

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УЗБЕКИСТАНА В ГОДЫ НЕЗАВИСИМОСТИ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Таллибаев Умиджон Шергазиевич

Доцент кафедры «Обеспечения общественной безопасности» Университета общественной безопасности Республики Узбекистан, д.ф.ю.н. (PhD), доцент

Аннотация. В статье исследуется эволюция административно-юрисдикционного законодательства Республики Узбекистан с момента обретения государственной независимости до современного этапа конституционализации публичного управления. Обосновывается необходимость различать два функционально взаимосвязанных, но юридически неоднородных контура: производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство по публично-правовым спорам.

Ключевые слова: административная юрисдикция; административная ответственность; судебный контроль; презумпция невиновности; соразмерность; переквалификация; цифровые доказательства.

Тридцатипятилетний период независимого развития Узбекистана позволяет рассматривать административно-юрисдикционное законодательство как сформировавшуюся, хотя и неоднородную систему. В ней выделяются два взаимосвязанных направления: карательно-деликтное, охватывающее административные правонарушения, взыскания и производство по делам, и контрольно-восстановительное, обеспечивающее судебную защиту граждан и юридических лиц от незаконных решений и действий административных органов.

Такое разграничение имеет принципиальное методологическое значение. Административную юрисдикцию нельзя сводить только к производству по делам об административных правонарушениях, поскольку вне анализа остается административная юстиция. Вместе с тем чрезмерно широкое включение в нее всех административных процедур также размывает ее правоохранительную и контрольную специфику.

Актуальность проблемы определяется прежде всего неравномерностью модернизации законодательства. Конституция Республики Узбекистан 2023 г. закрепила прямое действие прав и свобод, принцип соразмерности, толкование неясностей во взаимоотношениях с государством в пользу человека, а также право на судебное обжалование незаконных решений и действий публичных

органов¹. Закон «Об административных процедурах» развивает принципы соразмерности, права быть выслушанным и защиты доверия², а Кодекс об административном судопроизводстве возлагает на административный орган обязанность доказывать правомерность оспариваемого акта и закрепляет активную роль суда³.

На этом фоне КоАО сохраняет менее развитую систему процессуальных гарантий. Хотя статья 3 закрепляет общие принципы законности и справедливости, Кодекс прямо не формулирует презумпцию невиновности, правило *in dubio pro reo*, право не свидетельствовать против себя, бремя доказывания обвинения и запрет использования недопустимых доказательств⁴. При этом Пленум Верховного суда уже разъясняет, что лицо не обязано доказывать свою невиновность⁵. Следовательно, важнейшая гарантия существует преимущественно на уровне судебного толкования, а не непосредственно в законе.

Дополнительную проблему создает возможность более строгой судебной переквалификации, предусмотренная пунктом 17 постановления Пленума № 35. При отсутствии детальной процедуры уведомления о новом обвинении и предоставления времени для защиты это способно привести к ухудшению положения лица и смешению функций обвинения и разрешения дела.

Наконец, цифровизация административной юрисдикции выявляет новые пробелы. Несмотря на признание цифровых доказательств и автоматизированной фиксации, КоАО пока не формирует завершенного механизма проверки происхождения цифровых данных, их целостности, метаданных, условий хранения и объяснимости алгоритмических выводов.

П.Е. Спиридонов, напротив, обосновывал широкую концепцию административного процесса как урегулированной правом деятельности

¹ Конституция Республики Узбекистан // Национальная база данных законодательства, 01.05.2023 г., № 03/23/837/0241 // <https://lex.uz/docs/6445147>

² Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» // <https://lex.uz/docs/3492203>

³ Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве // <https://lex.uz/ru/docs/3527365>

⁴ Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности // <https://lex.uz/docs/97661>

⁵ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 30.11.2018 г. № 35 «О некоторых вопросах применения судами законодательства, регулирующего рассмотрение дел об административных правонарушениях» // <https://lex.uz/docs/4116805>

исполнительной власти, распадающейся на ряд производств⁶. Юрисдикционное производство в таком построении составляет лишь один из видов процесса, сосуществующий с регистрационными, разрешительными и иными позитивными производствами. Этот подход впоследствии создал теоретические предпосылки для признания административной процедуры самостоятельной ценностью, а не технической прелюдией к управленческому решению.

О. Маркова предложила функциональное различие позитивных и правоохранительных административных производств, а административную юрисдикцию характеризовал через рассмотрение дел о правонарушениях и спорах, применение государственного принуждения и принятие обязательного индивидуального решения⁷. Важность этой позиции состоит в том, что она позволяет не противопоставлять административный процесс административной юрисдикции, а выстраивать между ними отношение рода и вида.

Вопроса о том, кто вправе наказать, к вопросу о том, каким образом частное лицо может эффективно оспорить административное волеизъявление. Данный теоретический поворот имеет принципиальное значение для Узбекистана после 2017 г., поскольку учреждение административных судов институционализировало именно контрольно-восстановительное, а не деликтное понимание административной юстиции.

И.А. Хамедов, Е.Д. Кутыбаева, И. М. Цай и Ф.М. Файзиев в современном курсе административного права рассматривают административные процедуры и административную юстицию как системообразующие институты, позволяющие оценивать публичное управление через требования законности, соразмерности и судебной контролируемости⁸.

Таким образом, развитие представлений об административной юрисдикции отражает переход от «юрисдикции над нарушителем» к процедурно связанному и судебному контролируемому публичному управлению. При этом необходимо разграничивать три самостоятельных режима: административная процедура предупреждает возникновение спора и обеспечивает законность

⁶ Spiridonov, P. E. (2024). Administrative and Procedural Legal Relationships: Essence and Characteristics. Siberian Law Review. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-183-207>

⁷ Markova, O. (2025). ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL PROCEDURE: CONCEPT, STRUCTURE AND RELATIONSHIP WITH OTHER TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES. Art of Justice. <https://doi.org/10.33098/3083-726x.2025.1.32.75-84>

⁸ Khamedov, Isa & Kutibaeva, Elizaveta & И.М, Цай & Ф.М, Файзиев. (2023). СОВРЕМЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН. // https://www.researchgate.net/publication/385899863_SOVREMENNOE_ADMINISTRATIVNOE_PRAVO_RESPUBLIKI_UZBEKISTAN

первичного решения; административное судопроизводство служит восстановлению нарушенного права; производство по делам об административных правонарушениях реализует охранительную функцию и допускает применение наказания. Их смешение способно нарушить баланс между активной ролью суда и требованием его беспристрастности.

Современная теория административной юрисдикции поэтому должна основываться не только на формальном участии государственного органа, а на функциональной триаде: предупреждение незаконного административного акта, судебное устранение его последствий и справедливое разрешение вопроса о публичном наказании. Такой подход позволяет оценивать эволюцию законодательства Узбекистана шире, чем исключительно через развитие КоАО.

Одной из существенных проблем правоприменения остается принятие к рассмотрению протоколов, составленных неуполномоченным субъектом либо не содержащих обязательных сведений о времени, месте, обстоятельствах деяния и применяемой норме. Восполнение подобных недостатков непосредственно судом стирает границу между обвинением и его разрешением. Поэтому предусмотренное пунктом 7 постановления Пленума Верховного Суда № 35 возвращение ненадлежаще оформленных материалов следует рассматривать как процессуальную гарантию, а не проявление формализма.

Связанной проблемой является фактическое приращение протоколу силы основного доказательства виновности. Протокол фиксирует обвинительную версию, но не обладает заранее установленной доказательственной силой. Решение, основанное лишь на его воспроизведении без проверки объяснений лица, документов, цифровых материалов и свидетельских показаний, противоречит требованиям статей 276–277 КоАО и принципу всесторонней оценки доказательств.

Значимые риски возникают и при нарушении права лица быть заслушанным. Сокращенные сроки рассмотрения отдельных категорий дел оправданы необходимостью оперативного реагирования, однако не должны ограничивать право на защиту. Особую опасность представляют случаи, когда своевременность извещения фактически не подтверждена, переводчик предоставлен формально, ходатайство об адвокате не рассмотрено либо лицу не предоставлено достаточное время для ознакомления с материалами. Особенно строго эти гарантии должны соблюдаться при возможности административного ареста, конфискации или выдворения.

Пункт 12 постановления № 35 допускает рассмотрение дела в отсутствие лица только при наличии подтверждения своевременного извещения и отсутствии ходатайства об отложении либо при его согласии. Следовательно,

отправка уведомления сама по себе еще не подтверждает его эффективного получения.

Отдельную проблему представляет переквалификация деяния судом. Если лицо защищалось от одного состава правонарушения, а признается виновным по другому, особенно более строгому, возникает риск фактической корректировки обвинения самим судом. Допустимой следует считать переквалификацию при неизменности фактических обстоятельств, отсутствии ухудшения положения лица и предоставлении ему возможности высказаться относительно новой правовой оценки. Более строгая квалификация должна сопровождаться формальным изменением обвинительного тезиса и предоставлением дополнительного времени для защиты.

Показательным примером является разграничение мелкого хулиганства по статье 183 КоАО и сексуального домогательства по статье 41¹ КоАО. Для правильной квалификации необходимо учитывать цель и характер действий, непосредственный объект посягательства, контекст поведения, содержание коммуникации и недопустимость двойного наказания за одно деяние.

Не менее важно разграничивать отсутствие события или состава правонарушения и малозначительность. В первом случае обвинение не доказано либо отсутствует юридический состав; во втором — событие, состав и вина установлены, но государство отказывается от взыскания ввиду незначительности нарушения. Смещение этих оснований способно привести к формальному признанию виновным лица, вина которого фактически не была доказана.

Суд также обязан самостоятельно проверять предусмотренные статьей 271 КоАО обстоятельства, исключаяющие производство: истечение сроков, наличие постановления по тому же факту, отмену нормы, недостижение возраста, невменяемость и иные основания. Они являются не только средствами защиты, но и публичными условиями допустимости административного преследования.

В делах, основанных на автоматической фото- и видеофиксации, особое значение имеет установление лица, фактически управлявшего транспортным средством, а также проверка исправности и надлежащей эксплуатации технических средств. Регистрационная принадлежность транспортного средства не должна рассматриваться как неопровержимое доказательство личной виновности собственника.

Более широкий вызов связан с цифровыми доказательствами. Суду необходимо оценивать происхождение файла, время его создания, возможность редактирования, способ получения, параметры устройства и связь цифрового объекта с конкретным событием. Скриншоты, распечатки сообщений и видеозаписи без исходных данных не должны автоматически исключаться, однако их доказательственная сила требует специальной мотивированной

оценки. При использовании алгоритмических систем лицо должно иметь возможность понять существенные основания автоматизированного вывода и эффективно его оспорить.

Наконец, сохраняется проблема недостаточной мотивированности постановлений. Перечисление доказательств без объяснения причин их принятия или отклонения, а также ссылка на санкцию без анализа ее соразмерности не обеспечивают полноценного судебного контроля. Мотивировка должна рассматриваться как обязательная гарантия законности, позволяющая проверить внутреннюю логику решения и эффективность последующего обжалования. В публично-правовых спорах проблема смещается к стадии исполнения. Признание административного акта незаконным не восстанавливает право, если орган не принимает новый акт, не совершает требуемое действие либо повторяет прежнее решение под иной формулировкой. Постановление Пленума верховного суда № 24 предусматривает штраф, новый срок и частное определение⁹. Правоприменительная ошибка состоит в пассивном ожидании отдельной инициативы заявителя, хотя вступивший в силу судебный акт обязателен, а судебный контроль за его исполнением должен быть эффективным. В тоже время чрезмерно отсроченное восстановление права фактически равнозначно отказу в правосудии.

Исходя из выше указанного выносим следующие предложения по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан:

Во-первых, дальнейшее точечное дополнение КоАО уже не устраняет накопленную фрагментарность законодательства. В связи с этим целесообразна его рекодификация с четким разделением общих принципов ответственности, составов правонарушений, компетенции, производства, пересмотра и исполнения. Для национальной правовой системы сохранение единого кодифицированного акта представляется более доступным и практически оправданным.

Во-вторых, статью 1 КоАО следует дополнить принципом законодательной исключительности административной ответственности: состав правонарушения и взыскание должны устанавливаться только Кодексом, тогда как иные нормативно-правовые акты могут определять лишь правила, нарушение которых образует объективную сторону соответствующего состава. Неустранимые сомнения в содержании нормы должны толковаться в пользу

⁹ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 24 декабря 2019 г. № 24 «О некоторых вопросах применения норм Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц». <https://lex.uz/uz/docs/4711315?ONDATE=16.12.2024>

привлекаемого лица. Такой подход реализует принцип *nulla poena sine lege* и препятствует необоснованному рассредоточению деликтных норм по подзаконным актам. Одновременно введение нового состава должно сопровождаться установлением компетентного органа, поскольку отсутствие соответствующей юрисдикционной нормы делает санкцию практически неисполнимой¹⁰.

В-третьих, необходимо непосредственно закрепить в КоАО презумпцию невиновности. Лицо не должно доказывать свою невиновность, а бремя установления события правонарушения, состава и виновности должно возлагаться на орган публичного преследования. Неустранимые сомнения должны толковаться в пользу лица, а постановление не может основываться на предположениях либо исключительно на признании вины.

В-четвертых, требуется самостоятельное регулирование допустимости доказательств, особенно цифровых. Доказательство, полученное с существенным нарушением закона или прав участника производства, не должно использоваться при вынесении постановления. Для цифровых материалов необходимо устанавливать источник, способ и время получения, целостность, условия хранения и сведения о техническом средстве. Результаты автоматизированной обработки, основания которых невозможно проверить и объяснить, не должны выступать единственным доказательством виновности.

В-пятых, статьи 306–307 КоАО следует дополнить положением о том, что суд обеспечивает полноту исследования обстоятельств, однако не принимает на себя функцию публичного обвинения и не восполняет отсутствие фактической фабулы протокола. По делам, предусматривающим арест, выдворение, конфискацию, лишение специального права либо оспаривание самого события правонарушения, участие представителя органа публичного преследования целесообразно сделать обязательным.

В-шестых, статью 309 КоАО необходимо усилить требованиями к мотивировке постановления. Суд должен отражать установленные факты, оценку существенных доказательств, причины отклонения доводов защиты, результаты рассмотрения ходатайств, основания квалификации и выбора взыскания, а применительно к цифровым доказательствам — их происхождение

¹⁰ Решение Конституционного суда Республики Узбекистан от 12 июня 2001 г. «О внесении в Олий Мажлис Республики Узбекистан предложения об устранении несоответствия между статьями 53, 54 и 257 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности» // <https://www.lex.uz/acts/1253032>

и целостность. Существенная немотивированность решения должна рассматриваться как процессуальное нарушение.

В-седьмых, целесообразно установить обязательную аудиофиксацию судебного заседания по делам об административных правонарушениях. Она позволяет объективно проверить соблюдение права на защиту, порядок рассмотрения ходатайств и исследование доказательств, а также повышает качество последующего пересмотра.

В-восьмых, необходимо уточнить пределы судебной переквалификации. Изменение квалификации допустимо при неизменности фактических обстоятельств, отсутствии ухудшения положения лица и предоставлении ему возможности выразить свою позицию. Переквалификация на более тяжкий состав без изменения обвинения уполномоченным субъектом и предоставления времени для защиты не должна допускаться. При выявлении признаков более тяжкого правонарушения материалы следует возвращать компетентному органу без предрешения вопроса о виновности, а при наличии признаков преступления — направлять прокурору в установленном порядке.

Выводы:

1. За годы независимости Узбекистан сформировал самостоятельную административно-юрисдикционную систему. Ее основными достижениями стали национальная кодификация административной ответственности, развитие судебной защиты, создание административных судов, принятие Закона «Об административных процедурах» и Кодекса об административном судопроизводстве, а также развитие многоинстанционного и цифрового правосудия.

2. Общая тенденция реформ состоит в переходе от преимущественно властно-карательной модели к процедурно связанному публичному управлению. Современное понимание законности включает не только компетенцию и соблюдение нормы, но и право быть выслушанным, мотивированность решений, соразмерность и эффективный судебный контроль. Конституция 2023 г. закрепила эти гарантии на высшем нормативном уровне.

3. Основная проблема современного этапа заключается в неравномерном развитии процессуальных гарантий. В административном судопроизводстве закреплены бремя доказывания административного органа, активная роль суда и защита частного лица, тогда как в КоАО презумпция невиновности, право на молчание, распределение бремени доказывания и запрет ухудшения положения лица требуют более четкой законодательной регламентации.

4. Правовые позиции Конституционного и Верховного судов подтверждают значение компетенции, процессуальных гарантий, проверки доказательств и исполнимости судебных решений. Вместе с тем возможность

более строгой судебной переквалификации нуждается в пересмотре, поскольку создает риск смешения функций обвинения и разрешения дела.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (историческая редакция). Национальная база данных законодательства. // <https://lex.uz/docs/35869?ONDATE=01.07.2004+00>
2. Конституция Республики Узбекистан // Национальная база данных законодательства, 01.05.2023 г., № 03/23/837/0241 // <https://lex.uz/docs/6445147>
3. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, утвержден Законом Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2015-XII (в действующей редакции). // <https://www.lex.uz/acts/9766>
4. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве, утвержден Законом Республики Узбекистан от 25 января 2018 г. № ЗРУ-462 (в действующей редакции). <https://www.lex.uz/acts/3527365>
5. Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» // <https://lex.uz/docs/3492203>
6. Закон Республики Узбекистан от 12 января 2021 г. № ЗРУ-662 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве в связи с совершенствованием института пересмотра судебных решений». <https://lex.uz/ru/docs/5213979>
7. Закон Республики Узбекистан от 12 января 2021 г. № ЗРУ-665 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием системы рассмотрения дел об административных правонарушениях». <https://lex.uz/docs/5214035>
8. Закон Республики Узбекистан от 26.04.2023 г. № ЗРУ-833 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с принятием дополнительных мер по обеспечению эффективной защиты прав граждан и субъектов предпринимательства во взаимоотношениях с государственными органами» // <https://lex.uz/docs/6442572>
9. Указ Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2017 г. № УП-4966 «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» // <https://lex.uz/docs/3121085>
10. Указ Президента от 24 июля 2020 г. № УП-6034 «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности судов и повышению эффективности правосудия» // <https://lex.uz/docs/4910841>
11. Решение Конституционного суда Республики Узбекистан от 12 июня 2001 г. «О внесении в Олий Мажлис Республики Узбекистан предложения об устранении несоответствия между статьями 53, 54 и 257 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности» // <https://www.lex.uz/acts/1253032>

12. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 30.11.2018 г. № 35 «О некоторых вопросах применения судами законодательства, регулирующего рассмотрение дел об административных правонарушениях» // <https://lex.uz/docs/4116805>
13. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 24 декабря 2019 г. № 24 «О некоторых вопросах применения норм Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц». <https://lex.uz/uz/docs/4711315?ONDATE=16.12.2024>
14. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 23 июня 2023 г. № 16 «О некоторых вопросах прямого применения норм Конституции Республики Узбекистан при осуществлении правосудия». <https://lex.uz/ru/docs/6524157>
15. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 25 марта 2024 г. № 11 «О некоторых вопросах рассмотрения административных дел в апелляционном, кассационном порядке». <https://lex.uz/ru/docs/6877320>
16. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 25 июня 2024 г. № 19 «О некоторых вопросах пересмотра судебных актов по делам об административных правонарушениях в ревизионном порядке». <https://lex.uz/uz/docs/7008479>
17. Spiridonov, P. E. (2024). Administrative and Procedural Legal Relationships: Essence and Characteristics. Siberian Law Review. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-183-207>
18. Markova, O. (2025). ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL PROCEDURE: CONCEPT, STRUCTURE AND RELATIONSHIP WITH OTHER TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES. Art of Justice. <https://doi.org/10.33098/3083-726x.2025.1.32.75-84>
19. Khamedov, Isa & Kutibaeva, Elizaveta & И.М, Цай & Ф.М, Файзиев. (2023). СОВРЕМЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН. // https://www.researchgate.net/publication/385899863_SOVREMENNOE_ADMI_NISTRATIVNOE_PRAVO_RESPUBLIKI_UZBEKISTAN