



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА ОБЖАЛОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

Асадов У.А.

Студент магистратуры

Ташкентский государственный

Юридический Университет

100047. г. Ташкент, ул. Сайилгох, 35

ulugbek6006992@gmail.com

+998 97 399 13 57

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15681777>

Аннотация: Статья посвящена анализу современного состояния института обжалования административных актов в Республике Узбекистан. Рассматриваются ключевые нормативные акты, регулирующие эту сферу, а также основные проблемы, затрудняющие эффективную реализацию прав граждан и юридических лиц на защиту от неправомерных административных решений. В статье подробно рассмотрено сложности, связанные с несогласованностью законодательных норм, неопределенностью понятийного аппарата, пробелами в правовом регулировании отдельных категорий актов, противоречиями в сроках обжалования, трудностями при определении подведомственности, доказыванием, а также с исполнением решений. Отдельное внимание уделено недостаткам как административной, так и судебной практики, а также необходимости унификации процедур, усиления прозрачности и развития электронных форм обжалования.

Ключевые слова: административные акты, обжалование, административное судопроизводство, законодательные пробелы, сроки обжалования, судебная практика, электронное обжалование, права заявителей

За последние годы в Узбекистане сформирована комплексная нормативно-правовая база, регулирующая порядок обжалования административных актов. Ключевыми нормативными актами в этой сфере являются Закон «Об административных процедурах» и Кодекс административного судопроизводства, которые заложили основу для формирования современной системы административной юстиции.

Несмотря на достигнутый прогресс, в правовом регулировании и практике обжалования административных актов сохраняются определенные проблемы, включая недостаточную согласованность между общими и специальными нормами, неопределенность понятийного аппарата, пробелы в регулировании отдельных видов административных актов, сложности с определением подведомственности и подсудности, проблемы с доказыванием и исполнением решений.

Анализ судебной и административной практики показывает, что процедура судебного обжалования используется заявителями значительно чаще, чем административное обжалование. При этом основными категориями обжалуемых актов являются решения в сфере лицензирования и разрешительных процедур, акты налоговых органов, решения в сфере строительства и землепользования.

В развитии правового регулирования порядка обжалования административных актов наблюдаются как положительные тенденции (систематизация

законодательства, цифровизация процедур обжалования, усиление гарантий прав заявителей), так и негативные (усложнение законодательства, формализация процедур, недостаточная эффективность судебного контроля).

Как было указано выше, действующий порядок, механизм и система обжалования административных документов из-за наличия в них недостатков и упущений требует усовершенствования.

По данным Верховного суда Республики Узбекистан, за последние годы наблюдается устойчивый рост количества дел об обжаловании решений административных органов и органов самоуправления граждан, их должностных лиц. Согласно архивным данным Верховного суда, за 2024 год было рассмотрено 15 373¹ дел об обжаловании решений административных органов и органов самоуправления граждан, их должностных лиц.

Анализ судебной практики позволяет выделить следующие основные категории обжалуемых актов²:

- Решения в сфере лицензирования и разрешительных процедур
- Акты налоговых органов
- Решения в сфере строительства и землепользования
- Акты органов самоуправления граждан
- Решения в сфере регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Изучение судебных решений позволяет выявить типичные основания для отмены административных актов:

- Нарушение процедуры принятия акта:
 - Несоблюдение сроков рассмотрения обращений
 - Непредоставление заинтересованному лицу возможности быть выслушанным
 - Отсутствие надлежащего уведомления о принятом решении
- Нарушение компетенции:
 - Принятие решения неуполномоченным органом или должностным лицом
 - Превышение полномочий при принятии решения
 - Нарушение материального права:
 - Неправильное толкование и применение норм материального права
 - Несоответствие решения требованиям законодательства
- Недостаточное обоснование решения:
 - Отсутствие мотивировочной части в административном акте
 - Неполное исследование обстоятельств дела
 - Игнорирование доводов заинтересованного лица
- Нарушение принципа соразмерности:
 - Применение чрезмерно обременительных мер
 - Несоответствие принятых мер целям административного акта

Анализ административной практики показывает, что процедура административного обжалования используется заявителями значительно реже, чем

судебное обжалование. Это связано с рядом факторов, включая недостаточное доверие к объективности рассмотрения жалоб вышестоящими административными органами и отсутствие четких процедурных гарантий.

В некоторых сферах (например, налоговой и таможенной) административное обжалование является особо неэффективным механизмом защиты прав. Так, по данным Государственного налогового комитета, за 2024 год им поступило 668³ претензий по поводу налоговых проверок. По 34⁴ претензиям были предприняты меры, а по 602⁵ обращениям просто было дано объяснение.

Административная практика характеризуется следующими проблемами: формальный подход к рассмотрению административных жалоб; недостаточная мотивированность решений по административным жалобам; тенденция к защите «ведомственных интересов» при рассмотрении жалоб вышестоящими органами; ограниченный доступ заявителей к информации о ходе рассмотрения жалобы; отсутствие публичных реестров и баз данных по административным жалобам.

Проблемы и тенденции в правовом регулировании порядка обжалования административных актов.

Недостаточная согласованность между общими и специальными нормами. Проблема несогласованности между общими положениями Закона «Об административных процедурах» и специальными нормами отраслевого законодательства является одной из ключевых, так как она создает правовую неопределенность, затрудняющую как правоприменение, так и защиту прав граждан и юридических лиц.

В строительной сфере заявитель, оспаривающий отказ в выдаче разрешения на строительство, может столкнуться с противоречиями между Законом «Об административных процедурах» и специальными нормами, регулирующими градостроительную деятельность. Например, в перечне оснований для отказа в согласовании проектно-сметных документов согласно приложению № 4 к Постановлению Кабинета Министров № 200 от 20 апреля 2022 года «Административный регламент предоставления государственных услуг по согласованию проектно-сметной документации»⁶ нет основание, предусматривающее отказ ввиду несоответствия проектно-сметной документации градостроительным требованиям и нормам (требованиям ШНК). Но при этом уполномоченный орган (управления строительства) при выявлении несоответствия проекта строительным нормам отказывает в согласовании, указав при этом другие основания.

Несогласованность норм также усложняет работу административных органов и судов, которые вынуждены интерпретировать противоречивые положения. Это увеличивает риск принятия необоснованных решений и снижает доверие к системе административной юстиции. Для устранения проблемы требуется проведение системного анализа отраслевого законодательства и приведение его в соответствие с общими нормами.

Неопределенность понятийного аппарата. Отсутствие всеобъемлющего подхода к определению административного акта создает путаницу в правоприменении. Различные нормативные акты используют термины «административный акт», «решение», «акт управления», «постановление» и другие без четкого разграничения их правовой природы. Это затрудняет квалификацию предмета обжалования, особенно в сложных делах, где акт может одновременно затрагивать несколько сфер правового регулирования.

В практике налоговых органов часто возникают споры о том, является ли уведомление о начислении штрафа административным актом, подлежащим обжалованию в административном порядке, или это документ иного характера, требующий обращения в суд. Отсутствие единого подхода приводит к тому, что заявители теряют возможность своевременно оспаривать такие акты из-за неверной квалификации.

Неопределенность понятийного аппарата также усложняет обучение и профессиональную подготовку юристов и работников административных органов. Например, в международной практике (в частности, в Германии и Франции) существуют четкие законодательные определения административного акта и промежуточного административного акта, что облегчает правоприменение. В Узбекистане целесообразно разработать определение термина «предварительный административный акт», который станет частью Закона «Об административных процедурах».

Пробелы в регулировании отдельных видов административных актов. Отсутствие четкого регулирования порядка обжалования промежуточных административных актов является значительным пробелом. Такие акты, например, решения о приостановлении лицензии или предварительные уведомления о проверке, могут существенно ограничивать права граждан и организаций, но их обжалование затруднено из-за отсутствия специальных норм.

Решение о приостановлении деятельности предприятия в рамках проверочной процедуры может быть промежуточным, но его последствия (например, остановка производства) могут быть необратимыми. Отсутствие четкого порядка обжалования таких решений приводит к тому, что заявители вынуждены ждать окончательного решения, теряя время и ресурсы.

Проблема группового обжалования особенно актуальна в контексте экологических или градостроительных решений, затрагивающих интересы местных сообществ. Например, решение о строительстве промышленного объекта может вызывать протесты. При этом если заинтересованные лица обращаются в суд по отдельности, то в этом случае суд каждый раз определяет обстоятельства дела по-новому. Причина этому служит указание в части 2 статьи 72 Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве. В нем указано, что не доказываются только те обстоятельства, которые установлены решением суда по ранее рассмотренному только между теми же лицами⁷. Данное обстоятельство существенно усложняет процесс рассмотрения судебных дел.

Противоречия в сроках обжалования. Различия в сроках обжалования, установленных разными нормативными актами, создают правовую неопределенность. Например, в Законе «Об исполнении судебных актов и актов иных органов» установлены сроки обжалования, которые составляют 10 дней (статья 86¹)⁸ для решений исполнителя, в то время как общий срок по Закону «Об административных процедурах» составляет один месяц (64 статья)⁹. Это приводит к ситуациям, когда заявители, не обладая специальными юридическими знаниями, пропускают сроки обжалования, ошибочно ориентируясь на общие нормы. Противоречия в сроках также создают нагрузку на суды, которые вынуждены рассматривать споры о восстановлении пропущенных сроков. Для решения проблемы требуется унификация сроков обжалования с установлением разумного минимального периода (например, 6 месяцев) для всех видов административных актов.

Так же, на практике остается неопределенным начало исчисления срока подачи жалоб на бездействие должностных лиц. Так согласно законодательству жалобы в суд могут быть поданы в течение шести месяцев после того, как заявителю стало известно о нарушении его прав. Но на практике остается неизвестным с какого момента начать исчисление шестимесячного срока если жалоба подается на бездействие должностных лиц административного органа. В законодательстве в подавляющем большинстве случаев установлены конкретные сроки выполнения должностными лицами административного органа их полномочий в сфере администрирования. Например, согласно статье 104 Налогового кодекса Республики Узбекистан, налоговый орган обязан принять решение о возврате излишне уплаченного налога или об отказе в течение 10 дней со дня получения заявления от налогоплательщика. В данном случае, суды иногда указывают, что срок подачи жалобы начинается течь после окончания срока принятия решения, а иногда утверждает, что срок начинается течь с момента, когда заявитель не получил ответ на свои обращения.

Сложности с определением подведомственности и подсудности. Разграничение административных и гражданско-правовых споров остается проблемой, несмотря на принятие Кодекса административного судопроизводства. Суды нередко отказывают в принятии заявлений, ссылаясь на не подведомственность, что приводит к затягиванию процесса защиты прав.

Спор о правомерности начисления штрафа налоговым органом может быть ошибочно квалифицирован как гражданско-правовой, если он связан с договорными отношениями. Это приводит к отказу суда в принятии заявления, вынуждая заявителя обращаться в другой суд, что увеличивает временные и финансовые затраты.

Проблема усугубляется отсутствием четких критериев разграничения в законодательстве. Например, в международной практике (в частности, в Европейском союзе) существуют четкие руководства по классификации споров, которые помогают судам и заявителям. В Узбекистане требуется разработка подобных руководств и обучение судей для единообразного применения норм.

Проблемы с доказыванием. Хотя законодательство возлагает бремя доказывания на административный орган, на практике заявители часто вынуждены

самостоятельно собирать доказательства. Это связано с пассивностью административных органов в предоставлении документов и недостаточной активностью судов в истребовании доказательств.

При обжаловании решения о сносе объекта заявителю может потребоваться предоставить техническую документацию, подтверждающую законность строительства, хотя эта информация уже имеется у административного органа. Отказ органа предоставить документы затрудняет защиту прав.

Проблема доказывания особенно остро стоит для граждан с ограниченными ресурсами, которые не могут позволить себе юридическую помощь. Для решения проблемы необходимо усилить роль суда в истребовании доказательств и установить санкции за непредоставление документов административными органами.

Недостаточная регламентация электронных форм обжалования. Отсутствие детальных процедур и технических регламентов для электронного обжалования ограничивает доступность этого механизма.

Внедрение электронных форм обжалования требует не только технической инфраструктуры, но и информационных кампаний для повышения цифровой грамотности населения. Примером успешной практики может служить Эстония, где электронное обжалование интегрировано в единую государственную платформу.

Проблемы с исполнением решений. Отсутствие эффективных механизмов контроля за исполнением решений по административным жалобам снижает эффективность защиты прав. Например, даже если суд признает административный акт незаконным, административный орган может затягивать исполнение решения, не неся за это ответственности.

Решение суда об отмене штрафа может быть проигнорировано налоговым органом, который продолжает требовать уплаты штрафа, вынуждая заявителя повторно обращаться в суд.

Необходимы законодательные меры, предусматривающие административную и дисциплинарную ответственность должностных лиц за неисполнение решений. Также целесообразно создание публичного реестра исполнения решений для повышения прозрачности.

Формальный подход к рассмотрению жалоб. Формальный подход вышестоящих органов к рассмотрению жалоб снижает эффективность административного обжалования. Например, органы могут отклонять жалобы по формальным основаниям, не вникая в суть дела, что вынуждает заявителей обращаться в суд.

Жалоба на отказ в выдаче разрешения может быть отклонена из-за отсутствия одного документа, хотя заявитель предоставил достаточно доказательств законности своих требований.

Формализм связан с недостаточной квалификацией сотрудников и отсутствием единых стандартов рассмотрения жалоб. Необходимы тренинги для работников административных органов и разработка методических рекомендаций.

Недостаточная прозрачность процедур. Отсутствие доступа к информации о ходе рассмотрения жалоб снижает доверие к системе. Например, заявители часто не получают уведомлений о статусе их жалобы или же статус указывается не верно, что создает неопределенность.

Гражданин, подавший жалобу на отказ в предоставлении социальной помощи, может месяцами ждать ответа, не зная, на каком этапе находится рассмотрение.

Создание публичных реестров жалоб и внедрение онлайн-отслеживания статуса жалоб (как в системах электронного правительства в Сингапуре) могли бы повысить прозрачность.

Неединообразная практика. Различия в толковании норм разными органами приводят к неравенству в правоприменении. Например, один налоговый орган может трактовать норму о сроках обжалования как обязательную, а другой – как рекомендательную.

Один суд принимает градостроительные нормы касательно жилых объектов к нежилым объектам, а другой суд утверждает, что это не допустимо.

Для устранения проблемы требуется разработка единых методических рекомендаций и усиление роли Верховного суда в формировании единообразной практики.

Сложности с мерами предварительной защиты. Редкое применение мер предварительной защиты связано с отсутствием четких критериев и опасениями судей. Например, суд может отказать в приостановлении действия акта о сносе объекта, даже если это угрожает правам заявителя.

Необходима разработка критериев применения мер предварительной защиты и их закрепление в законодательстве.

Проведенное исследование правового регулирования порядка обжалования административных актов в Республике Узбекистан позволяет сделать следующие выводы:

За последние годы в Узбекистане сформирована комплексная нормативно-правовая база, регулирующая порядок обжалования административных актов. Ключевыми нормативными актами в этой сфере являются Закон «Об административных процедурах» и Кодекс административного судопроизводства, которые заложили основу для формирования современной системы административной юстиции.

Несмотря на достигнутый прогресс, в правовом регулировании и практике обжалования административных актов сохраняются определенные проблемы, включая недостаточную согласованность между общими и специальными нормами, неопределенность понятийного аппарата, пробелы в регулировании отдельных видов административных актов, сложности с определением подведомственности и подсудности, проблемы с доказыванием и исполнением решений.

Анализ судебной и административной практики показывает, что процедура судебного обжалования используется заявителями значительно чаще, чем административное обжалование. При этом основными категориями обжалуемых актов являются решения в сфере лицензирования и разрешительных процедур, акты налоговых органов, решения в сфере строительства и землепользования.

В развитии правового регулирования порядка обжалования административных актов наблюдаются как положительные тенденции (систематизация законодательства, цифровизация процедур обжалования, усиление гарантий прав

заявителей), так и негативные (усложнение законодательства, формализация процедур, недостаточная эффективность судебного контроля).

Литература:

1. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г. (ред. от 12.03.2025) // Национальная база данных законодательства – 26.01.2018.
2. Закон Республики Узбекистан от 29.08.2001 г. № 258-II (ред. от 10.10.2024) «Об исполнении судебных актов и актов иных органов» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан – 2001 г. (<https://www.lex.uz/docs/13896>)
3. Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 (ред. от 21.04.2021) «Об административных процедурах» // Национальная база данных законодательства – 09.01.2018. (<https://lex.uz/docs/3492203>)
4. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20.04.2022 г. № 200 (ред. от 03.03.2025) «Об утверждении единых административных строительных регламентов в сфере строительства» // Национальная база данных законодательства – 20.04.2022. (<https://lex.uz/ru/docs/5970701#5972566>)
5. <https://sud.uz/ru/news-2025-02-03-1-2/>
6. https://api-portal.gov.uz/uploads/0546807f-21a3-a36f-a850-5420b809ae74_media_.pdf