

## **Improving Dispute Resolution Mechanisms in The Public Services System as a Direction for The Development of Administrative and Legal Regulation**

**Shahsanem U. Salieva**

Doctoral candidate at the Training Institute for Lawyres under the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan

e-mail: [shahsitta@gmail.com](mailto:shahsitta@gmail.com)

**Аннотация:** В статье анализируется модернизация досудебного урегулирования споров в сфере оказания государственных услуг в Республике Узбекистан. Особое внимание уделяется правовому эксперименту, инициированному Постановлением Президента № ПП-188 от 19 мая 2025 года, в рамках которого были созданы Апелляционные советы. Автор рассматривает эффективность деятельности данных советов на основе статистических данных (уровень удовлетворения жалоб составил 92,3%) и результатов социологического опроса 808 сотрудников центров государственных услуг.

Выявлены системные барьеры, включая «регуляторный шок», обусловленный быстрыми изменениями законодательства, страх административной ответственности среди сотрудников, а также недостаточную прозрачность решений Апелляционных советов.

В статье предлагаются рекомендации по институционализации Апелляционных советов в качестве органов превентивной юстиции, включая создание публичного «Кодекса административной практики» и внедрение систем поддержки принятия решений на основе искусственного интеллекта.

**Ключевые слова:** государственные услуги, Апелляционный совет, досудебное обжалование, административная реформа, правовой эксперимент, цифровизация, Узбекистан

### **Введение**

В условиях масштабного реформирования системы государственного управления в Республике Узбекистан вопрос модернизации досудебного (внесудебного) порядка урегулирования споров приобретает особую научно-практическую значимость. В соответствии со статьей 55 обновленной Конституции Республики Узбекистан, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Материалы и методы Исследование базируется на анализе Постановления Президента РУз № ПП-188 от 19.05.2025, данных судебной статистики Верховного суда (2022–2025 гг.) и результатах авторского социологического опроса 808 специалистов центров государственных услуг.

Результаты и обсуждение Правовой эксперимент по внедрению Апелляционных советов при Министерстве юстиции показал высокую результативность. В 2025 году из 26 рассмотренных жалоб удовлетворено 24 (92,3%).

Однако опрос выявил серьезный «регуляторный шок»: 51,2% сотрудников не успевают за изменениями законодательства (более 450 регламентов), а 43,4% испытывают

страх ответственности, что замедляет процесс оказания государственных услуг.

В контексте оказания государственных услуг данный конституционный принцип трансформируется в обязанность государства обеспечить эффективные механизмы административного обжалования. В этой связи досудебное обжалование решений, действий или бездействия уполномоченных органов и их должностных лиц выступает не только как способ правовой защиты, но и как важнейший инструмент самоконтроля исполнительной власти.

Логическим продолжением данных реформ стало принятие Постановления Президента Республики Узбекистан от 19 мая 2025 года № ПП-188, которым утверждено Временное положение о порядке досудебного рассмотрения соответствия законодательству административных актов по оказанию государственных услуг, заложившего основу для проведения правового эксперимента по внедрению принципиально нового порядка досудебного рассмотрения споров в сфере госуслуг. Ключевым аспектом этой трансформации является создание Апелляционных советов при Министерстве юстиции и Управлении юстиции г. Ташкента. Данные структуры функционируют как независимые коллегиальные органы, наделенные правом отменять или изменять незаконные административные акты [1].

Важной новеллой, заслуживающей научного внимания, является установленный постановлением приоритет решений Апелляционных советов: для административных органов они носят окончательный характер, в то время как за гражданами сохраняется право на дальнейшее обжалование в суде. Такая модель направлена на максимальное снижение нагрузки на суды и оперативную коррекцию ошибок внутри системы государственного сервиса.

При этом никто не может быть лишен права на защиту своих интересов при неудовлетворительном качестве оказания госуслуг. Согласно Временному положению, упомянутому выше, это право реализуется через упрощенную подачу жалобы (в том числе через ЕПИГУ или центры государственных услуг), что делает процедуру максимально доступной.

Важной характеристикой проводимого правового эксперимента является четкая детерминация круга государственных услуг, на которые распространяется действие Временного положения. Предметная сфера компетенции Апелляционных советов охватывает наиболее востребованные и юридически значимые направления, которые можно классифицировать по следующим категориям:

во-первых, регистрация и статус субъектов права, а именно государственные услуги по государственной регистрации и перерегистрации субъектов предпринимательства, некоммерческих организаций, объединений юридических лиц и адвокатских формирований, а также процедуры добровольной ликвидации бизнеса;

во-вторых, гражданское состояние и легализация документов – это внесение изменений и дополнений в записи актов гражданского состояния (ЗАГС) и проставление апостиля на официальные документы;

в-третьих, регулирование профессиональной деятельности, а именно сертификация педагогических кадров, формирование реестров профессиональных медиаторов и организаций юридических консультантов, а также аттестация негосударственных судебных экспертов;

в-четвертых, социальная поддержка молодежи, т.е. механизмы компенсации расходов на получение международных IT-сертификатов, обучение по международным образовательным программам, а также льготное кредитование для приобретения компьютерной техники;

в-пятых, коммунальное хозяйство и инженерные сети, т.е. выдачи технических условий для подключения к сетям водоснабжения, теплоснабжения, газораспределения и электросетям, а также поверка и опломбирование приборов учета.

При этом стоит оговориться, что территориальный охват рамках эксперимента ограничен лишь городом Ташкентом в срок до 1 июля 2026 года, однако действие порядка распространяется на вышеуказанные государственные услуги вне зависимости от региона подачи первоначального заявления, что подчеркивает экстерриториальный характер защиты прав заявителей в рамках деятельности Апелляционных советов.

Итак, развитие системы Апелляционных советов в сфере оказания государственных услуг является значимым фактором снижения уровня конфликтности в публично-правовых отношениях. Реализация данного механизма позволяет не только оптимизировать работу судебной системы, но и минимизировать издержки граждан при восстановлении нарушенных прав, обеспечивая прозрачность и подотчетность государственного аппарата.

Так, исследование показало, что несоблюдение принципа информационной открытости при публикации результатов деятельности Апелляционных советов создает системный барьер для оценки эффективности внедряемых реформ. Текущая практика, при которой публикуются лишь краткие сведения о результате рассмотрения без раскрытия правовых оснований принятого решения, противоречит духу п. 47 Временного положения. Это лишает институт апелляционного рассмотрения его важнейшей функции – формирования единообразной административной практики и обеспечения открытости государственного управления.

В доктрине административного права досудебное производство по обжалованию традиционно рассматривается как особый порядок разрешения жалоб специальными субъектами на основе административно-правовых норм во внесудебном порядке [2]. В контексте нашего исследования таким «специальным субъектом» выступают Апелляционные советы, созданные в соответствии с ПП-188, что придает теоретическому определению конкретное институциональное воплощение в системе государственных услуг Республики Узбекистан.

**Таблица 1. Результаты рассмотрения жалоб Апелляционными советами по категориям государственных услуг (2025 г.)**

<b>Категория государственно й услуги</b>	<b>Рассмотр ено жалоб</b>	<b>Удовлетво рено</b>	<b>Отказ ано</b>	<b>Эффективн ость (%)</b>
<b>Социальна я поддержка молодежи (IT-сертификаты, компенсация экзаменов, кредиты на технику)</b>	13	11	2	84,6%
<b>Инженерн ые коммуникации (газоснабжение: тех. условия до 1,2 МПа)</b>	9	9	0	100%

<b>Коммунальное хозяйство</b> (водоснабжение и водоотведение: тех. условия)	4	4	0	100%
<b>Итого:</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>92,3%</b>

По нашему мнению, установление процедуры досудебного обжалования не исключает возможности последующего судебного оспаривания решений и действий (бездействия) субъектов, оказывающих государственные услуги. Данный подход реализует принцип subsidiarity досудебного производства, при котором административный порядок выступает первичным инструментом восстановления нарушенных прав, в то время как судебная защита остается фундаментальной и окончательной гарантией. Подобная модель позволяет достичь баланса между оперативностью административного процесса и независимостью судебного контроля, при этом, минимизируя процессуальные издержки граждан при сохранении высокого уровня правовой защищенности.

Несмотря на то, что Апелляционные советы демонстрируют высокую эффективность в восстановлении нарушенных прав (92,3%) удовлетворенных жалоб, они значительно уступают судебной системе в вопросах открытости. Если судебная реформа 2019 года сделала решение суда публичным достоянием, то современная модель апелляционного производства в сфере госуслуг все еще сохраняет черты «ведомственной закрытости»[6].

Актуальность внедрения досудебного порядка через Апелляционные советы подтверждается данными судебной статистики Верховного суда Республики Узбекистан за 2022–2025 годы. Анализ динамики споров в административных судах по категориям, вошедшим в периметр правового эксперимента, свидетельствует о сохраняющейся высокой нагрузке на судебную систему и необходимости альтернативных механизмов разрешения конфликтов.

**Таблица 2. Динамика рассмотрения отдельных категорий споров административными судами (2022–2025 гг.)**

Категория спора	Год	Всего рассмотрено	Удовлетворено	Отказано
<b>Решения и действия органов</b> (в т.ч. ЗАГС)	2022	417	247	125
	2023	394	203	135
	2024	303	145	107
	2025	351	77	200
<b>Регистрация субъектов</b> (гос.регистрация)	2022	583	130	348
	2023	587	88	349
	2024	510	152	261
	2025	1142	284	618
<b>Лицензирование</b> (адвокаты и нотариусы)	2022	77	49	26
	2023	58	49	8
	2024	73	51	15
	2025	73	50	15

Особого внимания заслуживает резкий рост споров, связанных с вопросами регистрации (включая субъектов предпринимательства и ННО), количество которых в 2025 году увеличилось более чем в два раза по сравнению с предыдущим годом – до 1142 дел. При этом доля отказов в

удовлетворении исков в этой категории остается высокой (618 случаев в 2025 году), что может указывать на наличие значительного потенциала для урегулирования подобных разногласий на стадии Апелляционных советов без доведения дела до суда.

Кроме того, статистика по спорам, связанным с деятельностью органов ЗАГС и административными актами, показывает, что значительная часть обращений граждан признается обоснованной (например, в 2022 году удовлетворено более 59% исков). Создание Апелляционных советов при Министерстве юстиции позволяет перенести процесс восстановления нарушенных прав в этой сфере в более оперативную внесудебную плоскость, сокращая временные затраты заявителей и судебные издержки государства.

В категории споров о приостановлении действия лицензий (адвокаты и нотариусы) наблюдается аномально высокий процент удовлетворения исков. Например, в 2023 году из 58 рассмотренных дел было удовлетворено 49 (84%), а в 2025 году – 50 из 73 (68%). Это свидетельствует о том, что большинство решений о приостановлении лицензий, принятых административными органами, признаются судами необоснованными.

При этом споры о полном прекращении действия лицензий встречаются значительно реже (от 10 до 29 дел в год). В 2025 году было рассмотрено всего 10 таких дел, из которых 9 были удовлетворены судом [7].

Эффективность работы Апелляционных советов напрямую зависит от готовности сотрудников на местах к качественному оказанию услуг. Проведенный опрос среди 808 респондентов (специалистов центров государственных услуг в разрезе Республики Узбекистан, 12 областей и г. Ташкента) выявил ряд системных проблем, которые Апелляционные советы призваны сглаживать.

Анализ кадрового потенциала показал, что основу системы составляют опытные кадры, а именно большинство сотрудников (63,4%) находятся в наиболее продуктивном возрасте – от 30 до 45 лет. Группа молодых специалистов (до 30 лет) составляет 18,9%, а опытных кадров старше 45 лет – 17,7%. Это говорит о наличии зрелого кадрового ядра, способного к трансформации. Система характеризуется высокой стабильностью: 67,6% респондентов имеют стаж работы более 5 лет. Доля новичков (до 3 лет) составляет всего 14,1%. Это подтверждает, что проблемы, озвученные далее, – это не ошибки неопытных сотрудников, а системные недостатки процесса. Опрос охватил ключевые регионы: наиболее активно участвовали Республика Каракалпакстан (14%), Кашкадарьинская (13,5%), Самаркандская (11,5%) и Ферганская области.

Более половины сотрудников (51,2%) страдают от чрезмерной динамичности законодательства – им трудно постоянно отслеживать изменения в более чем 450 регламентах. 31,7% испытывают стресс из-за необходимости юридически обосновывать отказы гражданам, что делает Апелляционные советы критически важным инструментом для «второго мнения» и правовой поддержки персонала.

Страх перед административным взысканием негативно влияет на эффективность: 43,4% респондентов признались, что из-за этого они медленнее принимают решения и часто сомневаются. Для 32,8% это фактор профессионального выгорания. Апелляционный порядок обжалования может снизить это давление, создавая механизм коллективной ответственности за сложные решения.

Сотрудники остро нуждаются в психологической подготовке, а именно 45,7% отметили нехватку навыков управления конфликтами с агрессивными гражданами. 41,5% нуждаются в умении объяснять сложные нормы права простым языком.

Основным барьером для защиты персональных данных 50,7% сотрудников назвали отсутствие четкого понимания границ своей ответственности. Еще 33,2% жалуются на отсутствие единых методических инструкций по кибербезопасности.

Несмотря на автоматизацию, 51,5% респондентов сохраняют оптимизм и готовы учиться новому для соответствия стандартам. Однако 26% опасаются сокращения доходов или объема работы из-за внедрения ИТ.

Наиболее востребованным направлением повышения квалификации является обучение работе с цифровыми стандартами и онлайн-системами (53%). Также велик запрос на получение механизмов правовой защиты самих сотрудников при совершении ошибок (19,9%).

Подавляющее большинство (79,5%) на текущий момент не имеют радикальных предложений или ответили формально («нет предложений»). Это может указывать на определенную инертность системы, которую правовой эксперимент по внедрению Апелляционных советов должен «встряхнуть», предложив новые каналы обратной связи [8].

Важным аспектом доступности административных процедур и досудебного обжалования в цифровой среде является беспрепятственный доступ граждан к средствам идентификации, в частности – к электронной цифровой подписи (ЭЦП). Анализ текущего законодательства показывает

необходимость синхронизации норм Налогового кодекса Республики Узбекистан с реальной практикой оказания государственных услуг.

В частности, предлагается внести изменения в статью 56 Налогового кодекса Республики Узбекистан (Справочно: В настоящее время существует несколько вариантов получения электронной цифровой подписи. Этой государственной услугой можно воспользоваться в районных (городских) центрах государственных услуг, на Едином интерактивном портале государственных услуг ([my.gov.uz](http://my.gov.uz)) или через веб-сайт <https://e-imzo.soliq.uz>), закрепив возможность получения ЭЦП не только через центры государственных услуг, но и через ЕПИГУ ([my.gov.uz](http://my.gov.uz)) или специализированные информационные системы. Это обеспечит технологическую основу для реализации права на «упрощенную подачу жалобы», упомянутую в рамках текущего правового эксперимента.

Кроме того, для повышения эффективности системы Апелляционных советов и стимулирования гражданской активности, целесообразно рассмотреть вопрос снижения финансовых барьеров. Изучение опыта стран СНГ демонстрирует следующие подходы к выдаче ЭЦП. Так, в России руководители юридических лиц и ИП получают квалифицированную электронную подпись бесплатно в удостоверяющих центрах ФНС [9]. А в Кыргызской Республике бесплатная выдача ЭЦП организована в ближайших центрах обслуживания населения (ЦОН) [10]. В Азербайджане в рамках сервиса «Asan Imza» внедрялись периоды бесплатного предоставления электронных подписей для граждан сроком на три года [11].

$$\text{Эффективность} = \frac{\text{Доступность (ЭЦП)}}{\text{Процессуальные издержки}}$$

*где расширение способов получения ЭЦП прямо снижает издержки заявителя.*

Особого внимания требует сопоставление страха сотрудников перед ИТ (26% опасаются сокращений) и выявленного в РФ отсутствия в регламентах полного перечня запретов для госорганов. При переходе к цифровым стандартам (запрос на которые у наших респондентов составляет 53%), неопределенность границ ответственности (50,7%) становится критическим барьером. Полемика заключается в том, что автоматизация без четкой «матрицы ответственности» и механизмов правовой защиты персонала (запрос 19,9%) ведет к профессиональному выгоранию, а не к повышению качества государственных услуг [4]. В контексте исследования С. Л. Сергеевнина и других российских исследователей, рассматривающих право жалобы как гарантию законности в государствах-участниках СНГ, проводимый в Узбекистане эксперимент по внедрению Апелляционных советов выглядит как попытка институционализации «сервисного» подхода в праве. Однако выявленный нами уровень «регуляторного шока» у 51,2% сотрудников ЦГУ и их запрос на механизмы защиты при совершении ошибок (19,9%) вступают в противоречие с теоретической моделью безупречного административного регламента. Полемика здесь разворачивается вокруг того, может ли досудебный порядок стать реальным инструментом правовой защиты, если сам исполнитель услуги демотивирован страхом взыскания и отсутствием четких границ ответственности в цифровой среде [3].

Особое значение в полемике о будущем досудебной юстиции занимают идеи профессора И. Хамедова о необходимости перехода от «плоской» модели к полноценной системе административных советов. В то время как наши данные по Ташкенту фиксируют высокую долю удовлетворения жалоб (92,3%), И. Хамедов справедливо указывает на отсутствие надлежащего кадрового обеспечения и финансирования правового эксперимента. Сопоставляя запрос сотрудников ЦГУ на получение механизмов правовой защиты (19,9% респондентов) с предложением ученого об обязательном внутриведомственном обжаловании, можно сделать вывод: эффективность реформы зависит от того, станет ли Апелляционный совет полноценным юрисдикционным органом, способным не только отменять акты, но и формировать публичный «Кодекс юриспруденции» (прим. авт. во Франции решения Государственного совета публикуются в специальном Кодексе юриспруденции *Lebon* и принимаются к сведению как прямое руководство к действию всеми судьями, юристами административных органов и адвокатами), доступный каждому исполнителю [4].

Таким образом, Апелляционные советы показывают отличный результат (92,3% успеха), но работают в режиме «ведомственной тайны». Без публикации обоснованных решений их опыт не превращается в правила для всей системы. Страх быть привлеченным к ответственности (у 43% сотрудников) тормозит цифровизацию. Ответственные сотрудники центров государственных услуг боятся принимать быстрые решения в цифровой среде из-за отсутствия четких границ личной

ответственности, более того, 51% сотрудников – не успевают за изменениями законодательства. Это превращает административные регламенты из помощников в «карательный инструмент».

Полагаем, что Апелляционные советы должны неукоснительно соблюдать требование Постановления Президента, которым утвержденное Временное положение и обеспечить полную публикацию всех решений Апелляционных советов в открытом реестре наподобие публикуемых судами Республики Узбекистан, конечно же, согласно требованиям законодательства о персональных данных. Это, в свою очередь, сформирует «Кодекс административной практики», на который смогут ссылаться и заявители, и юристы.

Законодательно разграничить техническую ошибку сотрудника и намеренное нарушение. Внедрить механизмы правовой защиты персонала, чтобы снизить «регуляторный шок». Сделать досудебное обращение в Апелляционный совет обязательным для массовых государственных услуг, которое впоследствии обеспечит оперативность без потери права на суд. И, пожалуй, самое главное – постепенно следует внедрить интеллектуальную систему-подсказчик для сотрудников центров государственных услуг, которая автоматически фильтрует нужные нормы из 450+ административных регламентов под конкретную ситуацию.

В заключение стоит отметить, что административная реформа в сфере государственных услуг должна превратить Апелляционный совет из «пожарной команды», исправляющей ошибки, в полноценный институт превентивной юстиции, который не только решает спор, но и создает понятные правила игры для всех участников в целом.

### **Список использованной литературы и источников**

- [1] Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по проведению правового эксперимента по внедрению досудебного рассмотрения споров в сфере оказания государственных услуг» от 19.05.2025 г. № ПП-188 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан (lex.uz).
- [2] Корепина, А.В. Организация государственных и муниципальных услуг: учебное пособие / А.В. Корепина, Я.В. Васильева, А.С. Бойкова. – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА, 2018. – 216 с.– Текст: непосредственный.
- [3] Сергей Львович Сергеевнин, Ирина Сергеевна Алёхина, Анна Константиновна Соловьева Право жалобы в процессе получения государственных и муниципальных услуг: правовое регулирование и реализация // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2024. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-zhaloby-v-protssesse-polucheniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-pravovoe-regulirovanie-i-realizatsiya> (дата обращения: 17.02.2026).
- [4] Иса Хамедов Что сдерживает реализацию правового эксперимента в сфере досудебного рассмотрения административных споров. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2025/11/19/admin-reform/> (дата обращения: 17.02.2026).
- [5] Черкасов Константин Валерьевич, Фаузер Вильгельм Эдуардович Административно-правовое регулирование оказания государственных услуг в России: некоторые проблемы на примере Республики Коми // Вестник КГУ. 2015. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoe-regulirovanie-okazaniya-gosudarstvennyh-uslug-v-rossii-nekotorye-problemy-na-primere-respubliki-komi> (дата обращения: 17.02.2026).
- [6] Публикация судебных решений в сети интернет станет обязательной в Узбекистане // <https://xs.uz/ru/10738> (дата обращения: 17.02.2026)/
- [7] Информация предоставлена диссертанту Верховным судом Республики Узбекистан в рамках диссертационного исследования от 03.02.2026 года за № 07-13/26-9094.
- [8] Опросник направлен на выявление существующих проблем, связанных с административно-правовым регулированием оказания государственных услуг, проведенный Ш. Салиевой, базового докторанта Института переподготовки и повышения квалификации юридических кадров при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. <https://forms.gle/XESQn7VDBdAW6NDB8> (дата обращения: 17.02.2026).

17.02.2026).

- [9] Получить бесплатно квалифицированную электронную подпись можно в пунктах выдачи краевого налогового управления // [https://www.nalog.gov.ru/rn27/news/activities\\_fts/13313988/#:~:text=%](https://www.nalog.gov.ru/rn27/news/activities_fts/13313988/#:~:text=%) (дата обращения: 17.02.2026).
- [10] Электронная цифровая подпись. Для чего нужна и как получить // <https://24.kg/tehnoblog/279679/> (дата обращения: 17.02.2026).
- [11] Naхçıvanda vergi ödəyicilərinə xidmət mərkəzlərində göstərilən xidmətlərin sayı 27 % artıb // [https://asanimza.az/news-n-az/news-az/2020/asan-imza-for-citizen-service-type-will-be-available-for-free\\_az/](https://asanimza.az/news-n-az/news-az/2020/asan-imza-for-citizen-service-type-will-be-available-for-free_az/) (дата обращения: 17.02.2026).