

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Исматуллаев Давронбек Улугбекович

Ташкентский государственный юридический университет.

Email: davrontsk@icloud.com

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21182348>

Аннотация. В статье исследуются теоретические основы и практические перспективы внедрения концепции административного акта в административное судопроизводство Республики Узбекистан. На основе сравнительно-правового анализа немецкой модели и опыта постсоветских государств рассматриваются понятие, признаки и юридическое значение административного акта.

Анализируется судебная практика административных судов в налоговой и кадастровой сферах, а также в области исполнительного производства; выявляются системные пробелы действующего КоАС РУз и формулируются конкретные предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: административный акт, административное судопроизводство, КоАС РУз, Закон об административных процедурах, ничтожность, судебный контроль, административная реформа, VwVfG, VwGO.

PROSPECTS FOR THE INTRODUCTION OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE ACT INTO THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Abstract. The article examines the theoretical foundations and practical prospects of introducing the concept of administrative act into the administrative proceedings of the Republic of Uzbekistan. Based on a comparative legal analysis of the German model and the experience of post-Soviet states, the notion, characteristics and legal significance of the administrative act are considered.

The judicial practice of administrative courts in tax, cadastral, and enforcement proceedings is analyzed; systemic gaps in the current Administrative Procedure Code are identified, and specific legislative proposals are formulated.

Keywords: administrative act, administrative proceedings, Administrative Procedure Code of Uzbekistan, Law on Administrative Procedures, nullity, judicial review, administrative reform, VwVfG, VwGO.

Развитие административной юстиции в Республике Узбекистан вступило в качественно новый этап с принятием Постановления Президента Республики Узбекистан от 30 января 2025 года № ПП-33¹, закрепившего в качестве стратегической задачи внедрение современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства. Принятие в 2017–2018 годах специализированных процессуальных актов – Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» (далее – ЗАП) и Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (далее – КоАС) – заложило основы системы публично-правовой защиты. Между тем между этими двумя актами образовалось принципиальное терминологическое расхождение: ЗАП в

¹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 30 января 2025 года № ПП-33 «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства». URL: <https://lex.uz/ru/docs/7351827>

статье 4 закрепляет понятие «административный акт» в качестве центрального инструмента публично-правового регулирования², тогда как КоАС, принятый одновременно, не воспринял данную концепцию и оперирует обобщёнными понятиями «решение» и «действие (бездействие)» административного органа. Именно это расхождение порождает системные проблемы, выявленные в судебной практике и обуславливающие необходимость настоящего исследования.

Понятие и признаки административного акта.

В отечественной правовой науке сложилось устойчивое понимание административного акта как изданного в одностороннем порядке уполномоченным административным органом на основе закона индивидуального правового акта, направленного на регулирование публично-правовых отношений и влекущего юридические последствия для конкретных субъектов. Профессор Ж.Н. Нематов выделяет пять ключевых признаков административного акта: (1) принятие уполномоченным административным органом; (2) основание на властных полномочиях; (3) возникновение правовых последствий в рамках публично-правовых отношений; (4) направленность на внешних субъектов, то есть на лиц, находящихся за пределами организационной структуры органа; (5) индивидуальный (конкретный) характер³. Немецкая доктрина, получившая нормативное закрепление в § 35 Закона об административных процедурах ФРГ (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG), определяет административный акт как «любое распоряжение, решение или иную властную меру административного органа, направленную на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющую непосредственное правовое последствие внешнего характера»⁴.

Принципиально важным в этом определении является признак внешнего правового последствия, прямо разграничивающий административный акт и внутриорганизационные распоряжения; данный признак в действующей редакции статьи 4 ЗАП отсутствует, что создаёт дополнительную неопределённость при квалификации оспариваемых актов в суде.

Наряду с содержательными признаками важное значение имеет терминологическое несоответствие языковых версий ЗАП: русскоязычный текст закона оперирует понятием «административный акт», тогда как в узбекскоязычной версии используется термин «маъмурий ҳужжат» (административный документ), имеющий более широкое и менее специализированное значение. Данное расхождение не является техническим – оно способно порождать различное понимание правовой природы предмета судебного контроля и требует устранения путём унификации терминологии в обеих языковых версиях закона.

Проблемы судебной практики.

Анализ судебной практики административных судов Республики Узбекистан свидетельствует о том, что отсутствие в КоАС понятия административного акта влечёт два диаметрально противоположных порока в правоприменении.

² Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» от 8 января 2018 года (статья 4) // URL: <https://lex.uz/docs/3492203>; Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25 января 2018 года // URL: <https://lex.uz/docs/3527365>

³ Нематов Ж.Н. Условия правомерности административного акта и ошибки административного усмотрения (дискреционного полномочия) // Review of Law Sciences. 2020. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/usloviya-pravomernosti-administrativnogo-akta-i-oshibki-administrativnogo-usmotreniya-diskreسیونnogo-polnomochiya>

⁴ Закон об административных процедурах ФРГ (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) от 25 мая 1976 года (§ 35 VwVfG) // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>

В первом случае суды отказывают в рассмотрении требований по существу, самостоятельно, без нормативной опоры, квалифицируя предмет спора как лежащий за пределами административного судопроизводства. В частности, в сфере исполнительного производства суды констатировали, что акт об аресте имущества, вынесенный государственным исполнителем Бюро принудительного исполнения, не является административным актом, – и на этом основании прекращали производство, направляя заявителей в гражданские суды. При этом данный вывод не опирается на какую-либо нормативную дефиницию в КоАС, а акт об аресте в полной мере обладает всеми пятью признаками административного акта, закреплёнными в статье 4 ЗАП: он принят уполномоченным государственным органом в публично-правовой сфере, носит индивидуальный характер и непосредственно влечёт внешнее правовое последствие – ограничение права распоряжения имуществом конкретного лица.

Аналогичная проблема воспроизводится в налоговой сфере, где отказные письма налоговых органов систематически квалифицируются судами как «действия» должностных лиц, а не как властные решения, несмотря на то что по правовой природе они выражают волеизъявление органа об отказе в удовлетворении конкретного требования и непосредственно затрагивают права налогоплательщика. В кадастровых спорах регистрационные записи и уведомления об отказе в регистрации также обладают всеми признаками административного акта, однако отсутствие в КоАС соответствующей нормативной категории не позволяет суду применить единообразные стандарты проверки их правомерности. Во втором случае – симметрично противоположном – суды вопреки отсутствию надлежащей нормативной основы в КоАС фактически обязывают органы совершить конкретные действия, выходя тем самым за пределы конституционно установленного принципа разделения властей. Таким образом, нарушается принцип правовой определённости: идентичные по существу акты квалифицируются по-разному в зависимости от усмотрения конкретного суда, что делает исход спора непредсказуемым для граждан и организаций.

Сравнительно-правовой анализ.

Сравнительный анализ свидетельствует о том, что закрепление понятия административного акта непосредственно в процессуальном законодательстве является устойчивой тенденцией как в западноевропейских, так и в постсоветских правовых системах. В Казахстане Административный процедурно-процессуальный кодекс 2020 года, разработанный по образцу германской модели, закрепляет понятие административного акта в статье 4 и строит на нём всю систему процессуальных инструментов защиты. Кыргызстан, Таджикистан, Азербайджан и Туркменистан также прямо закрепили данную концепцию в своём процессуальном законодательстве. Тем самым Республика Узбекистан, располагающая материально-правовым определением в ЗАП, остаётся едва ли не единственным государством региона, не воспринявшим эту концепцию на уровне административно-процессуального кодекса.

Немецкая модель административного судопроизводства заслуживает особого внимания, поскольку именно на неё ориентировалась административная реформа Узбекистана. Административно-процессуальный кодекс ФРГ (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) построен таким образом, что понятие административного акта, определённое в § 35 VwVfG, выступает системообразующим элементом всего судебного контроля: оно определяет подведомственность дела, выбор надлежащего вида иска и существо судебной

проверки. Принципиальным процессуальным элементом германской модели является обязательное предварительное производство: согласно § 68 VwGO гражданин, считающий административный акт незаконным, обязан до обращения в суд подать возражение в вышестоящий орган, который осуществляет полную проверку акта как на предмет законности, так и на предмет целесообразности⁵. Данный механизм выполняет двойную функцию – обеспечивает самокоррекцию администрации и предотвращает перегрузку судебной системы. Развитый германский институт ничтожности (§ 44 VwVfG), разграничивающий оспоримые и ничтожные акты с соответствующими процессуальными последствиями, также не имеет аналога в действующем КоАС.

Предложения по совершенствованию законодательства.

По результатам проведённого исследования сформулированы следующие предложения по совершенствованию КоАС и ЗАП. Во-первых, предлагается заменить в КоАС разрозненные понятия «решение» и «действие (бездействие) административного органа» на единый термин «административный акт» с отсылкой к определению статьи 4 ЗАП, при этом уточнив, что административное действие квалифицируется как административный акт лишь в случае, когда оно выражается в отказе в удовлетворении требований заявителя; бездействие административного органа при непринятии акта в установленный срок приравнивается к отказу в его принятии. Во-вторых, предлагается унифицировать терминологию узбекскоязычной версии ЗАП, заменив «маъмурий хужжат» на «маъмурий акт». В-третьих, предлагается дополнить определение административного акта в статье 4 ЗАП признаком внешнего правового последствия по образцу § 35 VwVfG, что обеспечит чёткое нормативное разграничение административных актов и внутриорганизационных распоряжений. В-четвёртых, предлагается ввести в КоАС институт ничтожности административного акта с закреплением исчерпывающего перечня оснований ничтожности. В-пятых, предлагается закрепить в КоАС систему видов административных исков с чётким определением каждого вида. В-шестых, предлагается унифицировать подведомственность всех споров, связанных с оспариванием административных актов, сосредоточив их рассмотрение исключительно в административных судах независимо от отраслевой принадлежности спора.

Таким образом, проведённый сравнительно-правовой анализ и изучение судебной практики подтверждают, что отсутствие в КоАС концепции административного акта является системным дефектом, порождающим непредсказуемость судебной защиты и нарушающим единство правоприменения. По данным официальной судебной статистики Республики Узбекистан, за период с 2021 по 2024 год административными судами рассмотрено свыше 69 000 дел, вытекающих из публично-правовых отношений⁶: 34 476 дел об оспаривании решений органов государственного управления, 19 170 дел об оспаривании действий (бездействия) должностных лиц и 16 017 дел об оспаривании решений хокимов. Рост числа дел при сохранении ограниченного понятийного аппарата лишь усугубляет выявленные пробелы.

⁵ Административно-процессуальный кодекс ФРГ (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) от 21 января 1960 г. (§ 40, 68 VwGO) // URL: <https://dejure.org/gesetze/VwGO>

⁶ Статистические показатели деятельности судов Республики Узбекистан // Официальный сайт судебной статистики Верховного суда Республики Узбекистан. URL: <https://stat.sud.uz/administrative>

Внедрение концепции административного акта в КоАС на основе германской модели, адаптированной к национальной правовой системе, позволит обеспечить системную взаимосвязь между ЗАП и КоАС, повысить правовую определённость и трансформировать административное судопроизводство Республики Узбекистан из системы преимущественно декларативного контроля в действенный инструмент реальной защиты прав граждан и организаций – что в полной мере соответствует стратегическим задачам, закреплённым в Постановлении № ПП-33 и Стратегии «Узбекистан – 2030».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Узбекистан от 30 апреля 2023 года // URL: <https://lex.uz/docs/6445147>
2. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25 января 2018 года // URL: <https://lex.uz/docs/3527365>
3. Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» от 8 января 2018 года (статья 4) // URL: <https://lex.uz/docs/3492203>
4. Постановление Президента Республики Узбекистан от 30 января 2025 года № ПП-33 «О дополнительных мерах по внедрению современных механизмов судебной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства» // URL: <https://lex.uz/ru/docs/7351827>
5. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 24 декабря 2019 года № 24 «О судебной практике по рассмотрению дел об обжаловании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц» // URL: <https://lex.uz/docs/4711315>
6. Административно-процессуальный кодекс ФРГ (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) от 21 января 1960 г. // URL: <https://dejure.org/gesetze/VwGO>
7. Закон об административных процедурах ФРГ (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) от 25 мая 1976 года (§ 35 VwVfG) // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>
8. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI (статья 4) // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>
9. Нематов Ж.Н. Общая характеристика административного акта в Законе об административных процедурах Германии // Review of Law Sciences. 2018. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschaya-harakteristika-administrativnogo-akta-v-zakone-ob-administrativnyh-protsedurah-germanii>
10. Нематов Ж.Н. Условия правомерности административного акта и ошибки административного усмотрения (дискреционного полномочия) // Review of Law Sciences. 2020. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/usloviya-pravomernosti-administrativnogo-akta-i-oshibki-administrativnogo-usmotreniya-diskreitsionnogo-polnomochiya>
11. Nematov J.N. Ma'muriy akt – ma'muriy huquqning markaziy instituti: qiyosiy-huquqiy tahlil. Monografiya. – T.: Top Image Media, 2021. – 196 b.
12. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.Г. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. Ташкент, 2012. – 592 с.

13. Саидазимов Ю.С. Понятие, виды административного акта и его юридическая природа // Журнал правовых исследований. – 2022. – Т. 7. – № 8. – URL: <https://tadqiqot.uz/index.php/law/article/view/5324>
14. Статистические показатели деятельности судов Республики Узбекистан // Официальный сайт судебной статистики Верховного суда Республики Узбекистан. URL: <https://stat.sud.uz/administrative>