluqçusuna məxsus olmur.

Məsələn, tikintiyə icazənin verilməsi, lisenziyanın təqdim edilməsi və ya torpaq sahəsinin ayrılması barədə qərarın qəbul edilməsi yalnız qanunla səlahiyyət verilmiş orqan və ya vəzifəli şəxs tərəfindən həyata keçirilə bilər. Əgər həmin qərar səlahiyyəti olmayan struktur bölmə və ya vəzifəli şəxs tərəfindən qəbul edilərsə, bu hal inzibati aktın qanuniliyinə birbaşa təsir göstərən səlahiyyət qüsuru hesab olunur. Faktiki xarakterli hərəkətlərdə isə vəziyyət daha fərqlidir. Bu hərəkətlər inzibati orqanın gündəlik fəaliyyətinin icra mərhələsini təşkil etdiyindən onların həyata keçirilməsi yalnız qərar qəbul etmək səlahiyyəti olan vəzifəli şəxslərlə məhdudlaşmır. İnzibati orqanın müxtəlif struktur bölmələri, texniki heyəti, icraçı əməkdaşları, nəzarət funksiyasını həyata keçirən əməkdaşları və hətta qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda müqavilə əsasında cəlb edilmiş subyektlər də inzibati orqanın adından faktiki xarakterli

hərəkətləri yerinə yetirə bilərlər. Məsələn, dövlət nəzarət tədbiri çərçivəsində obyektin möhürlənməsi, qanunsuz reklam lövhəsinin sökülməsi, nəqliyyat vasitəsinin cərimə meydançasına aparılması, dövlət sərhədində sənədlərin yoxlanılması və ya fəvqəladə vəziyyət zamanı ərazinin mühafizəyə götürülməsi kimi fəaliyyətlər faktiki xarakterli hərəkətlər olmaqla onların bilavasitə icrası qərarı qəbul edən vəzifəli şəxs tərəfindən deyil, həmin qərarın icrasını təmin edən əməkdaşlar tərəfindən həyata keçirilir. Bu xüsusiyyət göstərir ki, inzibati akt hakimiyyət səlahiyyətinin normativ əsasda həyata keçirilməsinin hüquqi forması olduğu halda, faktiki xarakterli hərəkət həmin səlahiyyətlərin praktik müstəvidə reallaşdırılması vasitəsidir. Buna görə də inzibati aktı qəbul etmək səlahiyyəti istisna xarakteri daşdığı halda, faktiki xarakterli hərəkətlərin icrası inzibati orqanın funksional fəaliyyətinin ayrılmaz elementi kimi daha geniş subyekt dairəsini əhatə edir.

İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasındakı digər fundamental fərq inzibati iradənin hüquqi ifadəsi ilə bağlıdır [18, s. 281]. İnzibati hüquq nəzəriyyəsində inzibati akt ilk növbədə inzibati orqanın hüquqi nəticə yaratmağa yönəlmiş birtərəfli hakimiyyət iradəsinin ifadəsi kimi xarakterizə olunur. Burada əsas element faktiki davranış deyil, məhz hüquqi nəticə yaratmaq məqsədi daşıyan iradənin hüquqi formada ifadə edilməsidir. Başqa sözlə, inzibati aktın mahiyyətini təşkil edən əsas xüsusiyyət inzibati orqanın müəyyən hüquq münasibətini yaratmaq, dəyişdirmək və ya ona xitam vermək niyyətinin qərar formasında rəsmiləşdirilməsidir. Faktiki xarakterli hərəkətlərdə isə belə hüquqi iradə elementi mövcud olmur. İnzibati orqan müəyyən faktiki davranış həyata keçirsə də, həmin davranışın məqsədi yeni hüquq münasibəti yaratmaq deyil, artıq mövcud olan hüquqi vəziyyətin icrasını və ya faktiki təmin edilməsini həyata keçirməkdən ibarətdir. Buna görə də faktiki xarakterli hərəkətlərdə hüquqi nəticə inzibati orqanın iradə ifadəsindən deyil, onun həyata keçirdiyi faktiki fəaliyyətin hüquq münasibətlərinə təsirindən irəli gəlir. Bu fərqi praktik əhəmiyyəti xüsusilə inzibati məhkəmə icraatında özünü daha aydın göstərir. Məsələn, müvafiq inzibati orqan tərəfindən yaşayış evinin qanunsuz tikili hesab edilərək sökülməsi barədə qərar qəbul edildikdə, həmin qərar inzibati akt hesab olunur. Çünki məhz bu qərarla inzibati orqan öz hakimiyyət iradəsini ifadə edir və konkret hüquqi nəticənin yaranmasına yönəlmiş hüquqi mövqeyini müəyyən edir. Sonradan texnikanın əraziyə cəlb edilməsi, hasarın sökülməsi, tikinti materiallarının daşınması və digər icra tədbirləri isə artıq həmin inzibati aktın icrasına yönəlmiş faktiki xarakterli hərəkətlər hesab edilir. Bu səbəbdən belə hallarda hüquqi mübahisənin əsas predmetini söküntünün özü deyil, ilk növbədə söküntünün hüquqi əsası olan inzibati akt təşkil edir. Çünki hüquqa müdaxilənin legitimliyi həmin faktiki hərəkətlərdən deyil, onları həyata keçirməyə əsas verən inzibati iradənin qanuniliyindən asılıdır. Əks yanaşmanın qəbul edilməsi hüquqi müəyyənlik prinsipini ciddi şəkildə zəiflədə bilər. Əgər inzibati akt və onun icrası arasında hüquqi fərq nəzərə alınmasa, bu zaman hüquq pozuntusunun mənbəyinin hansı hərəkət olduğu qeyri-müəyyən qalacaqdır. Halbuki inzibati hüquqda faktiki

hərəkətlər əksər hallarda müstəqil hüquqi əsas deyil, inzibati aktın icra edilməsinin vasitəsi kimi çıxış edir. Buna görə də məhkəmə ilk növbədə inzibati orqanın hüquqi iradəsinin qanuniliyini qiymətləndirir, yalnız bundan sonra həmin iradənin icrası zamanı həyata keçirilmiş faktiki hərəkətlərin hüquqa uyğunluğu araşdırılır.

Lakin qeyd edilməlidir ki, bütün faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati aktın icrası ilə bağlı olmur. İnzibati orqanların hüquqi qərar qəbul etmədən həyata keçirdikləri bir sıra fəaliyyətlər də mövcuddur. Məsələn, sanitariya əməkdaşlarının obyektə daxil olaraq yoxlama aparması, polis əməkdaşlarının təhlükəli ərazini müvəqqəti bağlaması, fəvqəladə hallar zamanı insanların təxliyəsinin həyata keçirilməsi və ya dövlət qurumu tərəfindən texniki ölçmələrin aparılması müstəqil faktiki xarakterli hərəkətlər hesab olunur. Eyni yanaşma gömrük, miqrasiya və vergi orqanlarının fəaliyyətində də müşahidə olunur. Məsələn, gömrük orqanı tərəfindən nəqliyyat vasitəsinin və ya yükün fiziki baxışdan keçirilməsi, miqrasiya orqanı tərəfindən əcnəbinin ölkə ərazisindən faktiki qaydada çıxarılmasının təmin edilməsi, habelə vergi orqanının vergi yoxlaması zamanı obyektə daxil olaraq inventarlaşdırma və faktiki baxış aparması hüquqi iradənin ifadəsinə deyil, maddi xarakterli tədbirlərin həyata keçirilməsinə yönəldiyindən faktiki xarakterli hərəkətlərə nümunə təşkil edir. Bu hallarda hüquqi mübahisənin predmeti hər hansı inzibati akt deyil, bilavasitə faktiki müdaxilənin qanuniliyi olur. Bu isə bir daha göstərir ki, inzibati aktın əsas fərqləndirici xüsusiyyəti hüquqi iradənin ifadə olunması, faktiki xarakterli hərəkətin əsas xüsusiyyəti isə maddi aləmdə müəyyən davranışın həyata keçirilməsidir.

İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasındakı növbəti mühüm fərq onların hüquqi qüvvəsinin aradan qaldırılması və hüquqi dövrüyyədən çıxarılması üsulu ilə bağlıdır. İnzibati akt müstəqil hüquqi nəticə yaratdığı üçün onun hüquqi qüvvəsi yalnız qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş üsullarla – ləğv edilməsi, dəyişdirilməsi, etibarsız sayılması və ya məhkəmə tərəfindən qanunsuz hesab edilməsi yolu ilə aradan qaldırıla bilər. Bu o deməkdir ki, inzibati akt hüquqi dövrüyyədə müstəqil hüquqi fakt kimi mövcuddur və onun hüquqi təsirinin aradan qaldırılması ayrıca hüquqi prosedur tələb edir. Vətəndaşların hüquqlarının dövlət hakimiyyət subyektlərinin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının düzgün olmayan hərəkətlərindən müdafiəsində İnzibati hüquq xüsusi rol oynayır [17, s. 129]. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 60-cı maddəsinin 4-cü hissəsinə əsasən hər kəs dövlət orqanlarının, siyasi partiyaların, hüquqi şəxslərin, bələdiyyələrin və vəzifəli şəxslərin hərəkətlərindən və hərəkətsizliyindən inzibati qaydada və məhkəməyə şikayət edə bilər [10].

Faktiki xarakterli hərəkətlərdə isə belə hüquqi rejim mövcud deyildir. Çünki faktiki xarakterli hərəkətin "ləğv edilməsi" hüquqi baxımdan mümkün deyil. Həyata keçirilmiş faktiki davranış artıq baş vermiş hadisə xarakteri daşıyır. Məsələn, dövlət orqanı tərəfindən tikilinin sökülməsi, ağacın kəsilməsi, ərazinin hasarlanması kimi faktiki hərəkətlər başa çatdıqdan sonra onları hüquqi mənada ləğv etmək mümkün olmur. Belə hallarda yalnız həmin hərəkətin nəticələrinin aradan qaldırılması, əvvəlki vəziyyətin bərpası və ya vurulmuş zərərin

kompensasiya edilməsi məsələsi gündəmə gəlir. Bu səbəbdən faktiki xarakterli hərəkətlər üzrə hüquqi müdafiənin məqsədi hüquqi aktın hüquqi qüvvəsini aradan qaldırmaq deyil, qanunsuz müdaxiləni dayandırmaq və ya onun nəticələrini aradan qaldırmaqdan ibarət olur. Məhz bu xüsusiyyət inzibati aktla faktiki xarakterli hərəkət arasındakı konseptual fərqi daha aydın göstərir. İnzibati akt hüquqi aləmdə mövcud olan və hüquqi nəticə yaradan iradə ifadəsi olduğu üçün onun hüquqi taleyi də hüquqi vasitələrlə müəyyən edilir. Faktiki xarakterli hərəkət isə maddi aləmdə baş vermiş davranış olduğundan onun hüquqi qiymətləndirilməsi həmin davranışın qanuniliyi və yaratdığı nəticələr üzərindən aparılır. Bu fərq inzibati hüquqda müdafiə vasitələrinin seçilməsi, məhkəmə araşdırmasının predmeti və hüquqi nəticələrin müəyyən edilməsi baxımından xüsusi nəzəri və praktiki əhəmiyyətə malikdir.

Azərbaycan inzibati hüquq nəzəriyyəsində inzibati akt və faktiki xarakterli hərəkətlərin fərqləri ayrıca sistemləşdirilmiş konsepsiya kimi formalaşmayıb. Müxtəlif müəlliflər (məsələn, inzibati aktın anlayışını izah edərkən və ya faktiki hərəkətlərdən bəhs edərkən) bəzi fərqlərə toxunurlar, lakin bu fərqlər vahid meyarlar sistemi şəklində təqdim edilmir. Başqa sözlə, fərqlər pərakəndə xarakter daşıyır, vahid təsnifat və ümumi qəbul edilmiş doktrinal model mövcud deyil.

Alman inzibati hüquq doktrinasında bu məsələ uzun illərdir sistemli şəkildə işlənmişdir. Alman müəllifləri inzibati akt ilə faktiki xarakterli hərəkəti yalnız anlayış baxımından deyil, onların hüquqi təbiəti, iradə elementi, hüquqi nəticə, hüquqi müdafiə vasitələri, məhkəmə nəzarəti və hüquqi rejimi üzrə kompleks şəkildə müqayisə edirlər. Bu yanaşma Almaniya Federal İnzibati Məhkəməsinin formalaşdırdığı məhkəmə təcrübəsi ilə də dəstəkləndiyindən doktrinada sabit və geniş qəbul olunmuş hüquqi konsepsiya kimi çıxış edir.

Məsələn, Hartmut Maurer özünün inzibati hüquqa dair fundamental əsərində inzibati aktı hüquqi nəticə yaratmağa yönəlmiş hakimiyyət iradəsinin ifadəsi, faktiki xarakterli hərəkəti isə hüquqi nəticə yaratmaq məqsədi daşımayan, lakin hüquqi əhəmiyyət kəsb edən faktiki fəaliyyət kimi xarakterizə edir [16]. Eyni yanaşma Ulrich Stelkens, Hans Wolff, Otto Bachof və Rolf Stober tərəfindən də inkişaf etdirilmişdir. Həmin müəlliflər inzibati aktla faktiki xarakterli hərəkətin fərqləndirilməsi üçün ayrı-ayrı meyarlardan deyil, qarşılıqlı əlaqədə olan hüquqi kriteriyalar sistemindən istifadə edirlər. Bu kriteriyalar sırasında hüquqi nəticənin yaranma anı, hüquqi iradənin mövcudluğu, hüquqi müdafiə vasitələrinin xarakteri, hüquqi qüvvənin aradan qaldırılması üsulu, məhkəmə nəzarətinin predmeti və inzibati fəaliyyətin məqsədi əsas yer tutur. Oxşar yanaşmaya Estoniya inzibati hüququnda da rast gəlinir. Estoniyanın Administrative Procedure Act qanununda inzibati akt və measure (faktiki xarakterli hərəkət) ayrı-ayrı hüquqi institutlar kimi tənzimləndiyindən, Estoniya hüquq ədəbiyyatında da bu institutların fərqləri sistemli şəkildə araşdırılır. Qanunvericiliyin özünün belə bir bölgü aparması doktrinanın vahid metodoloji əsaslar üzərində inkişaf etməsinə imkan yaratmışdır [1].

Bu baxımdan hesab etmək olar ki, Azərbaycan inzibati hüquq nəzəriyyəsində inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasındakı fərqlərin ayrıca hüquqi meyarlar sistemi şəklində işlənilməməsi mövcud elmi boşluqlardan biridir. Xarici hüquq doktrinasında, xüsusilə Alman inzibati hüquq məktəbində formalaşmış sistemli yanaşmanın milli hüquq nəzəriyyəsinə uyğunlaşdırılması həm inzibati hüququn nəzəri inkişafına, həm də hüquq tətbiqetmə təcrübəsində bu iki institutun daha dəqiq fərqləndirilməsinə əhəmiyyətli töhfə verə bilər.

III. Nəticə

Aparılmış araşdırmalar göstərir ki, inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər inzibati orqanların fəaliyyət formaları kimi eyni hüquqi mahiyyətə malik olmayıb, hüquqi nəticələri, tətbiq edilmə məqsədləri, hüquqi rejimi və onlardan irəli gələn müdafiə mexanizmləri baxımından bir-birindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənirlər. Buna baxmayaraq, Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan inzibati qanunvericiliyində faktiki xarakterli hərəkət anlayışının normativ şəkildə müəyyən edilməməsi, bu fəaliyyət formasının hüquqi xüsusiyyətlərinin ayrıca tənzimlənməməsi və inzibati aktlarla sərhədlərinin aydın müəyyən edilməməsi hüquq tətbiqetmə təcrübəsində müəyyən çətinliklərin yaranmasına səbəb olur. Xüsusilə inzibati mübahisələr zamanı hüquqi müdafiə vasitəsinin və iddia növünün düzgün müəyyən edilməsində, habelə inzibati orqanların fəaliyyətinin hüquqi qiymətləndirilməsində bu qeyri-müəyyənlik özünü daha qabarıq şəkildə göstərir.

Müqayisəli hüquqi təhlil nəticəsində müəyyən edilmişdir ki, bir sıra xarici dövlətlərin, xüsusilə Estoniya və Latviya Respublikasının inzibati qanunvericiliyi faktiki xarakterli hərəkətləri inzibati aktlardan fərqli hüquqi institut kimi qəbul etməklə onların anlayışını, hüquqi rejimini, həyata keçirilməsi qaydasını və hüquqların müdafiəsi mexanizmlərini ayrıca normativ tənzimləyir. Alman inzibati hüquq doktrinasında isə inzibati aktla faktiki xarakterli hərəkət arasında fərqləndirmə meyarları uzunmüddətli elmi tədqiqatlar və məhkəmə təcrübəsi nəticəsində sistemli konsepsiya şəklində formalaşdırılmışdır. Bu yanaşmalar hüquqi müəyyənlik prinsipinin təmin edilməsinə, inzibati fəaliyyət formalarının düzgün təsnifatına və hüquq tətbiqetmə təcrübəsində vahid yanaşmanın formalaşmasına mühüm töhfə verir.

Nəticə etibarilə, inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi sərhədlərinin daha dəqiq müəyyən edilməsi, onların normativ tənzimlənməsinin təkmilləşdirilməsi və hüquqi xüsusiyyətlərinin qanunvericilikdə sistemli şəkildə əks etdirilməsi inzibati hüququn inkişafının mühüm istiqamətlərindən biri hesab edilməlidir. Bu baxımdan aparılacaq qanunvericilik islahatları və elmi-nəzəri təkmilləşdirmələr hüquqi müəyyənlik prinsipinin gücləndirilməsinə, inzibati məhkəmə təcrübəsində vahid yanaşmanın formalaşmasına və inzibati orqanların fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının daha da təkmilləşdirilməsinə xidmət edəcəkdir. Bu baxımdan müvafiq sahədə nəzəri və normativ təkmilləşdirilmələrin həyata keçirilməsi məqsədilə aşağıdakı təkliflərin irəli sürülməsi məqsədəuyğun hesab edilir:

1. Azərbaycan Respublikasının “İnzibati icraat haqqında” Qanununda faktiki xarakterli hərəkətin leqal anlayışı xarici dövlətlərin qanunvericiliklərində təsvir olunmuş analoji formada ayrıca təsbit edilməlidir;

2. “İnzibati icraat haqqında” Qanunda faktiki xarakterli hərəkətlərə həsr olunmuş ayrıca fəsil nəzərdə tutulmalı, həmin fəsildə faktiki xarakterli hərəkətin anlayışı, hüquqi təbiəti, həyata keçirilməsinin əsasları, tətbiq edilmə prinsipləri, əsaslandırılması, hüquqi nəticələri, habelə bu hərəkətlərdən inzibati və məhkəmə qaydasında müdafiə mexanizmləri kompleks şəkildə tənzimlənməlidir;

3. İnzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlər arasında fərqləndirmə meyarları qanunvericilikdə və ya Ali Məhkəmə təcrübəsində sistemli şəkildə formalaşdırılmalıdır. Xüsusilə hüquqi nəticənin yaranma anı, hüquqi iradənin mövcudluğu, hüquqi nəticələrin xarakteri, hüquqi müdafiə vasitələri və hüquqi qüvvənin aradan qaldırılması kimi meyarların normativ və ya interpretativ qaydada müəyyən edilməsi hüquq tətbiqetmə praktikasında vahid yanaşmanın formalaşmasına xidmət edər;

4. İnzibati orqanların faktiki xarakterli hərəkətlərinin həyata keçirilməsi zamanı riayət edilməli olan hüquqi prinsiplər qanunvericilikdə ayrıca müəyyən edilməlidir. Xüsusilə qanunçuluq, proporsionallıq, diskresion səlahiyyətlərin həddləri, hüquqlara müdaxilənin zəruriliyi və müdaxilənin hüquqi əsasları faktiki xarakterli hərəkətlər baxımından ayrıca normativ tənzimlənməlidir;

5. Azərbaycan inzibati hüquq nəzəriyyəsində inzibati aktlarla faktiki xarakterli hərəkətlərin hüquqi fərqlərinə dair vahid elmi konsepsiyanın formalaşdırılması məqsədilə müqayisəli hüquqi tədqiqatların genişləndirilməsi məqsəduyğun hesab edilir. Xüsusilə Almaniya, Estoniya və Latviya inzibati hüquq doktrinasında formalaşmış elmi yanaşmaların milli hüquq nəzəriyyəsinə uyğunlaşdırılması bu institutların hüquqi mahiyyətinin daha dolğun müəyyən edilməsinə, hüquq tətbiqetmə təcrübəsinin təkmilləşdirilməsinə və inzibati məhkəmə icraatında vahid hüquqi yanaşmanın formalaşmasına mühüm töhfə verə bilər.

Bu təkliflərin həyata keçirilməsi inzibati icraatın hüquqi təminatını möhkəmləndirəcək, vətəndaşların hüquqlarının müdafiəsini gücləndirəcək və hüquqi dövlət prinsiplərinin tam reallaşmasına şərait yaradacaqdır. Hüquqi islahatlar və inzibati proseslərin təkmilləşdirilməsi davamlı olaraq həyata keçirilməli, beynəlxalq təcrübə və insan hüquqları standartları nəzərə alınaraq sistemli yanaşma tətbiq olunmalıdır.

ƏDƏBİYYAT (REFERENCES):

1. Aedmaa A., Parrest N. Overview Study Material on Administrative Law. Tallinn, State Chancellery of the Republic of Estonia, Public Service Development and Training Centre, 2003, 73 pages. / in Estonian / Aedmaa A., Parrest N. Ülevaatlük õppematerjal haldusõigusest. Tallinn, Eesti Vabariigi Riigikantselei Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, 2003, 73 lk.
2. Administrative Procedure Act of the Republic of Estonia, 2001.

- URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/505122023003/consolide> (last access: 05.06.2026)
3. Administrative Procedure Code of the Republic of Azerbaijan, 2009.
URL: <https://e-qanun.az/framework/46945> (last access: 05.06.2026)
 4. Administrative Procedure Law of the Republic of Latvia, 2001.
URL: <https://likumi.lv/ta/en/id/55567-administrative-procedure-law> (last access: 05.06.2026)
 5. Aliyev A. Human Rights. Baku, "Nurlar" Publishing and Printing Center, 2019, 352 p. / in Azerbaijani / Əliyev Ə. İnsan hüquqları. Bakı, "Nurlar" Nəşriyyat-Poliqrafiya Mərkəzi, 2019, 352 s.
 6. Aliyev S. Commentary on the Administrative Procedure Code. Baku, "Elm və Təhsil" Publishing House, 2024, 777 pages. / in Azerbaijani / Əliyev S. İnzibati Prosessual Məcəllənin kommentariyası. Bakı, "Elm və Təhsil" Nəşriyyatı, 2024, 777 səh.
 7. Atakishiyev B. Administrative Law and Terms. Baku, "Scientific publication" Publishing House, 2008, 312 p. / in Azerbaijani / Atakışiyev B. İnzibati hüquq və terminlər. Bakı, "Elmi nəşr" Nəşriyyatı, 2008, 312 s.
 8. Bakhshiyeva N. The Essence, Role and Subject Matter of Judicial Proceedings in Administrative Legal Disputes. Baku, "E.L." NPM LLC, 2014, 224 pages. / in Azerbaijani / Baxşıyeva N. İnzibati hüquqi mübahisələr üzrə məhkəmə icraatının mahiyyəti, rolu və predmeti. Bakı, "E.L." NPŞ MMC, 2014, 224 səh.
 9. Cabinet of Ministers of the Republic of Azerbaijan. Resolution No. 136 on the Approval of the Classification of Administrative Authorities, 2007.
URL: <https://e-qanun.az/framework/13839> (last access: 05.06.2026)
 10. Constitution of the Republic of Azerbaijan, 1995.
URL: <https://e-qanun.az/framework/897> (last access: 05.06.2026)
 11. Elias R. A. The Legislative History of the Administrative Procedure Act. Fordham Environmental Law Review, 2016, Vol. 27, No. 2, p. 207–224
 12. Jafarzade Sh. Theoretical Aspects of the Adoption of Administrative Legal Acts. Scientific Research International Online Scientific Journal, 2022, Vol. 2, No. 8, p. 15–18. / In Azerbaijani / Cəfərzadə Ş. İnzibati hüquqi aktların qəbul edilməsinin nəzəri aspektləri // Elmi Tədqiqat. Beynəlxalq online elmi jurnal. – 2022. – Cild 2. – № 8. – s. 15–18.
 13. Königsman A. Administrative Court Proceedings in Azerbaijan. Baku, "Legal Literature" Publishing House, 2013, 401 pages. / in Azerbaijani / Köniqsmann A. Azərbaycanın inzibati məhkəmə icraatı. Bakı, "Hüquq ədəbiyyatı" nəşriyyatı, 2013, 401 səh.
 14. Law of the Republic of Azerbaijan on Administrative Proceedings, 2005. / in Azerbaijani / Azərbaycan Respublikasının "İnzibati icraat haqqında" Qanunu, 2005.
URL: <https://e-qanun.az/framework/11254> (last access: 05.06.2026)

15. Mammedova Z. Classification of Administrative Authorities in Legislation. Azerbaijan Law Journal, 2024, No. 3, p. 89–96. / In Azerbaijani / Məmmədova Z. Qanunvericilikdə inzibati orqanların təsnifatı // Azərbaycan Hüquq Jurnalı. – 2024. – № 3. – s. 89–96.
16. Maurer H., Waldhoff C. General Administrative Law. 21st ed. Munich, C.H. Beck Publishing House, 2023, 920 pages. / in German / Maurer H., Waldhoff C. Allgemeines Verwaltungsrecht. 21. Aufl. München, C.H. Beck Verlag, 2023, 920 səh.
17. Mehdiyev F. Administrative Law. Baku, Caucasian University Publications, 2010, 515 pages. / in Azerbaijani / Mehdiyev F. İnzibati hüquq. Bakı, Qafqaz Universitetinin nəşrləri, 2010, 515 səh.
18. Najafguliyev R. Administrative Law. Baku, "Bakı" Printing House, 2024, 662 pages. / In Azerbaijani / Nəcəfquliyev R. İnzibati hüquq. Bakı, "Bakı" mətbəəsi, 2024, 662 səh.
19. Perlingeiro R. Rethinking Due Process of Law in the Administrative Sphere. BRICS Law Journal, 2022, vol. 9, no. 3, p. 39–52.
20. Redish M. H., McCall K. Due Process, Free Expression, and the Administrative State. Notre Dame Law Review, 2018, Vol. 94, No. 1, p. 297–328.
21. Sinaiko E. R. Due Process Rights of Participation in Administrative Rulemaking. California Law Review, 1975, Vol. 63, No. 4, p. 886–925.
22. Suksi M. Administrative Due Process When Using Automated Decision-Making in Public Administration: Some Notes from a Finnish Perspective. Artificial Intelligence and Law, 2021, Vol. 29, No. 1, p. 87–110
23. Tapia R. A. H. The Right to an Administrative Due Process in the General Administrative Procedure Act of Peru. Revista de Investigações Constitucionais, 2015, vol. 2, no. 1, p. 137–166. / In Spanish / Huapaya Tapia R. A. El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. Revista de Investigações Constitucionais, 2015, vol. 2, n. 1, p. 137–165
24. The Decision No. 02 of the Administrative Chamber of the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan, 13.08.2020
25. Tiban D. A., Orozco R. H. S. Due Process in Administrative Proceedings for the Protection of Rights in the Cantonal Board. Opuntia Brava, 2024, Vol. 16, No. 1, p. 126–140
26. Walker C. Modernizing the Administrative Procedure Act. Administrative Law Review, 2017, Vol. 69, No. 3, p. 629–670
27. Yusubov Sh. Constitutional Legal Analysis of Certain Aspects of Fundamental Rights and Freedoms. Azerbaijan Law Journal, 2024, No. 3, p. 61–69. / In Azerbaijani / Yusubov Ş. Əsas hüquq və azadlıqların bir sıra cəhətlərinin konstitusion hüquqi təhlili // Azərbaycan Hüquq Jurnalı. – 2024. – № 3. – s. 61–69.

COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE ACTS AND DE FACTO ACTIONS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES

ROYA MIRTALIBOVA*

Annotation

Within the concept of the modern rule-of-law state, administrative acts adopted and de facto actions carried out by administrative authorities constitute the principal legal forms of public administration. A comparative examination of the legal nature, scope of application, and legal consequences of these forms of administrative activity is of particular importance for the theoretical development of administrative law, the improvement of law enforcement practice, and the effective protection of individual rights.

The purpose of this study is to analyse the legal nature of administrative acts and de facto actions, to identify their similarities and differences from both theoretical and practical perspectives, to determine the existing problems arising from the application of the current legislation, and, through a comparative analysis of international experience, to propose scientifically substantiated recommendations for improving the legal regulation of these institutions. Within the scope of the research, particular attention is devoted to the legal consequences of administrative acts, the legal status of de facto actions, the limits of the powers of administrative authorities, the mechanisms of administrative and judicial review, as well as the implementation of the principles of legal certainty and legality.

The relevance of the subject stems from the increasing complexity of modern administrative activity, the diversification of the legal forms of action employed by administrative authorities, the widespread implementation of digital governance systems, and the growing need to improve legal protection mechanisms. In particular, the absence of clear legal boundaries between administrative acts and de facto actions has given rise to various practical difficulties in the application of administrative law, thereby increasing the significance of scholarly research in this field.

The findings of the study are intended to contribute to a more precise determination of the legal distinctions between administrative acts and de facto actions, the improvement of their normative regulation, the establishment of a consistent approach in law enforcement practice, and the enhancement of the protection of individual rights through scientifically grounded practical recommendations. Consequently, the study is expected to make a significant

* State Cadastre and Register of Real Estate, Baku Territorial Department No. 1 of the public legal entity, Legal Department, Azerbaijan. Email- royalmiriyeva@gmail.com

contribution to the development of administrative law, the strengthening of the principle of legal certainty, and the further improvement of the legal foundations of public administration.

Keywords: *administrative authorities, administrative acts, de facto actions, comparative analysis, administrative law, legal certainty, judicial review, public administration, administrative procedure, rule of law.*

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ И ФАКТИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

РОЙА МИРТАЛЫБОВА*

Аннотация

В современной концепции правового государства административные акты, принимаемые административными органами, а также совершаемые ими фактические действия являются основными правовыми формами осуществления публичного управления. Сравнительное исследование правовой природы, сферы применения и юридических последствий данных форм административной деятельности имеет особое значение для развития теории административного права, совершенствования правоприменительной практики и обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов граждан.

Целью настоящего исследования является анализ правовой природы административных актов и фактических действий, выявление их сходных и отличительных признаков в теоретическом и практическом аспектах, определение проблем применения действующего законодательства, а также выработка научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования на основе сравнительно-правового анализа зарубежного опыта. В рамках исследования подробно рассматриваются юридические последствия административных актов, правовой статус фактических действий, пределы полномочий административных органов, механизмы административного и судебного контроля, а также вопросы реализации принципов законности и правовой определенности.

Актуальность темы обусловлена усложнением современной административной деятельности, расширением форм реализации полномочий административных органов, широким внедрением систем цифрового государственного управления и необходимостью дальнейшего

* Государственный кадастр и реестр недвижимого имущества, Бакинское территориальное управление № 1 публичного юридического лица, Юридический департамент, Азербайджан. Email- royalmiriyeva@gmail.com

совершенствования механизмов правовой защиты. Особое значение приобретает отсутствие четкого разграничения между административными актами и фактическими действиями, что на практике вызывает многочисленные сложности при применении норм административного права и усиливает потребность в проведении комплексных научных исследований в данной сфере.

Результаты проведенного исследования направлены на более точное определение правовых различий между административными актами и фактическими действиями, совершенствование их нормативного регулирования, формирование единообразного подхода в правоприменительной практике, а также подготовку научно-практических рекомендаций, способствующих повышению эффективности защиты прав физических и юридических лиц. Реализация предложенных подходов будет способствовать дальнейшему развитию административного права, укреплению принципа правовой определенности и совершенствованию правовых основ государственного управления.

Ключевые слова: административные органы, административный акт, фактические действия, сравнительный анализ, административное право, правовая определенность, судебный контроль, публичное управление, административное производство, принцип законности.

Redaksiyaya daxil olma tarixi: 29.11.2025

Çapa qəbul: 05.06.2026