



СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 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.15308571>

ARTICLE INFO

Qabul qilindi: 16-aprel 2025 yil
Ma'qullandi: 20-aprel 2025 yil
Nashr qilindi: 30-aprel 2025 yil

KEY WORDS

обжалование,
административный акт,
административная процедура.

ABSTRACT

Данная статья посвящена сравнительно-правовому анализу института обжалования административных актов на примере Федеративной Республики Германия, Республики Польша и Республики Узбекистан. Рассматриваются как общие черты, так и существенные различия в правовом регулировании административного обжалования в указанных странах, включая досудебные и судебные процедуры, сроки, порядок подачи и рассмотрения жалоб, а также правовые последствия. Особое внимание уделяется опыту Германии и Польши в контексте возможного совершенствования законодательства Республики Узбекистан в данной сфере. Статья представляет интерес для специалистов в области административного права, юристов, исследователей и всех, кто интересуется вопросами защиты прав граждан и юридических лиц в отношениях с публичной администрацией

Административно-процессуальная деятельность примечательна тем, что, невзирая на своеобразие конкретных видов правовых связей, для реализации намеченных целей и задач соответствующий властный субъект в установленной последовательности выполняет ряд процессуальных шагов. Таким образом, эта деятельность обладает отчетливо выраженным циклическим характером, складываясь из относительно обособленных циклов.

Из этого следует, что административная процедура отличается наличием внутренней организации, включающей совокупность отдельных компонентов: стадий, этапов и обособленных процессуальных действий, осуществление которых обусловлено типом административной процедуры и логикой административно-процессуальной деятельности. Данная работа будет посвящена анализу и исследованию отдельного этапа административной процедуры.

Этап апелляции (пересмотра) административного дела, как известно, имеет необязательный характер. Основная цель пересмотра заключается в устранении ошибок и нарушений законодательства, допущенных публичной администрацией на

предыдущих этапах. Иницируется этап пересмотра как самой публичной администрацией, так и заинтересованными лицами, не обладающими властными полномочиями. В первом случае речь идет о корректировке-пересмотре административного акта органом или должностным лицом, его принявшим (или вышестоящим органом); во втором – об обжаловании [1].

Пересмотр административного акта публичной администрацией по собственной инициативе представляет собой внутреннюю организационную процедуру, которая, как правило, не регулируется специальным законодательством об административных процедурах ни в Федеративной Республике Германия (ФРГ), ни в Республике Польша, ни в Республике Узбекистан. Однако в зарубежных правовых системах, включая ФРГ и Польшу, здесь применяются материальные нормы законов об административных процедурах, касающиеся административных актов, включая условия отмены правомерных и неправомерных, благоприятных и неблагоприятных актов. В Республике Узбекистан данные вопросы регулируются общими принципами административного права и могут быть конкретизированы внутренними актами административных органов. Именно в рамках данной процедуры наиболее ярко проявляется роль и значение принципа охраны доверия [2].

Обжалование представляет собой внешнее управление процедурой пересмотра. В зарубежных правовых системах, таких как ФРГ и Польша, оно, как правило, регулируется законами об административных процедурах. Впрочем, в германском законодательстве в связи с тем, что административное обжалование является обязательным условием для судебного обжалования, данный этап процедуры регулируется Законом ФРГ 1960 года «Об административных судах» [3]. В Республике Узбекистан право на обжалование административных актов закреплено в Конституции и конкретизируется в Законе «Об административных процедурах» и Кодексе об административном судопроизводстве.

Такой подход обладает несомненными достоинствами (возможность внутреннего контроля для административных органов, повторное рассмотрение дела по существу, снижение нагрузки на судебную систему) и одновременно включает некоторые недостатки (замедленная правовая защита, иногда необъективное отношение со стороны органа и т. п.). Ответ на вопрос о том, перевесят ли эти преимущества указанные недостатки, зависит не только от конкретной правовой разработки процедуры апелляции, но и от уровня самосознания и правовой культуры должностных лиц административного органа [4].

С точки зрения административной процедуры, административное обжалование может быть интерпретировано как одна из разновидностей административной процедуры или как необязательный этап.

И в теории, и на практике институт административного обжалования в последнее время претерпел значительные изменения как в ФРГ, так и в Польше и Республике Узбекистан. В ФРГ и Польше подача жалобы в вышестоящий административный орган или должностному лицу обычно является обязательным досудебным этапом. В Республике Узбекистан, согласно статье 18 Закона «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности», субъекты предпринимательства имеют право обжаловать незаконные решения государственных и иных органов, действия (бездействие) их должностных лиц по своему усмотрению вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу либо непосредственно в суд. Несмотря на фундаментальность права на судебную защиту, законодатель в ФРГ и Польше устанавливает предварительные механизмы досудебного обжалования решений,

действий и бездействия публичной администрации. Установление административного обжалования в качестве обязательного условия для обращения в суд также позволяет решить проблему параллельного судебного и административного обжалования одного и того же решения, как это наблюдается, например, в США (хотя прямое сравнение с Узбекистаном здесь не совсем корректно ввиду различий в правовых системах). В Республике Узбекистан Кодекс об административном судопроизводстве также регулирует порядок обжалования в судебном порядке.

В Германии в случае несогласия любое лицо вправе оспорить решение. Начало течения срока, установленного для обжалования в вышестоящей инстанции, происходит только при условии, что участникам судебного процесса в письменной или электронной форме предоставлены разъяснения относительно порядка обжалования, указаны административный орган или суд, в которые следует подать жалобу, а также их местонахождение и сроки, которые необходимо соблюдать. Если разъяснение отсутствует или не соответствует установленной форме, то подача жалобы допускается лишь в течение одного года с момента доставки, принятия к производству или объявления, за исключением случаев, когда по обстоятельствам непреодолимой силы жалоба не могла быть подана до истечения года либо ранее невозможность обжалования была разъяснена в письменной или электронной форме. Параграф 2 § 60 соответственно применяется в обстоятельствах непреодолимой силы. В Республике Узбекистан Закон «Об административных процедурах» также устанавливает сроки для подачи жалоб, которые могут варьироваться в зависимости от вида административного акта и порядка обжалования (административный или судебный).

Однако существует одна особенность: по истечении срока обжалования гражданин теряет возможность оспорить акт, который становится неоспоримым и, следовательно, окончательно обязательным для исполнения как в ФРГ, так и в Польше. Но при определенных обстоятельствах административный орган может отменить такой административный акт. Подобные случаи закреплены в Законе об административной процедуре ФРГ. В Республике Узбекистан Закон «Об административных процедурах» также предусматривает основания для отмены административных актов самими административными органами. Решающую роль в таких ситуациях играют принципы юридической определенности и защиты доверия.

Принцип судебного пересмотра (контроля) является ключевым элементом немецкой административно-правовой традиции, которая, в свою очередь, проистекает из традиции верховенства права. Основной закон (Grundgesetz) гарантирует право каждому лицу, чьи права были нарушены административным актом, обжаловать его в суде, а также возможность использовать административные средства правовой защиты. Как отметил Федеральный конституционный суд: «Акт исполнительной власти, затрагивающий права граждан, подлежит обязательному судебному пересмотру». Гарантия судебного пересмотра, как и другие основополагающие принципы немецкого права, призваны обеспечить утверждение права как высшей и направляющей силы во взаимоотношениях государственной власти и граждан. В Республике Узбекистан право на судебную защиту от незаконных действий (бездействия) и решений государственных органов, органов самоуправления граждан и их должностных лиц гарантируется Конституцией и Кодексом об административном судопроизводстве.

Проанализировав Закон об административной процедуре и Закон об административных судах ФРГ, следует отметить, что в Германии существует отличительная особенность административно-судебного порядка защиты прав граждан и юридических лиц, в отношении которых были приняты административные

акты, подлежащие обжалованию. В Республике Узбекистан действует Кодекс об административном судопроизводстве, который определяет порядок рассмотрения административных дел в судах.

Обратим внимание на термин «административно-судебный» порядок, который подразумевает возможность использования либо административного, либо судебного порядка (лицам предоставляется право выбора). Однако в административном порядке в ФРГ существуют свои особенности, связанные прежде всего с регулированием. Он регламентируется статьями 68–80 Закона об административных судах и осуществляется в рамках судебной процедуры. В Республике Узбекистан Закон «Об административных процедурах» регулирует порядок административного обжалования, предусматривая подачу жалобы в вышестоящий орган или должностному лицу.

В Германии административный порядок начинается с предварительного производства путем подачи лицом заявления о возражении в административный орган. Возражение должно быть заявлено в течение одного месяца после объявления административного акта адресату в письменной форме либо занесено в протокол административного органа, издавшего административный акт. Этот срок также распространяется на административный орган, который должен вынести решение по возражению в течение одного месяца после официального уведомления заявителя об административном акте. В предварительном производстве орган проверяет законность и целесообразность принятия административного акта. При проверке административного акта должностные лица, проводящие слушания, рассматривают возражения заявителя и, при необходимости, возражения третьих лиц. Выслушав и рассмотрев их возражения и соответствующие доказательства, должностные лица принимают решение о том, является ли жалоба обоснованной или необоснованной. Если административный орган признает возражение обоснованным, он удовлетворяет его и принимает решение о возмещении расходов. Если административный орган удовлетворяет возражение, он принимает решение по возражению и доводит его содержание до сведения заявителя, указывая обоснование отклонения, доступные способы судебного обжалования и определяет сторону, которая должна нести связанные с этим расходы. Принятие такого решения означает завершение досудебного производства, дальнейшее обращение возможно только через административный суд путем подачи иска об оспаривании. Таким образом, из плоскости административного порядка стадия обжалования переходит в судебную, но в измененной форме. Иск должен быть подан в течение месяца с момента доставки решения по возражению. Если в соответствии с § 68 принятие решения по возражению не требуется, то иск должен быть подан в течение одного месяца после объявления административного акта. Все положения федерального законодательства о производстве по жалобам или возражениям, предусмотренные иными законами, заменяются положениями настоящего Закона. В Республике Узбекистан Закон «Об административных процедурах» также устанавливает порядок рассмотрения жалоб административными органами, включая сроки и требования к содержанию жалобы.

Таким образом, с момента подачи иска об оспаривании решения по возражению, вынесенного административным органом в Германии, начинается производство в суде первой инстанции, которое регламентируется Главой 9 Закона об административных судах. В Республике Узбекистан порядок обращения в административный суд регулируется Кодексом об административном судопроизводстве.

Формальные жалобы на административные акты, принятые в рамках официальных процедур или процедур планирования, могут быть поданы непосредственно в административный суд в Германии. Обращение к судебному порядку обжалования

обычно инициируется гражданином путем подачи официальной жалобы (формальной) в соответствующий суд. В Республике Узбекистан Кодекс об административном судопроизводстве устанавливает форму и содержание административного иска (заявления, жалобы).

Если судебное решение не обжалуется, то после вступления в законную силу оно становится обязательным для участников процесса и их правопреемников, поскольку спор разрешен как в Германии, так и в Республике Узбекистан. Участники судебного процесса в Германии вправе подать апелляцию на окончательные судебные решения, в том числе на решения по части иска в соответствии с § 110 и промежуточные решения в соответствии с § 109 и 111, если апелляция допускается административным или высшим административным судом. Апелляция должна быть мотивирована в течение двух месяцев с момента доставки полного текста судебного решения. Обоснование, если оно не подано одновременно с апелляцией, должно быть представлено в высший административный суд. Обоснование должно содержать ходатайство в установленной форме и отдельно изложенные основания обжалования (основания апелляции). Если одно из указанных требований не выполнено, апелляция считается недопустимой. Высший административный суд рассматривает дело по апелляции в том же объеме, в каком спор рассматривался административным судом. Таким образом, апелляционная инстанция является и правовой, и фактической инстанцией. В Республике Узбекистан Кодекс об административном судопроизводстве также предусматривает апелляционный порядок обжалования решений административных судов первой инстанции. Сроки и порядок подачи апелляционной жалобы установлены статьями 202-203 Кодекса.

Теперь рассмотрим стадию обжалования административной процедуры в Польше. Стадия обжалования решений, принятых органами государственной власти и органами исполнительной власти, характеризуется двухзвенной структурой. Здесь необходимо подчеркнуть, что принцип двух инстанций является конституционным принципом, закрепленным в статье 78 Конституции Польши, которая устанавливает право каждой стороны обжаловать решения и постановления, вынесенные в первой инстанции. Принцип двух инстанций закреплен в Основном законе и в Кодексе административного производства в статье 127. В соответствии с принципом двух инстанций решение, вынесенное в первой инстанции, может быть обжаловано только в одной инстанции. Анализируя этот этап, необходимо разобраться с процессуальными особенностями, а именно: с органами, уполномоченными рассматривать жалобы в первой и второй инстанциях, со сроками, с юридическими последствиями такого обжалования и правовым регулированием. Конституция Республики Польша гарантирует каждому право подавать жалобы и заявления в государственные органы, органы местного самоуправления, органы самоуправления организационных подразделений, а также в общественные организации и учреждения. В Республике Узбекистан также гарантируется право на обращение в государственные органы с жалобами и заявлениями в соответствии с Законом «Об обращениях физических и юридических лиц».

Предусмотрен как административный, так и судебный порядок обжалования решений органов первой инстанции как в Польше, так и в Республике Узбекистан. Жалоба на решение органа в Польше может быть подана как в органы, уполномоченные рассматривать такие жалобы в соответствии с Кодексом административного производства, так и в административный суд [6]. В Республике Узбекистан, как уже отмечалось, существует право выбора между административным (вышестоящему органу или должностному лицу) и судебным порядком обжалования (статья 18 Закона

«О гарантиях свободы предпринимательской деятельности», статья 63 Закона «Об административных процедурах»).

Административный порядок обжалования закреплен и регламентируется Кодексом административного производства Польши. В соответствии с положениями статьи 223 государственные органы, органы местного самоуправления и другие органы самоуправления, а также органы общественных организаций рассматривают жалобы в пределах своей компетенции. Если орган, получивший жалобу, не уполномочен ее рассматривать, он обязан немедленно, но не позднее чем через семь дней, направить ее в компетентный орган, одновременно уведомив об этом заявителя, или указать ему компетентный орган. Жалобы должны подаваться в компетентные органы для рассмотрения в соответствии со статьей 229 без неоправданной задержки, но не позднее чем в течение одного месяца. За несвоевременное рассмотрение жалобы должностные лица подлежат дисциплинарной или иной ответственности, предусмотренной законом (статья 223). В результате рассмотрения жалобы орган может принять одно из следующих решений: 1) решение о возобновлении производства; 2) решение об отмене решения органа (статья 156); 3) решение об изменении решения (Глава 13). В Республике Узбекистан Закон «Об административных процедурах» также устанавливает порядок рассмотрения жалоб административными органами, включая сроки и возможные решения по результатам рассмотрения.

Судебный порядок обжалования регламентируется специальным Законом *Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* 2002 г. – Законом о судопроизводстве в административных судах Польши [7]. Административные суды рассматривают жалобы на: 1) административные решения; 2) решения, вынесенные в ходе административного разбирательства, которые являются предметом жалобы; 3) акты местного законодательства органов местного самоуправления и др. В Республике Узбекистан Кодекс об административном судопроизводстве регулирует порядок рассмотрения административных дел в судах, включая дела об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц.

Жалоба в административный суд в Польше подается через орган, действие или бездействие которого является предметом жалобы (статья 54). Указанный орган должен направить жалобу в суд вместе с материалами дела и ответом на жалобу в течение тридцати дней с даты ее подачи. В случае невыполнения обязательств, указанных в статье 54 § 2, по требованию заявителя суд может распорядиться о наложении штрафа на орган в размере, указанном в статье 154 § 6. В случае подачи жалобы в суд после возбуждения административного дела судебное разбирательство приостанавливается. В Республике Узбекистан Кодекс об административном судопроизводстве также устанавливает порядок подачи административного иска в суд, включая требования к его форме и содержанию, а также сроки подачи.

При подаче жалобы в Польше необходимо соблюдать требования статьи 57 к оформлению и содержанию жалобы. Если сравнить с требованиями к жалобе, предусмотренными в Кодексе административного производства, можно отметить отсутствие в Кодексе четких нормативных требований к оформлению. В Республике Узбекистан статья 187 Кодекса об административном судопроизводстве устанавливает требования к форме и содержанию административного жалобы.

Теперь рассмотрим вторую инстанцию – подачу апелляции на решение органа первой инстанции в Польше.

Сторона может обжаловать решение, вынесенное в первой инстанции, только в одну инстанцию. Орган государственного управления более высокого уровня правомочен рассматривать апелляцию, если законом не предусмотрен другой апелляционный орган. Апелляция не может быть подана на решение, вынесенное в первой инстанции министром, однако сторона, недовольная этим решением, может потребовать от органа пересмотра дела; положения об обжаловании решений применяются соответственно к этому запросу. Апелляция не требует подробного обоснования, достаточно, если в апелляции сторона укажет, что она не удовлетворена вынесенным решением. Апелляция подается в компетентный апелляционный орган через орган, вынесший решение, в течение четырнадцати дней со дня вручения решения стороне, а когда решение было объявлено устно – со дня его объявления. Орган государственного управления, вынесший решение, направляет апелляцию вместе с материалами дела в апелляционный орган в течение семи дней со дня получения апелляции, если в течение этого периода он не вынес нового решения в соответствии со статьей 132 об удовлетворении апелляции со стороны органа первой инстанции. В результате рассмотрения апелляции апелляционный орган выносит решение в соответствии со статьей 138 Кодекса об административном производстве. В Республике Узбекистан апелляционное обжалование решений административных судов первой инстанции регулируется главой 26 Кодекса об административном судопроизводстве (статьи 200-223). Срок подачи апелляционной жалобы составляет тридцать дней со дня принятия решения суда в окончательной форме. Апелляционная жалоба подается через суд первой инстанции, вынесший решение.

По структуре и содержанию процедура обжалования, как правило, схожа с процедурой рассмотрения административного дела как в ФРГ и Польше, так и в Республике Узбекистан; роль и правовой статус участников названных этапов процедуры практически идентичны. Это означает, что специфика процессуальных прав и гарантий формальных и неформальных процедур сохраняется и на этапе обжалования (то есть обжалование первых подразумевает более детальное исследование, причем с участием заинтересованных лиц). Итогом процедуры рассмотрения жалобы является самостоятельный административный акт. Как правило, такие решения либо удовлетворяют жалобу, либо отказывают в ее удовлетворении.

Европейская доктрина, законодательство и правоприменительная практика в ФРГ и Польше исходят из того, что обжалованию подлежат именно окончательные, итоговые (разрешающие дело по существу) административные акты. Промежуточные действия, решения, дополнительные административные акты обжалуются лишь одновременно с основным административным актом. Иное должно быть прямо предусмотрено законом. Как правило, возможно самостоятельное обжалование промежуточного акта, препятствующего дальнейшему рассмотрению дела (например, отказа в принятии документов). Как отмечает Й. Демпе: «Обжалованное гражданином административное решение во многих правовых системах сначала рассматривается самим издавшим его органом (право самостоятельного изменения вынесенного решения)». В Республике Узбекистан статья 59 Закона «Об административных процедурах» закрепляет право административного органа, принявшего административный акт, в установленных случаях, по собственной инициативе или по заявлению заинтересованного лица отменить или изменить свой административный акт. Кодекс об административном судопроизводстве Республики Узбекистан также предусматривает возможность оспаривания как окончательных, так и в определенных случаях промежуточных административных актов.

Подводя итог сравнительному анализу стадии обжалования в административном процессе Федеративной Республики Германия, Республики Польша и Республики Узбекистан, можно отметить как общие черты, так и существенные различия в подходах к регулированию данного института.

Во всех трех странах признается важность стадии обжалования как механизма исправления ошибок и защиты прав граждан и юридических лиц от неправомерных действий публичной администрации. Общим является наличие как административного (досудебного), так и судебного порядка обжалования. При этом административный порядок часто выступает обязательным или предпочтительным этапом перед обращением в суд, особенно в Германии и Польше, что направлено на снижение нагрузки на судебную систему и предоставление административным органам возможности самостоятельно устранять допущенные нарушения. В Узбекистане, напротив, для субъектов предпринимательства предусмотрено право выбора между административным и судебным обжалованием.

Существенные различия наблюдаются в деталях регулирования сроков, порядка подачи и рассмотрения жалоб, а также в правовых последствиях пропуска сроков обжалования. В Германии законодательство отличается высокой степенью формализации требований к разъяснению порядка обжалования и последствиям его отсутствия. Польша характеризуется конституционным закреплением принципа двух инстанций в административном процессе. В Узбекистане право на обжалование закреплено как в Конституции, так и в специальных законах, таких как Закон «Об административных процедурах» и Кодекс об административном судопроизводстве, которые устанавливают общие принципы и порядок обжалования.

Несмотря на различия, все три правовые системы стремятся обеспечить баланс между эффективным функционированием публичной администрации и защитой прав частных лиц. Дальнейшее развитие законодательства в Узбекистане может учитывать опыт Германии и Польши в части более детальной регламентации административных процедур обжалования и их места в системе административного судопроизводства, сохраняя при этом специфику национальной правовой системы и социально-экономических условий.

Литература

1. Шмидт-Ассманн Э. Структуры и функции административных процедур в немецком, европейском и международном праве. Трансформация административных процедур / под ред. Дж. Барнса. Севилья : Global Law Pres, 2008. С. 49.
2. § 48, 49 Закона ФРГ 1976 г. об административных процедурах. Сборник законов об административных процедурах. Москва : Инфотропик Медиа, 2016. С. 150–153.
3. Закон ФРГ «Об административных судах». 1960. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?cat=15>.
4. Дeppe Й. Некоторые вопросы в связи с реформой административного права в странах СНГ. Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. Материалы Международной конференции на тему: «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л.Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 26.
5. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25.01.2018 г. (ред. от 12.03.2025) // Национальная база данных законодательства – 26.01.2018.

6. 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.
7. Закон Республики Узбекистан от 02.05.2012 г. № ЗРУ-328 (ред. от 24.10.2024) «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности» (новая редакция) // Собрание законодательства Республики Узбекистан – 2012.

