

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ

Фахриддинов Шахбоз Халикназар угли
слушатель магистратуры по
направлению «Прокурорская деятельность»
Правоохранительной Академии
Республики Узбекистан

Аннотация: в данной статье исследуются понятие и особенности административных дел, возникающих из публично-правовых споров. Автор анализирует понятие таких терминов, используемых в административной юстиции как «публично-правовой спор», «орган государственной власти», «решение органа государственного управления», «право на обжалование», «жалоба на решение органа государственного управления», предлагает авторские понятия данных терминов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, публично-правовой спор, орган государственной власти, кодекс об административном судопроизводстве, административные суды.

THE CONCEPT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE CASES ARISING FROM PUBLIC LAW DISPUTES

Annotation: this article explores the concept and features of administrative cases arising from public law disputes. The author analyzes the concept of such terms used in administrative justice as "public law dispute", "public authority", "decision of a government authority", "right to appeal", "complaint against a decision of a government authority", offers the author's concepts of data terms.

Key words: administrative proceedings, administrative justice, public law dispute, public authority, code of administrative proceedings, administrative courts.

Перед началом рассмотрения особенности темы обжалования решений органов государственного управления как конституционная и межотраслевая категория попробуем разъяснить что такое «публично-правовой спор», «орган государственной власти», «решение органа государственного управления», «право на обжалование», «жалоба на решение органа государственного управления».

Говоря о юридическом конфликте, Лупарев Е.Б. отмечает, что он связан с определенным сопротивлением его участников и часто выражается в форме спора. В юридическом смысле конфликт может служить предпосылкой возникновения спора, поскольку в ряде случаев конфликтная ситуация может быть разрешена соглашением сторон и может не перерасти в конфликтное правоотношение¹.

По мнению А.Б. Зеленцова **административно-правовой спор** – это спор, возникающий из регулятивных административно-правовых отношений, которые складываются в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации². Давая определение административно-правового спора, он указывает на субъектный состав и сферу возникновения, что позволяет произвести разграничение от сферы спора гражданско-правового. Тихомиров Ю.А. считает, что **публично-правовой спор** – это спор, имеющий публичный характер, рассматриваемый уполномоченными органами в установленном законом процессуальном порядке. Хаманаева Н.Ю. описывает понятие **административно-правового спора** как формы юридического спора и показывает такие особенности данного спора, как его возникновение в процессе управления, наличие у субъектов обособленного статуса, а также разрешение спора в особом порядке³.

По мнению И. М. Галий, административно-правовые споры – это споры, возникшие в связи с осуществлением функций государственными органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами, подлежащие рассмотрению и разрешению в судебном или административном порядке. Автор указывает на то, что такие споры возникают из административно-правовых и иных публично-правовых отношений, которые можно подразделить на административно-тяжебные дела, которые могут иметь только правовой характер и разрешаются в судебном или административном порядке, и споры административно-процедурного характера⁴. А. И. Окунев в своей статье «Административно-правовые споры» определяет административно-правовой спор как конфликт интересов, столкновение правовых норм, не находящихся в подчинении друг другу⁵.

¹ Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003. С. 11

² Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/А.Б. Зеленцов – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С.146

³ Хаманаева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. №11. С. 5-13.

⁴ Галий И. М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства: проблемные вопросы содержательной характеристики // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 10.

⁵ Окунев А. И. Административно-правовые споры // Студенты в правовой науке. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. Вып. 4. С. 90.

К сторонникам конфликтной природы административно-правового спора можно отнести таких авторов, как А. В. Глодина, А. В. Никитина, Н. Ю. Хаманева, Е. В. Хохалева⁶. Например, А. В. Глодина определяет административно-правовой спор как отношения, возникающие в связи с конфликтом или разногласиями между юридически неравными субъектами, одним из которых является орган государственной власти, другой – орган или должностное лицо, осуществляющее государственное управление⁷. Однако А. С. Лебедева отмечает, что неравенство субъектов является не совсем верной формулировкой, поскольку в рамках административно-правового спора субъекты равны в правах. Юридическое неравенство субъектов имеет место до вступления их в спор, когда орган власти или иной орган (должностное лицо) реализуют властные полномочия и принимают те или иные решения (действия) в отношении других лиц⁸.

Правовой конфликт в сфере административного права имеет свои особенности по характеру отношений, регулируемых правовыми нормами в сфере исполнительной власти. Эти отношения носят публично-правовой характер⁹.

Таким образом, по мнению А.Б. Зеленцова с учетом наиболее общих, существенных признаков административно-правовой спор можно определить как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры¹⁰.

Исходя из приведенного можно сказать, что существенным условием, влияющим на юридическую сущность спора, является его содержание. Так, спор между частными лицами (граждане и юридические лица), например, возникший из договорных обязательств, носит гражданско-правовой характер, в свою очередь спор между административным органом и частными лицами (гражданами и юридическими лицами), предметом которого является законность

⁶ См., например: Никитина А. В. Конституционно-правовые споры : понятие, критерии отграничения от иных видов публично-правовых споров // Юридические исследования. 2018. № 9. С. 17 ; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры : проблемы и способы их р

⁷ Глодина А. В. Административное дело и административно-правовой спор : понятие и соотношение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3. С. 144.

⁸ А. С. Лебедева, ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. 2022. № 3, УДК 342.9, С. 28.

⁹ Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001; Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29–36

¹⁰ Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 157.

решения, порождающего определенные правовые последствия (например, решение налогового органа о проведении камеральной налоговой проверки) имеет публично-правовой характер.

Обобщая вышеприведенные позиции ученых-административистов и поддерживая мнение А.Б. Зеленцова, а также судебную практику по административным делам, можно сформулировать следующую дефиницию: административно-правовой спор – это разногласие, проявляющееся в форме юридического конфликта, выраженное официально, имеющее публичный характер, возникающее между субъектами, один из которых обязательно наделен государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в нарушении прав, обязанностей и законных интересов частных лиц в связи с реализацией государственно-управленческих функций, которое может быть разрешено в судебном и внесудебном порядке в соответствии с действующим законодательством.

В теории государства и права **государственный орган** – это группа людей, организованная определенным образом, действующая в соответствующей сфере, в рамках своей компетенции и участвующая в реализации определенных государственных функций¹¹.

Понятие «**орган государственной исполнительной власти**» является фундаментальным для административно-правовой науки. Дать ему собственное определение считают нужным многие ученые административисты, высказывающие различные суждения в том числе о том, что термин «органы исполнительной власти» в течение значительного времени был фактически исключен из научно-правового и теоретического обращения¹².

Выборочный анализ работ российских и украинских ученых-административистов показал, что большинство авторов дают идентичные определения **органа исполнительной власти** – организация, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, использует определенные методы в работе, наделена правом выступать по поручению государства и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества¹³.

¹¹ Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Т. 1. М., 2002., С. 261-263.

¹² Журавльов Д.В. Поняття та загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України // Право і суспільство. 2012. № 1. С. 75–79

¹³ Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000 С. 33; 3, с. 72; 4, с. 63; 5, с. 51; 6, с. 19

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков дополнили дефиницию органа исполнительной власти определением «государственный» и сформулировали его предназначение как «исполнение и обеспечение исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества»¹⁴.

Автор двухтомного учебного курса «Конституционное право России» С.А. Авакьян не только делает уточнение о том, что это лицо или группа (коллектив), но и подчеркивает при этом, что это граждане, и указывает на правовую природу органов государства: «Органом государства (государственной власти) является группа (коллектив) граждан или один гражданин, которым поручено осуществление задач и функций государства; орган образован надлежащим образом, определенным конституцией или законом, наделен соответствующими полномочиями, действует в установленном законодательством порядке, принимает необходимые правовые акты и несет ответственность за свою деятельность перед народом и государством. Понятия «орган государства» и «орган государственной власти» употребляются нами как тождественные»¹⁵.

Роман Подопригора выделяет универсальные инструменты деятельности государственной администрации: **административные акты** и административные действия (бездействие).

Административные акты определены в Административном процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан как решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами Республики Казахстан права и обязанности определенного лица или индивидуального круга лиц (пдп. 4 ч. 1 ст. 4)¹⁶.

По мнению Рамазана Сарпекова в современном понимании административный акт – это решение указание или иное властное действие, которое принимается органом государственного управления для разрешения конкретного индивидуального дела в области публичного права¹⁷.

В Законе Республик Узбекистан «Об административных процедурах» приведена следующая дефиниция: **административный акт** — мера воздействия административного органа, направленная на создание, изменение или прекращение публичных правоотношений и порождающая определенные правовые последствия для отдельных физических или юридических лиц либо

¹⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 186.

¹⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 336.

¹⁶ Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. – М.: Инфотропик Медия, 2021. С. 29.

¹⁷ Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. – М.: Инфотропик Медия, 2021. С. 41.

группы лиц, выделяемой по определенным индивидуальным признакам (абз.7 ст. 4)¹⁸.

В тоже время согласно п.4 постановления Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан №24 от 24.12.2019 г. к решению относится акт административного органа или его должностного лица, принятый единолично или коллегиально и порождающий определенные правовые последствия. При этом необходимо учитывать, что решения могут приниматься в письменной (например, решения органов исполнительной власти на местах), или произвольной форме (например, письменное сообщение об отказе в удовлетворении обращения гражданина)¹⁹.

Права и свободы человека и гражданина являются в правовом государстве одним из центральнообразующих факторов, во многом определяя смысл, содержание и применение нормативных актов, деятельность государственных органов власти и местного самоуправления. Их защита, безусловно, должна обеспечиваться соответствующими правовыми инструментами. При этом выбор этих инструментов индивидуален для каждого государства и общества, первичная роль, однако, в большинстве стран была и остается у судебных органов. Как подчеркивал А.И. Елистратов, «одинаковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость»²⁰.

Новая редакция Конституции предусматривает конституционную гарантию каждому судебной защиты его прав и свобод, право обжалования в суд незаконных решений, действий и бездействия государственных органов и иных организаций, их должностных лиц (статья 55)²¹. Что в свою очередь еще раз подкрепляет направленность административных реформ проводимых в стране.

Кроме того подобное право закреплено и Гражданским кодексом Республики Узбекистан, который гласит акт государственного органа или органа самоуправления граждан, не соответствующий законодательству и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным (статья 12).

Говоря о самом **праве обжаловать решения органов власти**, несомненно, стоит помнить, что это конституционное право, которое является одной из составных частей демократического государства. Поскольку по своей сущности государственные органы обладают властными полномочиями, они таким образом «возвышаются» над обычными гражданами или юридическими лицами,

¹⁸ Национальная база данных законодательства, 09.01.2018 г., № 03/18/457/0525; 07.01.2020 г., № 03/20/600/0023

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан «О судебной практике по рассмотрению дел об обжаловании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц» №24 от 24.12.2019 г.

²⁰ Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин//Вопросы административного права. М., 1916. С. 80.

²¹ Национальная база данных законодательства, 01.05.2023 г., № 03/23/837/0241.

которые в свою очередь не обладают указанными полномочиями. Как отмечает Л.В. Карасева в данном случае, чтобы были соблюдены основы демократии необходимо уравновесить две стороны публичных отношений. Так, по мнению автора субъекты власти в силу своих полномочий имеют право издавать различные акты, в то время как вторая сторона должна обладать правом обжаловать принятые акты, если по какой-либо причине они нарушают права и законные интересы. Ученая отмечает, что обжалование актов в установленном законодателем порядке является «юрисдикционной формой защиты субъективного права»²².

Ведь известно, что административно-правовые правоотношения характеризуются несколько иным положением участников по сравнению, например, с гражданско-правовыми отношениями. Последние отношения построены на основе правового равенства субъектов, тогда как административные правоотношения такого качества не предусматривают. В этих условиях права не властного субъекта – гражданина – по сравнению с правами властного субъекта уравновешиваются правом обжаловать его действия или бездействие.

Нас интересуют, прежде всего, административные жалобы, из которых, основываясь на правовых признаках, выделяются общие и специальные. На современном этапе право на общую жалобу является абсолютным, неотчуждаемым и практически не ограниченным правом гражданина. Любое лицо, обладающее общей правоспособностью, может подать общую жалобу любому должностному лицу и по любому поводу и вопросу.

В отношении предмета жалобы следует отметить, что обжаловаться может деяние в целом, т. е. решение, действие (бездействие) должностного лица либо органа государственной власти или органа местного самоуправления в целом.

Основанием подачи жалобы является оценка этих решений, действий (бездействия) официальных органов, их должностных лиц со стороны граждан как неправомерных, незаконных²³.

Иного мнения придерживается Ю.А. Тихомиров, который уделяет основное внимание именно судебному обжалованию действий и решений, нарушающих права граждан, указывая, тем не менее, что «иногда обращению в суд должна предшествовать жалоба на имя вышестоящей организации, но именно судебный порядок обжалования признается им в качестве ведущего»²⁴.

²² См. Карасева Л.В. Конституционно-правовые основы права на обжалование актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц // *Время и право*. 2015. № 1. С. 5-6.

²³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. *Административное право: Учебник*. 2-е изд. М., 2008. С. 145.

²⁴ Тихомиров Ю.А. *О концепции развития административного права и процесса* // *Государство и право*. 1998. № 1. С. 42.

Ю.М. Козлов прямо называет административную жалобу «средством защиты прав и интересов граждан»²⁵. Однако сам факт подачи жалобы он не считает средством защиты. По его мнению, «это очевидно по двум причинам: далеко не все жалобы являются обоснованными, нередко они есть результат заблуждения их авторов; юридически властное и обязательное решение по жалобе может вынести только уполномоченный на это орган (должностное лицо)»²⁶.

Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц» определяет жалобу как обращение с требованием о восстановлении нарушенных прав, свобод и защите законных интересов²⁷.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что жалоба является одним из средств защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов частных лиц.

Список литературы:

1. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003. С. 11
2. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/А.Б. Зеленцов – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С.146
3. Хаманаева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. №11. С. 5-13.
4. Галий И. М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства: проблемные вопросы содержательной характеристики // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 10.
5. Окунев А. И. Административно-правовые споры // Студенты в правовой науке. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. Вып. 4. С. 90.
6. См., например: Никитина А. В. Конституционно-правовые споры : понятие, критерии отграничения от иных видов публично-правовых споров // Юридические исследования. 2018. № 9. С. 17 ; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры : проблемы и способы их р
7. Глодина А. В. Административное дело и административно-правовой спор : понятие и соотношение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3. С. 144.
8. А. С. Лебедева, ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. 2022. № 3, УДК 342.9, С. 28.
9. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001; Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29–36

²⁵ Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб трудящихся в органах советского государственного управления // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 42–44.

²⁶ Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб трудящихся в органах советского государственного управления // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 44–45.

²⁷ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 37, ст. 977.

10. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 157.
11. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Т. 1. М., 2002., С. 261-263.
12. Журавльов Д.В. Поняття та загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України // Право і суспільство. 2012. № 1. С. 75–79
13. Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000 С. 33; 3, с. 72; 4, с. 63; 5, С. 51; 6, С. 19
14. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 186.
15. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 336.
16. Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. – М.: Инфотропик Медия, 2021. С. 29.
17. Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. – М.: Инфотропик Медия, 2021. С. 41.
18. Национальная база данных законодательства, 09.01.2018 г., № 03/18/457/0525; 07.01.2020 г., № 03/20/600/0023
19. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан «О судебной практике по рассмотрению дел об обжаловании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц» №24 от 24.12.2019 г.
20. Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин//Вопросы административного права. М., 1916. С. 80.
21. Национальная база данных законодательства, 01.05.2023 г., № 03/23/837/0241
22. См. Карасаева Л.В. Конституционно-правовые основы права на обжалование актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц // Время и право. 2015. № 1. С. 5-6.
23. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 145.
24. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 42.
25. Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб трудящихся в органах советского государственного управления // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 42–44.
26. Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб трудящихся в органах советского государственного управления // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 44–45.
27. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 37, ст. 977.