

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

C. 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* законотвочество 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

C. 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

C. 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

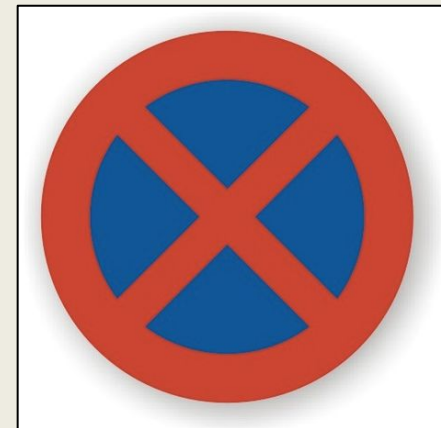
5. Распоряжение общего характера, ст. 61.5.3 ЗАП

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!