

# **Новое административное право Азербайджанской Республики**

Dipl.-jur. Pavel Usvatov

Summer 2015

# О курсе лекций

**Доцент:**

Павел Усватов, Dipl.-Jur., Dr. jur. cand.

- Доцент Гамбургского Университета
- Доцент БГУ
- Эксперт по правовым вопросам в рамках проекта реформ правовой системы и юстиции в странах Южного Кавказа (GIZ)

# Содержание

## A. Введение

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

## B. Административное производство

- I. Действия административных органов
- II. Принципы административного производства
- III. Правомерность действий административных органов

## D. Административный судебный процесс

- I. Принципы судебного процесса
- II. Виды судебных исков и их анализ

# **А. Введение**

## **О курсе**

**Методика:** Теоретическая лекция с практическими примерами

## **Необходимые материалы:**

- Тексты законов (ЗАП, АПК, Конституция)
- Письменные принадлежности для заметок

# А. Введение

## Задача (case):

8 мая 2015 к Вам на две недели приехал Д(руг) из Австралии. Согласно п. 1 ст. 6 (см. также п. 1 ст. 11) ЗАР «о регистрации по месту жительства и месту пребывания» обязательна регистрация. 19 мая Вы обращаетесь в миграционную службу с просьбой его регистрации и предоставляете все необходимые документы. Сотрудник службы отказывает в регистрации ссылаясь на то, что Вы опоздали на один день. Кроме того, Д должен заплатить штраф в размере 400 манат. Вы считаете, что сотрудник неправ и что Вы подали документы в срок.

**Что Вы предпримите и каковы Ваши шансы на успех?**

# **А. Введение**

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

# **А. Введение**

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

# **А. Введение**

## **I. Реформы административного права**

- Закон об Административном Производстве 2005
- Административно-процессуальный кодекс (судопроизводство) 2010



# **А. Введение**

## **I. Реформы административного права**

Полная реформа административного права в сфере администрации и судов

- Введение совершенно нового административного права

# **А. Введение**

## **I. Реформы административного права**

Основой нового законодательства послужило административное право Германии

Реформа проводилась при интенсивном участии германских и нидерландских экспертов и юристов СЕ

# А. Введение

## I. Реформы административного права

*Почему административное право молодой АР  
требовало основательных реформ?*

# А. Введение

## I. Реформы административного права

### Конституция АР, статья 7. Азербайджанское государство

- I. Азербайджанское государство - демократическая, правовая, светская, унитарная республика.
- II. В Азербайджанской Республике государственная власть ограничивается во внутренних вопросах только правом, во внешних вопросах - только положениями, вытекающими из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика.
- III. Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей:
  - законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики;
  - исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики;
  - судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики.

# А. Введение

## I. Реформы административного права

### Конституция АР, статья 7. Азербайджанское государство

- I. Азербайджанское государство - демократическая, **правовая**, светская, унитарная республика.
- II. В Азербайджанской Республике **государственная власть ограничивается** во внутренних вопросах только **правом**, во внешних вопросах - только положениями, вытекающими из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика.
- III. Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе **принципа разделения властей**:
  - законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики;
  - исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики;
  - судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики.

# **А. Введение**

## **I. Реформы административного права**

### **Статья 60. Судебная гарантия прав и свобод**

- I. Гарантируется защита прав и свобод каждого в суде.
- II. Каждый может обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) государственных органов, политических партий, профессиональных союзов, других общественных объединений и должностных лиц.

# А. Введение

## I. Реформы административного права

- Вступление в Совет Европы 17 января 2001
  - Ратификация Европейской Конвенции по Правам Человека в 2002 году
- Требования МВФ и Международного Банка
- Переговоры о вступлении в ВТО

# А. Введение

## I. Реформы административного права

### Устав Совета Европы. Статья 3

«Каждый Член Совета Европы должен признавать **принцип верховенства Права** и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться **правами человека и основными свободами**, и искренне и активно сотрудничать во имя достижения цели Совета, определенной в главе I.»



# **А. Введение**

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

# **А. Введение**

- I. Реформы административного права
- II. **Понятие и систематика административного права**

# **А. Введение**

## **II. Понятие и систематика административного права**

1. Что такое администрация?
2. Администрация и правительство
3. Систематика административного права

# **А. Введение: II. Понятие**

## **1. Что такое администрация?**

# А. Введение: II. Понятие

## 1. Что такое администрация?

Определение через отрицание:

Администрация – **это не ...**

- **законодательство** (*формальное* законотворчество милли меджлиса / парламента)
- **судопроизводство** (разбирательство в независимом и непартийном, законном суде)
- **управление** (политическое лидерство и управление государством как совокупностью, принимая решения конституционного значения)

# А. Введение: II. Понятие

## 1. Что такое администрация?

Позитивное определение:

Администрация – это исполнение закона и правительственных директив в ограниченной сфере (т.е. не в государстве как целом)

В отличие от управления:

Управление (губернатива) содержит только общие правовые ограничения при принятии решений и имеет широкую сферу действий (государство в целом)

# А. Введение: II. Понятие

## 1. Что такое администрация?

Управление (губернатива) vs. администрация

Традициональная область **управления** (примеры):

- Компетенции главы государства / правительства
- Установленные Конституцией полномочия относительно иностранных дел, войны и мира, чрезвычайного положения и.т.п.
- Правительственное планирование (бюджет)
- Принятие политических решений

# А. Введение: II. Понятие

## 1. Что такое администрация?

Управление (губернатива) vs. администрация

**Управление** (правительство) ограничено Конституцией.

**Но:** Исполнительная власть в рамках управления может быть адресатом ограничений законами парламента.

*□ Относятся принятые исполнительной властью нормы к администрации, управлению или иной отрасли?*



# **А. Введение: II. Понятие**

## **2. Администрация и правительство**

# **А. Введение: II. Понятие**

## **3. Систематика административного права**

# Систематика административного права

# Систематика административного права

# А. Введение: II. Понятие

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

# А. Введение: II. Понятие

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

**конституционная демократия**

# **А. Введение: II. Понятие**

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

**конституционная демократия**

**□ Что это значит?**

# А. Введение: II. Понятие

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

**конституционная демократия**

**Демократия не ограничивается выборами. Выборы – необходимый, но самый слабый признак демократии.**

*(В Северной Корее тоже есть выборы.)*



# **А. Введение: II. Понятие**

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

**конституционная демократия**

**Без правового государства нет демократии.**

# **А. Введение: II. Понятие**

**Обобщение:**

Форма государственной власти и правления в АР?

**конституционная демократия**

**Без правового государства нет инвестиций,  
экономического и социального развития.**

# Содержание

## A. Введение

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

## B. Административное производство

- I. Действия административных органов
- II. Принципы административного производства
- III. Правомерность действий административных органов

## D. Административный судебный процесс

- I. Принципы судебного процесса
- II. Виды судебных исков и их анализ

# Содержание

## A. Введение

- I. Реформы административного права
- II. Понятие и систематика административного права

## B. Административное производство

- I. Действия административных органов
- II. Принципы административного производства
- III. Правомерность действий административных органов

## D. Административный судебный процесс

- I. Принципы судебного процесса
- II. Виды судебных исков и их анализ

# В.І. Действия адм. органов

С какой целью необходимо различать виды административной деятельности?

- Обеспечение прав и неприкосновенности граждан: гражданин должен знать, что делает администрация и какие у него права (например, право обжаловать действие администрации)
- Упрощение административного производства в результате стандартизации (чиновник должен знать, что он делает)

# В.І. Действия адм. органов

Ст. 2.0.3 ЗАП: «заинтересованное лицо»

Что или кто это?

# В.І. Действия адм. органов

Ст. 2.0.3 ЗАП: «заинтересованное лицо»

Раньше: Объект права

Теперь: **Субъект** права

Раньше: Государственный служащий

Теперь: Административный орган и его  
представители, **служащие интересам  
общества** (англ. "public servant")

# В.І. Действия адм. органов

## Виды действий:

1. Административный акт, ст. 2.0.2 ЗАП
2. Договор
  - a) Частноправовой договор
  - b) Договор на основе публичного права
3. Действия фактического характера, ст. 1.2 ЗАП
4. Нормативные акты (уставы и.т.п.)
5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП



# В.І. Действия адм. органов

## 1. Административный акт

Ст. 2.0.2 ЗАП:

Решение, распоряжение либо властная мера иного характера, принятая административным органом в целях урегулирования либо решения определенного (конкретного) вопроса в общеправовой (публичной) сфере и порождающая определенные юридические последствия для физического либо юридического лица (лиц), которому (которым) она адресована.

# В.І. Действия адм. органов

## 1. Административный акт

- Административный акт – это односторонний правовой инструмент администрации, устанавливающий, изменяющий, отменяющий или подтверждающий права и обязанности заинтересованного лица
- Только административные органы могут принять административный акт

# В.І. Действия адм. органов

## 1. Административный акт

### Примеры:

- Утверждение права водить транспортное средство
- Разрешение на строительство
- Лицензия для открытия ресторана или магазина
- Требование произвести платёж налогов

# В.І. Действия адм. органов

## 2. а) Частноправовой договор

- Заключение контрактов о купле/продаже между адм. органом и физическим или юридическим лицом
- Адм. орган пользуется общим правом заключать частный договоры (ГК)
- Адм. орган обязан придерживаться всех предписаний ГК и выполнить как минимум все свои обязанности

# В.І. Действия адм. органов

## 2. а) Частноправовой договор

- ЗАП не содержит никаких предписаний о частноправовом договоре. Является ли это проблемой?
- Как и все общественные организации адм. органы обязаны провести тендер (конкурс).

# В.І. Действия адм. органов

## 2. а) Частноправовой договор

### Примеры:

- Покупка оборудования
- Аренда помещений
- Заключение частных трудовых договоров (уборка помещений и.т.п.)
- Использование сервисных услуг (ремонт, консалтинг и.т.д.)

# В.І. Действия адм. органов

## 2. а) Частноправовой договор

- Что происходит в случае нарушений частноправового договора?

# В.І. Действия адм. органов

## 2. а) Частноправовой договор

- Что происходит в случае нарушений частноправового договора?
- Применяются ГК и ГПК (а также ТК и.т.д.)



# В.І. Действия адм. органов

## Виды действий:

1. Административный акт, ст. 2.0.2 ЗАП
2. Договор
  - a) Частноправовой договор
  - b) Договор на основе публичного права
3. Действия фактического характера, ст. 1.2 ЗАП
4. Нормативные акты (уставы и.т.п.)
5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

# **В.І. Действия адм. органов**

## **2. б) Договор на основе публичного права**

- Воздействие на публично-частные правовые отношения посредством заключения договоров между адм. органом (государством) и физическим или юридическим лицом

# В.І. Действия адм. органов

## 2. б) Договор на основе публичного права

### Примеры:

- Выдача разрешения на строительство при условии, что заинтересованное лицо построит дорогу или озеленит участок и.т.п.
- Соглашение сторон о прекращении судебного спора на определенных условиях

# В.І. Действия адм. органов

## 2. б) Договор на основе публичного права

### Проблема:

ЗАП не регулирует эту ситуацию. Может ли адм. орган заключить подобный договор? Что происходит при нарушении договора?

# В.І. Действия адм. органов

## 2. б) Договор на основе публичного права

### Проблема:

ЗАП не регулирует эту ситуацию. Может ли адм. орган заключить подобный договор? Что происходит при нарушении договора?

### Решение:

Толкование закона судами (!) и развитие права судами и наукой.

За отсутствием решений и научных работ **проблема актуальна!**

# В.І. Действия адм. органов

## 3. Действия фактического характера, ст. 1.2 ЗАП

**Действие фактического характера** (нем. Realakt, реальный/фактический акт) – это любое действие административного органа без намерения создать правовые последствия

- Предоставление информации
- Предупреждение общества (о плохом товаре и.т.п.)
- Несчастный случай

и.т.д.

# В.І. Действия адм. органов

## 3. Действия фактического характера, ст. 1.2 ЗАП

Действие фактического характера имеет особое правовое значение, если существует правовая основа и/или ответственность.

- Имеет ли адм. орган право действовать таким образом?
- Имеет ли заинтересованное лицо право требовать определённое действие от адм. органа?
- Несёт ли адм. орган ответственность в случае неправомерности (нелегальность) его действия?

# В.І. Действия адм. органов

## 4. Нормативные акты административных органов

- Принятие нормативных актов принципиально входит в компетенцию легислативы
- Адм. органы могут быть наделены правом принимать нормативные акты, такие как:
  - Уставы
  - Правила
  - Иные акты в соответствии с формальным (парламентским) законом



# **В.І. Действия адм. органов**

## **4. Нормативные акты административных органов**

- Норм. акты являются законами по их материальному содержанию и не регулируют индивидуальные вопросы
- Норм. акты являются правовой основой для принятия адм. актов

# В.І. Действия адм. органов

## 5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

В ст. 2 ЗАП нет определения «распоряжения общего характера».

Но ст. 61.5.3 ЗАП гласит:

«... если принятое административным органом *распоряжение общего характера* объявлено неопределенному количеству лиц ...» (то его обоснование не требуется)

# В.І. Действия адм. органов

## 5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

Также см. ст. 21.3.4 ЗАП:

«... если предусмотрено принятие *распоряжений общего характера ...*» (то допрос заинтересованных лиц не обязателен)

# В.І. Действия адм. органов

## 5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

- РОХ находится в пограничной области между административным и нормативным актом
- Адм. акты, не направленные индивидуально определённому заинтересованному лицу, а определённой или определяемой группе лиц *или* регулирующие статус гос. собственности или её использование (!)

# В.І. Действия адм. органов

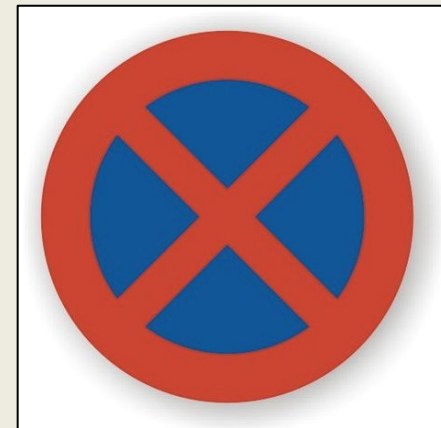
## 5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

### Проблема:

Разграничение между нормативным актом и распоряжением общего характера.

### Пример:

Дорожный знак «стоянка запрещена»



# Экскурс

## Виды законов:

«Формальный» закон и «материальный» закон

Необходимо различать «закон» общего применения и действие на основе закона в индивидуальном случае

«Общее» действие закона (политика)

vs.

индивидуальное действие административного акта  
(правовые гарантии)

# Экскурс

## Законы и действия администрации:

		Обстоятельства	
		абстрактные	конкретные
Целевая группа	Общего характера	Закон	Решение общего характера
	Индивидуального характера	Адм. акт	Адм. акт

# В.І. Действия адм. органов

## Примеры:

1. Жилец дома А на улице Б Павел обязан почистить улицу перед своим домом 9 мая 2015.
2. Жильцы домов на улице Б обязаны почистить улицу перед своими домами 9 мая 2015.
3. Жилец дома А по улице Б Павел обязан чистить улицу перед своим домом всегда, когда идёт снег.
4. Жильцы домов обязаны чистить улицу перед своим домом всегда, когда идёт снег.



# **В.І. Действия адм. органов**

**Вопросы?**

# **В.І. Действия адм. органов**

**Спасибо за внимание!**