

*Гаджиев Г.А.,
студент программы магистерской подготовки «Правовое обеспечение
государственного и муниципального управления»,
Институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
Россия, г. Москва*

АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

***Аннотация:** В статье рассматриваются акты Президента Азербайджанской Республики как правовые формы реализации его полномочий в сфере исполнительной власти, а также как элемент иерархической системы нормативных правовых актов данного государства. Сформулированы и обоснованы юридические признаки актов Президента Республики как вида правовых актов государственных органов, проведена их классификация. Выявлены и исследованы проблемы нормативности указов Президента Азербайджанской Республики, в том числе, в соотношении с его распоряжениями.*

***Abstract:** The article examines the acts of the President of the Republic of Azerbaijan as legal forms of exercising his powers in the sphere of executive power, as well as as an element of the hierarchical system of normative legal acts of this state. Legal signs of acts of the President of the Republic as a type of legal acts of state bodies are formulated and substantiated, their classification is carried out. The problems of the normative nature of decrees of the President of the Republic of Azerbaijan have been identified and investigated, including in relation to his orders.*

Ключевые слова: акты Президента Азербайджанской Республики, указы Президента, распоряжения Президента, нормативность.

Key words: acts of the President of the Republic of Azerbaijan, decrees of the President, orders of the President, normative.

В соответствии со ст. 113 Конституции Азербайджанской Республики в систему законодательства Республики входят Конституция; акты, принятые референдумом; законы; указы; постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики; нормативные акты центральных органов исполнительной власти [1]. Таким образом, по смыслу Конституции, указы Президента Республики как главы государства и главы исполнительной власти в иерархии законодательства занимают промежуточное место между законами и постановлениями Кабинета Министров. Вместе с тем, ст. 113 Конституции устанавливает, что Президент Республики издает также и иные правовые акты – распоряжения. Указы принимаются Президентом для установления общих правил, а распоряжения – по другим вопросам. Акты Президента Азербайджанской Республики – это и правовое проявление его деятельности как главы исполнительной власти, и одновременно правовая форма его решений. Таким образом Президент осуществляет правотворческую деятельность в целях реализации своих функций и полномочий. Он принимает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны. Акты Президента не должны противоречить Конституции и законам Азербайджанской Республики. Аналогичные положения лежат в основе норм, связанных с подобными действиями глав государств в странах СНГ.

Сегодня правовые акты Президента Азербайджанской Республики не отстают по своей юридической значимости от других актов. Правовые акты, изданные Президентом, являются проявлением его полномочий. Эти правовые акты отражают волю Президента как высшего органа управления, что чрезвычайно важно для функционирования государственного органа. Этими

действиями Президент стабилизирует и корректирует «правовое поле» страны, приводя его в соответствие с реалиями политической жизни. Хотя любое слово, сказанное Президентом, может быть воспринято как выражение его личной воли, указы и распоряжения это исключают. Предписания, содержащиеся как в указах, так и в распоряжениях Президента, являются обязательными для исполнения иными органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Эти действия материализуют волю государства (нормативные акты не предусматривают передачу или смешение личной воли, с волей государства).

На практике указы Президента чаще всего издаются на основании закона и во исполнение закона. Президент обычно издает указ о применении закона и для обеспечения его исполнения. Например, в таком соотношении находятся Закон Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 г. № 1308-IVQ «Об обращении граждан» [3] и Указ Президента Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 года № 1308-IVQ «О применении закона Азербайджанской Республики «Об обращении граждан» [5], который издан на основании и во исполнение данного закона. Указ адресован кабинету Министров, предписывает принять подзаконный нормативный правовой акт, закрепляющий порядок рассмотрения обращений граждан в органах исполнительной власти Республики всех уровней, государственных коммерческих и некоммерческих организациях, а также устанавливает основные принципы производства по рассмотрению обращений. На основании указа Президента Кабинетом министров принято Постановление 1 сентября 2016 г. №339 «Об утверждении порядка подачи, приема, регистрации устного обращения и предоставления ответа посредством службы телефонного обращения» [9]. Многие из принятых законов Азербайджанской Республики становятся полностью применимыми только после того, как они

были разъяснены указом, и указ действует как независимое средство регулирования.

Однако указ может быть издан Президентом Азербайджанской Республики и по другим вопросам, связанным с конституционными полномочиями Президента, он может не иметь в основании какого-либо закона, и не конкретизировать какой-либо акт. В этом случае сам указ выступает в качестве первичного источника регулирования. Примеры таких указов можно достаточно просто обнаружить на официальном сайте Президента Республики. Так, например, указы Президента Азербайджанской Республики от 14 января 2019 г. «О дополнительных мерах по усовершенствованию государственного управления в Азербайджанской Республике» [6] и от 17 января 2019 г. «О дополнительных мерах по оптимизации структуры ряда государственных органов в Азербайджанской Республике и усовершенствованию управления ими» [7] изданы Президентом как главой исполнительной власти для реализации его полномочий, закрепленных в ст. 109 Конституции Азербайджанской Республики.

Конституция однозначно позволяет считать указы Президента Республики нормативными правовыми актами. Для этого есть две причины: во-первых, статья 113 гласит, что, когда Президент устанавливает общие правила, он издает указ; во-вторых, в ст. 148 Конституции Азербайджанской Республики в системе нормативных правовых актов упоминаются только указы Президента. Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. (в ред. 2021 г.) «О нормативных правовых актах» в ст. 18 также указывает на то, что «нормативные правовые акты Президента Азербайджанской Республики принимаются в форме указов» [2].

Значительное число указов Президента Азербайджанской Республики в целом соответствует понятию нормативного правового акта и не вызывает никаких проблем. Однако есть ряд указов, которые нельзя считать нормативными правовыми актами, они рассчитаны на однократное

применение. Эти типы указов обычно регулируют индивидуальные, разовые отношения. Практически все индивидуальные указы Президента касаются назначения или награждения человека. Например, Указ Президента Азербайджанской Республики от 8 апреля 2015 г. «О внесении изменения в Указ Президента Азербайджанской Республики «Об определении нового состава Комиссии по Премии Гейдара Алиева Азербайджанской Республики»[4]. Указ также может служить правовой формой временной передачи полномочий Президента с той или иной целью, средством ее оформления; например Указ Президента Азербайджанской Республики от 3 апреля 2019 г. «О разрешении Министерству внутренних дел Азербайджанской Республики подписать соглашение о сотрудничестве с Министерством внутренних дел Республики Беларусь» [8]. В отличие от разделения полномочий в чисто юридических распоряжениях (изданных с целью для применения закона), полномочия, делегированные в указном порядке, не возникают в результате толкования, не являются постоянными для какого-либо органа, а предоставляются временно, предназначенные для конкретного случая.

Иные указы Президента Азербайджанской Республики наряду с правовыми нормами содержат и конкретные предписания, адресованные Кабинету Министров или иным органам государственной власти. Например, приведенный выше Указ от 14 января 2019 г. «О дополнительных мерах по усовершенствованию государственного управления в Азербайджанской Республике» содержит рассчитанные на однократное применение распоряжения Кабинету Министров Республики: «в трехмесячный срок подготовить и представить Президенту Азербайджанской Республики предложения о приведении актов Президента Азербайджанской Республики в соответствие с настоящим Указом; ... проконтролировать приведение нормативно-правовых актов центральных органов исполнительной власти в

соответствие с настоящим Указом и в пятимесячный срок проинформировать Президента Азербайджанской Республики об исполнении...» и др.

На самом деле есть и другие проблемы, которые связаны с определением нормативного правового акта. Нельзя упускать из виду вопрос издания указов по мере необходимости.

Вместе с тем, по смыслу ст. 113 Конституции указ может быть издан только для определения общего правила, т.е. установления правовой нормы. Издание смешанных указов, устанавливающих общие правила и положения, осуществляется в соответствии со статьей 113 Конституции, поскольку в этих указах одноразовые положения устанавливаются для реализации общего правила и служат средством его применения. Однако издание правоприменительных указов, не устанавливающих общих правил, противоречит статье 113 Конституции.

В этом случае происходит не просто путаница между наименованиями актов Президента – указами и распоряжениями; другими словами, акт, который следует называть распоряжением, называется указом. Это не просто изменение наименования вида акта. По сути, это нарушение формы акта. Согласно мнению, принятому в юридической литературе, название акта выражает его форму. Форма акта - одна из его важнейших особенностей. В данном случае это означает, что нормативный правовой акт охватывает ненормативное содержание. Или, наоборот, ненормативный правовой акт подразумевает нормативное содержание. В этом случае очевидно противоречие, когда акт, не определяющий никакой нормы, входит в систему нормативных правовых актов. Наоборот, это возможно. Нормативный правовой акт не входит в систему законодательства по названию. Это создает путаницу в системе правовых актов государственной, в том числе, исполнительной, власти. Указы, которые не устанавливают никаких норм, являются частью законодательной системы для формального юридического определения. Фактически, поскольку эти указы не устанавливают никаких

норм, они не могут быть включены в законодательную систему. Устранение таких противоречий обеспечило бы более стабильную систему в законодательной системе.

Второй вид правовых актов, издаваемых Президентом, - распоряжения. В отличие от указов, содержание этих актов, хотя и является общим, не определено. Указы устанавливают общие правила. Распоряжения решают другие вопросы (принимаются решения по другим вопросам). Применяя третий закон логики - закон исключения - можно сделать вывод, что полномочия Президента осуществляются либо нормативным образом, устанавливая норму и регулируя конкретные отношения, либо индивидуальным регулированием, конкретный же случай регулируется индивидуальным административным актом.

Слово «общие правила» относится исключительно к указу о регулировании общественных отношений путем установления нормы. Остается только метод индивидуального регулирования. Делается это с помощью распоряжения. Третьего пути нет, он исключен, поэтому слово «прочие вопросы» не может содержать ничего, кроме индивидуального регулирования.

Различать указы и распоряжения можно только условно, а не точно. В результате уже сложившейся практики дифференциация только на основании конституционных положений не оправдывает себя. Указы и распоряжения Президента Азербайджанской Республики можно отличить друг от друга только по важности решаемых вопросов, потому что в некоторых случаях они решают похожие проблемы, которые различаются только важностью. Таким образом, указ, например, может быть издан с целью утверждения другого акта. На практике очень редко можно найти указ, в полном объеме регулирующий какой-либо вопрос. Поскольку юридическая сила указов и распоряжений Президента обычно однородна, их трудно различить. Для этого необходимо

провести тщательное исследование и проанализировать эмпирический материал.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. В государственно-правовой практике деятельности Президента Азербайджанской Республики отсутствует видимое различие между подходами к определению содержания его указов и распоряжений. Указы Президента Азербайджанской Республики могут иметь не только нормативный, но также как и его распоряжения, носить ненормативный, а индивидуальный правоприменительный характер.

2. В рамках как указов, так и распоряжений Президентом Азербайджанской Республики решаются как правовые, так и социально-политические вопросы.

Использованные источники:

1. Конституция Азербайджанской Республики, принята всенародным референдумом 12 ноября 1995 г., с изм. От 26 сентября 2016 г. // Интернет-сайт Президента Азербайджанской Республики. <https://static.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTkvMTIvMDQvNjdvbm8wNTJ2bF9rb25zdHV0aXN5YV9ydXNfdXBkYXRILnBkZiJdXQ?sha=6f0a333c8a816eee>.

2. Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. (в ред. 2021 г.) «О нормативных правовых актах» / “Normativ hüquqi aktlar haqqında” Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. // Интернет-сайт законодательства Азербайджанской Республики. Режим доступа: <http://www.e-qanun.az/framework/21300>.

3. Закон Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 г. № 1308-IVQ «Об обращении граждан» / “Vətəndaşların müraciətləri haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu // Интернет-сайт законодательства Азербайджанской Республики. Режим доступа: <http://www.e-qanun.az/framework/31281>

4. Указ Президента Азербайджанской Республики от 8 апреля 2015 г. «О внесении изменения в Указ Президента Азербайджанской Республики «Об определении нового состава Комиссии по Премии Гейдара Алиева Азербайджанской Республики» // Интернет-сайт Президента Азербайджанской Республики. Режим доступа: <https://ru.president.az/articles/51188>

5. Указ Президента Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 г. № 1308-IVQ «О применении закона Азербайджанской Республики «Об обращении граждан» / “Vətəndaşların müraciətləri haqqında” Azərbaycan Respublikasının 2015-ci il 30 sentyabr tarixli 1308-IVQ nömrəli Qanununun tətbiqi barədə // Интернет-сайт законодательства Азербайджанской Республики. Режим доступа: <http://www.e-qanun.az/framework/31282>.

6. Указ Президента Азербайджанской Республики от 14 января 2019 г. «О дополнительных мерах по усовершенствованию государственного управления в Азербайджанской Республике» // Официальный интернет-сайт Президента Азербайджанской Республики. Режим доступа: <https://ru.president.az/articles/31521>

7. Указ Президента Азербайджанской Республики от 17 января 2019 г. «О дополнительных мерах по оптимизации структуры ряда государственных органов в Азербайджанской Республике и усовершенствованию управления ими» // Официальный интернет-сайт Президента Азербайджанской Республики. Режим доступа: <https://ru.president.az/articles/31567>

8. Указ Президента Азербайджанской Республики от 3 апреля 2019 г. «О разрешении Министерству внутренних дел Азербайджанской Республики подписать соглашение о сотрудничестве с Министерством внутренних дел Республики Беларусь» // Интернет-сайт Президента Азербайджанской Республики/ Режим доступа: <https://ru.president.az/articles/63189>

9. Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 1 сентября 2016 г. №339 «Об утверждении порядка подачи, приема, регистрации устного обращения и предоставления ответа посредством службы телефонного обращения» / “Telefon müraciət xidməti vasitəsilə şifahi müraciətlərin edilməsi, qəbulu, qeydiyyatı və cavablandırılması Qaydası”nın təsdiq edilməsi haqqında // Интернет-сайт законодательства Азербайджанской Республики. Режим доступа: <http://www.e-qanun.az/framework/33623>.