

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБЖАЛОВАНИЮ 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.15686798>

Аннотация: В статье рассматривается институт обжалования в административном праве как важный элемент механизма защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий органов публичной власти. Анализируются теоретические подходы к понятию, функциям и видам обжалования (административного, судебного, альтернативного), раскрываются модели процедур обжалования и классификации по субъектам и предмету. Подчеркивается значение института для обеспечения законности, правопорядка и развития правового государства. Особое внимание уделено современным тенденциям: цифровизации, расширению альтернативных процедур и усилинию влияния международных стандартов.

Ключевые слова: административное право, обжалование, административный акт, судебный контроль, права граждан, административная юстиция, правовая защита, цифровизация

Институт обжалования в административном праве представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе оспаривания гражданами и организациями административных актов, нарушающих их права и законные интересы.

В теории административного права существуют различные подходы к пониманию сущности и содержания института обжалования. Д.М. Овсянко рассматривает обжалование как важное средство обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти. Он определяет жалобы как «обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод», отделяя их от предложений и заявлений, которые «не связаны с нарушением субъективных прав гражданина».

И.А. Хамедов, Е.Д. Кутыбаева, И.М. Цай¹ указывают, что рассмотрение административной жалобы представляет собой необязательный этап в рамках административного производства, возникающий в случае несогласия адресата или другого заинтересованного лица с принятым административным актом либо совершённым административным действием. Часть административной процедуры, регулирующая данный процесс, именуется процедурой административного обжалования.

Ю.М. Козлов рассматривает обжалование в контексте административно-правовых споров и судебного контроля. Он подчеркивает, что обжалование может осуществляться

¹ Хамедов И.А., Кутыбаева Е.Д., Цай И.М., Файзиев Ф.М. Современное административное право Республики Узбекистан: Учебник. – Т.: Dimal, 2023. – 677 с. (источник: <https://drive.google.com/file/d/1YH-rZE6gf1JSKQCPmeGljNQPn797SqZC/view>)

как в административном, так и в судебном порядке. При этом «в суд с жалобами обращаются, как правило, когда в удовлетворении жалобы было отказано при ее подаче в административном порядке».

С.Н. Братановский рассматривает обжалование в более широком контексте административной юстиции и судебного контроля за деятельностью администрации. Он отмечает, что «в Российской Федерации и в настоящее время термин «административная юстиция» используется в тех случаях, когда идет дискуссия об обжаловании (оспаривании) в суд действий и решений органов публичного управления (должностных лиц, государственных служащих и других субъектов права)»².

Обобщая различные подходы, можно выделить следующие функции института обжалования:

Правозащитная функция. Институт обжалования является важным средством защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий и решений органов публичной власти. Как отмечают И.А. Хамедов, Е.Д. Кутыбаева, И.М. Цай, жалоба является «важным средством охраны прав личности».

Контрольная функция. Через механизм обжалования осуществляется контроль за законностью и обоснованностью административных актов. По мнению Ю.М. Козлова, «рассмотрение жалоб на действия исполнительных органов (должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан, создающих препятствия их осуществлению, а также незаконно возлагающих на них какие-либо обязанности или незаконно привлекающих их к ответственности, может закончиться признанием незаконными таких действий, включая правовые акты».

Превентивная функция. Институт обжалования способствует предупреждению нарушений прав и законных интересов граждан и организаций со стороны органов публичной власти. Как отмечает С.Н. Братановский, «посредством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов».

Информационная функция. Жалобы граждан и организаций являются важным источником информации о недостатках в деятельности органов публичной власти. И.А. Хамедов, Е.Д. Кутыбаева, И.М. Цай подчеркивают, что жалобы являются «существенным источником самой разнообразной информации».

Коммуникативная функция. Институт обжалования способствует установлению обратной связи между гражданами и органами публичной власти. По мнению Д.М. Овсянко, жалобы способствуют «укреплению связей государственного аппарата с населением».

Научные подходы к классификации способов обжалования административных актов. В теории административного права существуют различные подходы к классификации способов обжалования административных актов. Наиболее распространенной является классификация по органу, рассматривающему жалобу, согласно которой выделяют административный (внесудебный) и судебный порядок обжалования.

² Братановский С.Н. Административное право: Учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 721 с.

Д.М. Овсянко выделяет два основных способа обжалования: административный порядок (обращение к вышестоящему в порядке подчиненности органу) и судебный порядок (обращение непосредственно в суд). Он отмечает, что «каждый имеет право подать жалобу при нарушении его прав и свобод — как напрямую в судебную инстанцию, так и в орган более высокого уровня: будь то государственная структура, муниципальный орган, учреждение, организация, общественное объединение или конкретное должностное лицо».

И.А. Хамедов, Е.Д. Кутыбаева, И.М. Цай также выделяют административный и судебный порядок обжалования.

С.Н. Братановский рассматривает более широкую классификацию, включая: судебное обжалование (оспаривание), административное обжалование, обращение к Уполномоченному по правам человека. Он подчеркивает, что «Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы, если гражданин ранее обжаловал решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с принятыми решениями».

В современной научной литературе также выделяют альтернативные способы обжалования, такие как медиация, примирительные процедуры, обращение в общественные организации и др. Как отмечает Ю.Н. Старилов, «в настоящее время наблюдается тенденция к расширению способов обжалования административных актов, что связано с развитием гражданского общества и правового государства»³.

Также существует классификация по предмету обжалования, согласно которой выделяют обжалование нормативных административных актов и обжалование индивидуальных административных актов. С.Н. Братановский отмечает, что «в современной правоприменительной практике особую роль играют споры, связанные с оспариванием нормативных правовых актов на основании их противоречия действующему законодательству».

По субъекту обжалования выделяют обжалование гражданами, обжалование организациями, обжалование прокурором в интересах граждан и организаций. Ю.М. Козлов подчеркивает, что «если в защиту прав и законных интересов организаций и граждан-предпринимателей, обращаются прокуроры, такие дела также подлежат рассмотрению в арбитражных судах»⁴.

Теоретические модели процедуры обжалования административных актов. В теории административного права существуют различные модели процедуры обжалования административных актов. Наиболее разработанными являются модели административного (внесудебного) и судебного обжалования.

Модель административного обжалования предполагает подачу жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Д.М. Овсянко отмечает, что «вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок»⁵. Преимуществами данной модели являются оперативность, отсутствие формальных

³ Старилов Ю.Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. – 2020. – № 1. – С. 5-23.

⁴ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

⁵ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.

требований к жалобе, бесплатность. Недостатками – возможная необъективность рассмотрения жалобы, отсутствие независимости органа, рассматривающего жалобу.

Модель судебного обжалования предполагает подачу жалобы (заявления) в суд. По мнению Ю.М. Козлова, на сегодняшний день Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» значительно расширил компетенцию судов общей юрисдикции. Теперь они наделены правом вносить изменения в подобные решения либо полностью их отменять⁶. Преимуществами данной модели являются независимость и объективность рассмотрения жалобы, наличие процессуальных гарантий. Недостатками – длительность процедуры, формальные требования к жалобе, необходимость уплаты государственной пошлины.

С.Н. Братановский обращает внимание на существующую модель взаимодействия с Уполномоченным по правам человека. Он указывает, что данное должностное лицо назначается и освобождается от должности решением Государственной Думы РФ, а также играет важную роль в защите прав граждан, в развитии законодательства в сфере прав человека и его приведении в соответствие с международными правовыми стандартами⁷. Преимуществами данной модели являются независимость Уполномоченного по правам человека, отсутствие формальных требований к жалобе, бесплатность. Недостатками – рекомендательный характер решений Уполномоченного по правам человека.

В теории административного права также выделяют стадии процедуры обжалования. Д.М. Овсянко выделяет следующие стадии: подача жалобы, рассмотрение жалобы, принятие решения по жалобе, исполнение решения по жалобе. Ю.М. Козлов добавляет стадию обжалования решения по жалобе.

Важным теоретическим вопросом является вопрос о сроках обжалования. Д.М. Овсянко подчёркивает, что каждый гражданин имеет возможность подать жалобу на действия или решения, затрагивающие его права и свободы, как напрямую в судебные органы, так и в вышестоящие инстанции – будь то государственные органы, должностные лица или представители государственной службы. При этом сроки обжалования могут быть различными в зависимости от способа обжалования и предмета обжалования.

В современной теории административного права можно выделить несколько тенденций в развитии института обжалования административных актов.

Первая тенденция связана с влиянием цифровизации на теоретические концепции обжалования. В условиях развития электронного правительства и цифровизации государственного управления возникают новые формы и способы обжалования административных актов. Как отмечают Хамедов И., Хван Л., Цай И. «цифровизация государственного управления создает новые возможности для обжалования административных актов, но и порождает новые проблемы, требующие теоретического осмыслиения»⁸.

⁶ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

⁷ Братановский С.Н. Административное право: Учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 721 с.

⁸ Хамедов И., Хван Л., Цай И. Административное право Республики Узбекистан: учебное пособие. Ташкент-Konsauditinform-Nashr-2012 – С 279.

Вторая тенденция связана с развитием теории административной юстиции и ее влиянием на институт обжалования. С.Н. Братановский указывает, что в западноевропейских странах термин «административная юстиция» получил широкое распространение еще в XIX веке. Он сыграл важную роль в формировании системы правовой защиты граждан от действий и решений органов публичного управления, а также ознаменовал собой выделение судебного контроля над административной деятельностью в самостоятельную сферу государственного надзора и правовых процедур⁹. В России также наблюдается тенденция к развитию административной юстиции, что находит отражение в научных дискуссиях о создании специализированных административных судов.

Третья тенденция связана с концепцией «хорошего управления» (good governance) и ее отражением в теории обжалования. Данная концепция предполагает, что государственное управление должно быть эффективным, прозрачным, подотчетным и ориентированным на граждан. В контексте института обжалования это означает, что процедуры обжалования должны быть доступными, простыми, эффективными и ориентированными на защиту прав и законных интересов граждан и организаций.

Четвертая тенденция связана с развитием альтернативных способов обжалования, таких как медиация, примирительные процедуры, обращение в общественные организации и др. Как отмечают Хамедов И., Хван Л., Цай И. «в настоящее время наблюдается тенденция к расширению способов обжалования административных актов, что связано с развитием гражданского общества и правового государства»¹⁰.

Пятая тенденция связана с усилением роли международных стандартов в области защиты прав человека и их влиянием на национальные системы обжалования административных актов. С.Н. Братановский отмечает, что деятельность Уполномоченного по правам человека направлена на защиту нарушенных прав граждан, а также на развитие российского законодательства в области прав человека и его гармонизацию с международными правовыми стандартами и универсальными нормами.

Проведенный анализ теоретических подходов к институту обжалования административных актов позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, институт обжалования административных актов является важным элементом системы административного права и административной юстиции, обеспечивающим защиту прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий и решений органов публичной власти.

Во-вторых, в теории административного права существуют различные подходы к пониманию сущности и содержания института обжалования, его функций, способов и процедур. Наиболее распространенными являются подходы, рассматривающие обжалование как средство обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти (Хамедов И., Хван Л., Цай И.), как элемент системы административно-правовых споров и судебного контроля (Ю.М. Козлов), как часть

⁹ Братановский С.Н. Административное право: Учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 721 с.

¹⁰ Хамедов И., Хван Л., Цай И. Административное право Республики Узбекистан: учебное пособие. Ташкент- Konsauditinform-Nashr-2012.– С 286.

административной
(С.Н. Братановский).

юстиции

В-третьих, институт обжалования выполняет ряд важных функций: правозащитную, контрольную, превентивную, информационную, коммуникативную. Эти функции обеспечивают не только защиту прав и законных интересов граждан и организаций, но и способствуют повышению эффективности государственного управления.

В-четвертых, в теории административного права существуют различные классификации способов обжалования административных актов: по органу, рассматривающему жалобу (административный и судебный порядок), по предмету обжалования (обжалование нормативных и индивидуальных административных актов), по субъекту обжалования (обжалование гражданами, организациями, прокурором).

В-пятых, современные тенденции в развитии теории обжалования административных актов связаны с влиянием цифровизации, развитием теории административной юстиции, концепцией «хорошего управления», развитием альтернативных способов обжалования, усилением роли международных стандартов в области защиты прав человека.

Теоретическое осмысление института обжалования административных актов имеет не только научное, но и практическое значение, поскольку позволяет выявить закономерности его функционирования, определить пути совершенствования и повышения эффективности. В условиях развития правового государства и гражданского общества роль данного института будет возрастать, что требует дальнейших теоретических исследований в этой области.

References:

Используемая литература:

Foydalanilgan adabiyotlar:

1. Хамедов И.А., Кутыбаева Е.Д., Цай И.М., Файзиев Ф.М. Современное административное право Республики Узбекистан: Учебник. – Т.: Dimal, 2023. – 677 с.
2. Хамедов И., Хван Л., Цай И. Административное право Республики Узбекистан: учебное пособие. Ташкент- Konsauditinform-Nashr-2012.– 592 с..
3. Братановский С.Н. Административное право: Учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 721 с.
4. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
5. Старилов Ю.Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. – 2020. – № 1. – С. 5-23.
6. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.