

УДК 342.9
ББК 67.401+67.3 (5Узб)
ГРНТИ 10.01, Код ВАК 5.1.1

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ж. Н. Нематов^{1,2}

¹ Институт государства и права Академии наук Республики Узбекистан (Ташкент, Узбекистан)

² Ташкентский государственный юридический университет (Ташкент, Узбекистан)

В статье проводится краткий научный анализ административных реформ в Республике Узбекистан на примере законодательства по административному судопроизводству. В частности, рассматриваются актуальные проблемы определения подведомственности дел в административном судопроизводстве на примере разграничения с судами по гражданским делам. Приводятся некоторые примеры из судебной практики. Излагаются научные мнения по решению проблем, связанных с определением административной подведомственности.

Ключевые слова: административное право Республики Узбекистан, административное судопроизводство, административный акт, административный суд, судебный контроль, подведомственность.

MAIN DIRECTIONS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN: MAIN PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE ADMINISTRATIVE LEGISLATION

J. N. Nematov^{1,2}

¹ Academy of Sciences of the Republic of Uzbekistan (Tashkent, Uzbekistan)

² Tashkent State University of Law Uzbekistan (Tashkent, Uzbekistan)

The article provides a brief scientific analysis of administrative reforms in the Republic of Uzbekistan using the example of legislation on administrative proceedings. In particular, current problems of determining the jurisdiction of cases in administrative proceedings using the example of differentiation from courts in civil cases. Some examples from judicial practice are given. Scientific opinions on solving problems related to the determination of administrative jurisdiction are presented.

Keywords: administrative law of the Republic of Uzbekistan, administrative proceedings, administrative act, administrative court, judicial control, jurisdiction.

DOI: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)4.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)4.4)

Введение

Указ Президента Республики Узбекистан № УП-4947 от 07.02.2017 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» положил начало новому этапу развития не только судебной системы, но и административного права. В частности, одним из важных направлений обеспечения верховенства закона и дальнейшего реформирования судебной системы было определено укрепление подлинной независимости судебной власти и гарантий надежной защиты прав и свобод граждан, совершенствование административного законодательства.

Указом Президента Республики Узбекистан было предложено с 1 июня 2017 г. образование административных судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, районных (го-

родских) административных судов, а также образование судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Узбекистан, которым подведомственно рассмотрение административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений, а также дел об административных правонарушениях. Соответствующие изменения были внесены в Конституцию Республики Узбекистан, Закон Республики Узбекистан «О судах», Гражданский процессуальный и Хозяйственный процессуальный кодексы Республики Узбекистан, предусматривающие образование административных судов.

Кроме того, в начале 2018 г. были приняты Закон «Об административных процедурах» (далее — ЗАП) и Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (далее — КАС), которые, без преувеличения, в своей основе [1, с. 342–343] отвечают международным стандартам [2, с. 63].

Также Указом Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности судов и повышению эффективности правосудия» от 24.07.2020 г. № УП-6034 были осуществлены следующие организационно-структурные изменения в судебной системе с 1 января 2021 г.:

образование судов общей юрисдикции Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента на базе областных и приравненных к ним судов по гражданским делам, по уголовным делам и экономических судов с сохранением строгой специализации судей и образованием отдельных судебных коллегий по видам судопроизводства;

передача полномочий административных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях судам по уголовным делам;

образование в центрах Республики Каракалпакстан и областей, городе Ташкенте межрайонных административных судов, специализирующихся на рассмотрении дел, вытекающих из административных и других публично-правовых отношений, с упразднением в этой связи районных (городских) административных судов и сохранением административных судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

Вышеуказанные реформы и изменения законодательства создали основу для большого прорыва административного права в Республике Узбекистан. Множество научных дискуссий и предложений по развитию административного права до сих пор не видело своего практического воплощения [3, с. 5; 4, с. 35; 5, с. 47; 6, с. 4; 7, с. 395; 8, с. 129–130]. Осуществленные за короткий период реформы законодательства воплотили эти долгожданные идеи в жизнь. Но необходимо учитывать, что одним принятием соответствующих законов невозможно добиться большого прорыва в развитии современного административного права в Республике Узбекистан. В данной статье постараемся провести краткий научный анализ проблем определения подведомственности дел в административном судопроизводстве на примере разграничения с судами по гражданским делам.

Ст. 27 КАС устанавливает, что суд разрешает дела:

- 1) об оспаривании ведомственных нормативно-правовых актов;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственного управления, иных организаций, уполномоченных на осуществление административно-правовой деятельности (далее — административные органы), органов самоуправления граждан и их должностных лиц, не соответствующих законодательству и нарушающих права и охраняемые законом интересы граждан или юридических лиц;
- 3) об оспаривании действий (решений) избирательных комиссий;
- 4) об оспаривании отказа в совершении нотариального действия, регистрации записей актов гражданского состояния либо действий (бездействия) нотариуса или должностного лица органа записи актов гражданского состояния;
- 5) об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок;
- 6) по инвестиционным спорам, указанным в ст. 27–1 настоящего Кодекса;
- 7) о конкуренции, ст. 27–2 настоящего Кодекса.

В этой связи вспоминаются аналогичные нормы ст. 264 старого Гражданского процессуального кодекса РУз от 30.08.1997 г., где, в частности, было определено, что к делам по жалобам на действия (решения) государственных и иных органов, а также должностных лиц относятся дела:

- 1) по жалобам на действия и решения, нарушающие права и свободы физических и юридических лиц;
- 2) по жалобам на действия (решения) избирательной комиссии;
- 3) по жалобам на отказ либо неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния;
- 4) по заявлению прокурора о признании правового акта незаконным;
- 5) по заявлениям компетентного органа в интересах физических и юридических лиц;
- 6) по заявлениям о признании недействительным акта государственного органа, органа самоуправления граждан.

Необходимо отметить, что публично-правовые споры до 2017 г., т. е. до внедрения системы административных судов рассматривались в основном судами по гражданским делам и хозяйственными судами. С принятием КАС в 2018 г. проблема определения подведомственности дел в административном судопроизводстве на примере разграничения с судами по гражданским делам не стала легче.

Действующий ГПК РУз от 22.01.2018 г. также имеет неразрешенные вопросы, связанные с подведомственностью дел. В частности, ст. 26 ГПК определяет, что суду по гражданским делам подведомственны дела:

- 1) по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных и иных правоотношений, если хотя бы одной из сторон является гражданин, за исключением случаев, когда разрешение таких споров отнесено законом к ведению других судов или иных органов;

- 6) об оспаривании решений предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и действий (бездействия) их должностных лиц, не возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Вышеуказанные нормы ГПК заставляют задуматься о вопросах подведомственности. Например, дела, касающиеся выделения земельных участков на основе решений хокимов, на сегодняшний день рассматриваются административными судами. Но если исходить из нормы ГПК, споры, возникающие из земельных правоотношений, могут рассматриваться судами по гражданским делам.

Все это свидетельствует о том, что теория и судебная практика сильно отстают в вопросах разработки соответствующих толкований правил о вопросе определения подведомственности дел в административном судопроизводстве на примере разграничения с судами по гражданским делам.

Кейс-стади: некоторые примеры из судебной практики

В судебной практике административных судов можно заметить, что если заявление (жалоба) подано по отношению действий или решений административного органа, но действие (решение), против которого основана жалоба, является трудовыми отношениями, в этих случаях суды констатируют, что такие требования неподведомственны административному суду. Это можно увидеть на нижеследующем кейсе.

Кейс № 1. Заявитель Ф. Мейлиев обратился в Административный суд, указав требование о 1) признании приказа и постановления УВД по Кашкадарьинской области № 68 от 16 ноября 2013 г. незаконным; 2) также заявитель просит возложить обязанность на Кашкадарьинское областное управление органов внутренних дел по восстановлению его в прежней должности. Решением Каршинского городского административного суда от 12 сентября 2018 г. в удовлетворении исковых требований отказано. Решением Кашкадарьинского областного административного суда от 18 октября 2018 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Коллегия по административным делам Верховного суда РУз считает, что если подано заявление о признании недействительным документа предприятия, организации, учреждения, не являющегося административным органом, либо о признании незаконными действия (бездействие) его должностного лица, либо заявление (жалоба) подано на административный орган, но иск против трудовых отношений, такие требования не являются административно-правовыми спорами. Об этом говорится в п. 3 постановления Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 19 мая 2018 г. № 15. Однако согласно п. 1 ч. 1 ст. 26 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан дела по спорам, возникающим из трудовых отношений, относятся к гражданскому суду. В этом случае заявитель подал соответствующее заявление в административный суд, а не в гражданский суд, хотя он был недоволен приказом об освобождении его из органов внутренних дел.

В судебной практике административных судов можно также заметить, что все требования, связанные с возмещением материального и морального ущерба, констатируются неподведомственными административному суду. Это можно увидеть по нижеследующему кейсу.

Кейс № 2. И. Павлов обратился в административный суд с жалобой, в которой просил признать недействительным решение отдела ВПФ Мирабадского района и обязать ВПФ Мирабадского района возместить нанесенный материальный и моральный ущерб в размере 5 618 920 сум. Учитывая, что возмещение материального и морального ущерба неподведомственно административному суду, суд считает необходимым отказать в принятии данного заявления и разъяснить заявителю, что ему следует обратиться в гражданский суд. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 133 Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве, если дело неподведомственно административному суду, судья отказывает в принятии заявления (жалобы) к производству.

Административные суды также отрицают подведомственность дел, касающихся установления юридического факта, и признают, что эта категория дел должна рассматриваться по ГПК. Ниже следующий типичный кейс свидетельствует об этом.

Кейс № 3. С. Салихова обратилась в административный суд с заявлением, в котором просила признать период работы с 16.04.2013 г. по 31.08.2015 г. — 2 года 4,5 мес. в должности заведующей библиотекой филиала № 1 при Республиканском специализированном научно-практическом центре фтизиатрии и пульмонологии МЗ РУз — льготным трудовым стажем в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан и приложением № 206 от 14.07.2011 г. Обязать Государственную научную медицинскую библиотеку Минздрава Республики Узбекистан — филиала № 1 при Республиканском специализированном научно-практическом центре фтизиатрии и пульмонологии МЗ РУз в лице директора С. В. Сабировой произвести перерасчет ее заработной платы в период времени с 11.01.1983 г. по 31.08.2015 г., т. е. 2 года 4,5 мес. в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан, приложением № 206 от 14.07.2011 г. и в соответствии с п. 3.2.2 Положения о фонде материального стимулирования и социальной защиты работников Государственной научной медицинской библиотекой МЗ РУз.

Учитывая, что установление юридического факта неподведомственно административному суду, суд считает необходимым отказать в принятии данного заявления и разъяснить заявителю, что ему следует обратиться в гражданский суд.

Административные суды также отрицают подведомственность дел, если требования выходят за рамки признания недействительными решений или незаконными действий (бездействий). В случаях, когда заявитель просит отмены административного акта, суд отказывает в принятии или прекращает производство дела. Ниже следующий типичный кейс свидетельствует об этом.

Кейс № 4. Заявитель Ф. Ф. Бахромов обратился в административный суд с заявлением, в котором просил отменить незаконно принятое решение избирательной комиссии № 4-Лутфий Чиланзарского района от 22 декабря 2019 г. № 19, учитывая многочисленные нарушения Избирательного кодекса Республики Узбекистан со стороны членов участковой избирательной комиссии № 631 Чиланзарского района и наличие у них конфликта интересов с кандидатом в депутаты А. А. Мамадалиевым, в соответствии со ст. 96 Избирательного кодекса Республики Узбекистан признать выборы по избирательному участку № 631 недействительными из-за допущенных в ходе выборов нарушений, повлиявших на итоги голосования, и принимая во внимание тот факт, что без итогов выборов на участковой избирательной комиссии № 631 выборы в целом могут быть признаны состоявшимися, исключить результаты участка № 631 из общих результата выборов, тем самым обеспечив второй тур для кандидатов, набравших максимальное количество голосов: М. М. Азизова и Ф. Ф. Бахромова.

Но надо отметить, что это позиция судов противоречит ЗАП. В частности, ч. 3 и 5 ст. 59 ЗАП установлено, что законодательством могут быть предусмотрены случаи, когда административные акты отменяются или изменяются только в судебном порядке. В случаях, когда доверие заинтересованного лица подлежит защите, вопрос отмены или изменения административного акта рассматривается в судебном порядке.

Также на практике встречаются и такие примеры, когда граждане пытаются через административный суд разрешить спор, возникший между ними. Следующий пример свидетельствует этому.

Кейс № 5. Согласно постановлению хокима Наманганского района № 612 от 13.12.2007 «О передаче и продаже частной собственности гражданам, снимающим в настоящее время жилье в районах „Мукаммал хаёт” и „Мустакиллик” г. Ташбулак Наманганского района», право собственности на 1 дом, 5 квартиру по улице Мустакиллик переходит к гражданину И. Парпиеву. Согласно договору, утвержденному государственным нотариусом от 26 июня 2001 г., О. Эргашев купил квартиру у Д. Рафиковой. И. Парпиев подал иск в Наманганский межрайонный суд с требованием признать договор купли-продажи недействительным. Решением суда от 23.07.2018 в иске И. Парпиева отказано. Апелляционная жалоба И. Парпиева на решение суда удовлетворена, постановлением Наманганского областного апелляционного суда от 18.09.2018 г. подписанный 26 июня 2001 г. договор купли-продажи на имя О. Эргашева был признан недействительным. Это решение суда в настоящее время находится в силе. Однако заявитель О. Эргашев обратился в Нарынский районный административный суд с иском о признании недействительным постановление хокима Наманганского района № 612 от 13.12.2007. Решением Нарынского районного административного суда от 23 сентября 2019 г. ходатайство заявителя О. Эргашева было признано необоснованным и отклонено.

Исходя из содержания Кейс № 5, необходимо подчеркнуть, что административный суд не является судом, рассматривающим споры, возникающие между гражданами из имущественных или иных гражданских правоотношений.

Заключение

Вышеуказанные примеры из судебной практики свидетельствуют о том, что вопросы подведомственности дел в административном судопроизводстве должны определяться, не только исходя из норм процессуальных законов, но и из теоретических учений административного права. Немаловажными также являются системный подход и единая судебная практика в данном вопросе.

В понимании теории административного права вопрос толкования ЗАП действительно очень актуален. К сожалению, доктринальные основы ЗАП в Узбекистане не были разработаны до сих пор.

Конечно, этому мешало отсутствие закона и специализированных административных судов. Но на сегодняшний день эти проблемы отсутствуют. Поэтому необходимо разрабатывать научно обоснованные основы вопросов, касающихся норм ЗАП.

Во всем этом процессе наука административного права призвана должным образом разрабатывать научно обоснованные теории, аргументы толкования различных норм. Все это показывает, что для установления определенных значений норм о подведомственности дел в административном судопроизводстве требуется немало времени. Поскольку нельзя слепо копировать модели толкования у других стран, каждая страна должна разрабатывать свою модель понимания административного права [Tom Ginsburg, 2010:117.], в частности, ЗАП и КАС.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Javier Barnes. Towards a third generation of administrative procedure \ \ Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth. Comparative administrative law: an introduction. Edward Elgar. 2010. P. 342–343.

2. Пуделька Й. Право административных процедур и административно-процессуальное право в государствах Центральной Азии — краткий обзор современного состояния // Ежегодник публичного права-2015: Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 63.

3. Shigeru Kodama. Reform of Administrative Procedure in Uzbekistan and Japanese Legal Assistance // Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P. 5.

4. Katsuya Ichihashi. Japanese approach to legal assistance to administrative procedure law in Uzbekistan // Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P. 35.

5. Hiroto Tokuda. Cooperation between Japan and Uzbekistan in the sphere of implementation of administrative procedure law // Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P. 47.

6. Пуделька Й., Деппе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии — краткий обзор современного состояния // Ежегодник публичного права-2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 4.

7. Хамедов И. А., Цай И. М. Институт административных процедур в свете реформирования административно-процессуального права в Узбекистане // Ежегодник публичного права-2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 395.

8. Хван Л. Б. Фиктивный административный акт: перспективы регуляции в странах Центральной Азии // Ежегодник публичного права-2016: Административный акт. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 129–130.

9. Tom Ginsburg. Written constitutions and the administrative state: on the constitutional character of administrative law. Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth. Comparative administrative law: an introduction // Comparative Administrative Law. Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth. Edward Elgar. 2010. P. 117.