

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Привычка обращаться к многочисленным правовым актам подчас стирает для каждого из нас их особенности. Все акты кажутся нам похожими. В реальности же принимаемые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого факта снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов.

Острота проблемы становится еще более ощутимой в современный период коренного обновления российского законодательства и проведения глубокой конституционной реформы. Принятие новой Конституции Российской Федерации требует анализа ее свойств и содержания, а также выяснения ее соотношения с другими актами. Равным образом нужны точные оценки связей закона и подзаконных актов, множественность которых особенно очевидна. Все эти связи призваны дать верное представление о "правовой цепи", складывающейся в действительности из разных правовых актов и документов для решения взаимосвязанных задач и регулирования экономической, социальной, политической сфер жизни.

Административное право, как совокупность правовых норм, является одной из самых крупных отраслей права, что обусловлено, в свою очередь, большим объемом предмета правового регулирования и разнообразием охватываемых им отношений. Поэтому систематизация норм отрасли, которая проводится во всех отраслях права, здесь имеет еще большее значение.

Систематизация норм административного права может быть проведена по различным основаниям. При этом должны соблюдаться два требования. Во-первых, чтобы систематизация исходила из объективного наличия и объективной дифференциации норм, и, во-вторых, чтобы систематизация приносила определенную пользу науке и практике.

Систематизация норм административного права имеет существенное теоретическое, практическое и познавательное значение. Нормы Особенной и Специальной частей не должны противоречить нормам части Общей, а в случае такого противоречия действуют нормы Общей части. На основе данной классификации строится наука административного права и изучение его курса.

Юридические нормы нуждаются во внешних формах своего выражения, они должны быть оформлены так, чтобы с ними могли познакомиться люди, которым они адресованы. Нормы права включаются как статьи, пункты, параграфы и т.д. в акты государственных и муниципальных органов. Такие акты, если они содержат правовые нормы, становятся источниками права, внешними формами его выражения.

Источниками административного права являются акты государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. Четвертой важнейшей особенностью отрасли является разнообразие и множество источников юридических норм. Это детерминировано предметом отрасли: разнообразием и большим числом административных управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Для правовой регламентации ее деятельности нужно большое число законов и еще большее количество конкретизирующих их подзаконных нормативных актов.

Целью этой работы является раскрытие понятия и видов источников административного права, нормативно-правовых актов, дать их характеристику раскрыть существующие между ними связи. Используемое для этого понятие правовой системы позволяет рассматривать соотношение конституции, закона и подзаконного акта в контексте взаимодействия государственных органов, предприятий и иных организаций. А это очень актуально в настоящее время.

1. Источники Административного права, их виды

К источникам административного права относятся те правовые нормативные акты органов государственной власти и государственного управления, которые содержат нормы административного права, например, Кодекс об административных правонарушениях или Положение о конкретном министерстве. В последнем определяется компетенция данного органа по руководству отраслью.

Не относятся к источникам административного права правовые акты ненормативного характера.

Особенности предмета административно-правового регулирования (обширность, многообразие отношений) влекут за собой большое число нормативных актов. Вследствие этого является полезной их классификация, в особенности по признакам правовых свойств, а также форм правовых нормативных актов.

Правовые свойства нормативных правовых актов, как известно, неодинаковы. Различаются акты с высшими юридическими свойствами (законы), акты подзаконные (акты управления) и др. В числе источников административного права имеют следующие нормативные акты.

Существует значительное количество чисто административно-правовых источников. Но много и "смешанных", многоотраслевых, в которых одновременно могут быть нормы разных отраслей права (например, административного и трудового, административного и гражданского).

В зависимости от того, кем приняты акты, содержащие нормы, а значит, и по их юридической силе все источники административного права нужно поделить на несколько групп:

- I. Акты, принятые на основе референдумов и акты законодательных органов;
- II. Акты Президента Российской Федерации;
- III. Акты государственной администрации;
- IV. Акты муниципальных органов;
- V. Публичные договоры;
- VI. Акты правосудия;
- VII. Административные обыкновения.

I. В первой группе источников можно различать:

1. Федеральные законы и иные нормативные акты Федерального Собрания Российской Федерации и Верховного Совета РСФСР:

а) Конституция Российской Федерации;

б) федеральные конституционные законы (О Правительстве Российской Федерации, об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и др.);

в) федеральные законы и законы РСФСР (Основы законодательства, кодексы и др.);

г) декларации, положения, акты об амнистии и другие акты Верховного Совета РСФСР, палат Федерального собрания Российской Федерации.

2. Законодательные акты субъектов Федерации:

а) конституции, уставы субъектов Федерации;

б) законы субъектов Федерации.

II. Вторая группа - акты Президента Российской Федерации. Поскольку Конституция Российской Федерации не отнесла Президента ни к одной из трех ветвей власти, Президент и его акты занимают особое место в правовой системе России. Акты Президента - важнейший источник административного права.

Акты Президента Российской Федерации - это:

а) указы Президента;

б) распоряжения Президента.

III. Третья группа - акты государственной администрации - самая многочисленная как по количеству актов, так и по их источникам.

1. Административные акты федеральных органов и организаций:

а) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

б) постановления, приказы, инструкции министерств и других центральных федеральных органов специальной компетенции;

в) приказы, постановления, инструкции, распоряжения и другие акты территориальных федеральных органов исполнительной власти; приказы, инструкции администраций государственных федеральных учреждений, предприятий, вооруженных формирований;

г) акты руководителей аппаратов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и др.;

д) акты Банка России.

2. Административные акты субъектов Федерации:

а) указы, постановления и другие акты глав исполнительной власти субъектов Федерации (президентов, губернаторов, мэров, глав администраций);

б) постановления и распоряжения правительств субъектов Федерации;

в) приказы, постановления центральных органов специальной компетенции субъектов Федерации;

г) приказы, постановления местных органов государственной власти субъектов Федерации (например, префектов в Москве);

д) приказы, инструкции администраций, государственных предприятий, учреждений субъектов Федерации.

IV. Любые правовые нормы, регулирующие вопросы административного принуждения, являются административными. И если такие нормы принимаются решениями муниципальных органов, эти акты становятся источниками отраслевых норм. Так, местные органы исполнительной власти на основе ч.7 ст.245 КоАП РСФСР устанавливают порядок хранения и порядок оплаты хранения транспортных средств. Акты муниципальных органов содержат также нормы административного права, регулирующие лицензирование, регистрацию, общественный порядок и другие вопросы.

V. В правовой жизни России постепенно увеличивается роль публичных договоров, содержащих нормы административного права. В пятую группу источников административного права входят четыре вида договоров.

1. Международные договоры.

В ч.4 ст.15 Конституции России сказано: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора". Конечно, правительство, министерство не вправе заключать с органами зарубежных государств договоры, которые противоречат законам России.

2. Федеративные договоры. Уже заключено более 50 договоров Российской Федерации с ее субъектами Демин А.В. Нормативный договор как источник

административного права // Государство и право. 1998. № 2. С.15-21.

3. Административные договоры. Нормы административного права имеются в договорах федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Федерации, только между федеральными органами, только между органами субъектов Федерации, между государственными органами и муниципальными и т.д.

4. Нормативными общефедеральными являются соглашения между общефедеральными объединениями профсоюзов, работодателей и Правительством России, а также аналогичные трехсторонние соглашения, заключаемые на уровне субъектов Федерации между профсоюзами, предпринимателями и администрациями субъектов Федерации.

VI. Акты правосудия все чаще становятся источниками административного права.

Известно, что нормативными являются не только те акты, которые содержат новую норму права, но и те, которые отменяют, изменяют старую.

Акты правосудия могут двумя способами влиять на систему норм. Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы, и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их. Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решения определенных судов являются обязательными для судов той же или низшей инстанции.

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. И существующие суды осуществляют нормотворчество путем признания действующих норм несоответствующими нормам, имеющим более высокую юридическую силу. Существуют два вида актов правосудия как источников права. Во-первых, акты судов общей компетенции (в том числе и военных) и арбитражных судов, которые могут признать не соответствующими закону или решениям вышестоящих органов подзаконные акты вплоть до постановлений Правительства России. Второй вид актов правосудия, которые признаны источниками административного права, - постановления Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Конституционному Суду РФ предоставлены полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции России федеральных законов, указов Президента, актов Правительства РФ и ряда других актов, названных в ст.125 Конституции. Акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Конституционный Суд РФ принял ряд постановлений, которыми признал

несоответствующими Конституции РФ, федеральным законам многие административно-правовые нормы, содержащие ограничения, связанные с регистрационным учетом (пропиской) граждан, регулирующие применение мер административного принуждения (задержания, конфискации), закрепляющих полномочия органов государственной власти.

VII. Административные обыкновения в наше время в России, во-первых, существуют как правила деятельности в отдельных государственных организациях, это локальные нормы. Во-вторых, они ни письменным, ни устным актом власти не закреплены, являются сложившимися в конкретных организациях обычаями (неформальными нормами) деятельности (распределения дел между служащими, существующими процедурами визирования документов и т.д.). В-третьих, они субъективны, в том смысле, что используются, если их признает руководитель организации или пока их не закрепят в актах субъектов власти.

2. Понятие и виды нормативно-правовых актов

Классификация нормативно-правовых актов производится по различным основаниям: по юридической силе; по содержанию; по объему и характеру действия; субъектам, их издающим.

В зависимости от особенностей правового положения субъектов правотворчества все нормативно-правовые акты подразделяются на:

1. нормативные акты государственных органов;
2. нормативные акты общественных объединений (кооперативных, акционерных, профессиональных и т.п.);
3. совместные акты (государственных и негосударственных организаций);
4. нормативные акты, принятые в порядке референдума.

В зависимости от сферы действия нормативные акты делятся на:

1. общефедеральные;
2. акты субъектов Федерации;
3. акты органов местного самоуправления;
4. локальные акты (регулирующие отношения внутри какой-либо организации, предприятия, учреждения). В зависимости от срока действия различают:
5. акты неопределенно длительного действия;

б. временные акты.

В зависимости от юридической силы нормативно-правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты.

Нормативно-правовые акты классифицируются также по содержанию. Такое деление в известной мере условно. Условность эта объективно объясняется тем, что не во всех нормативно-правовых актах содержатся нормы однородного содержания. Имеются акты, содержащие нормы только одной отрасли права (например, трудовое, семейное, уголовное законодательство). Но наряду с отраслевыми нормативными актами действуют и акты, имеющие комплексный характер. Они включают нормы различных отраслей права, обслуживающих определенную сферу общественной жизни. Хозяйственное, торговое, военное, морское законодательство - примеры комплексных нормативно-правовых актов.

По объему и характеру действия нормативно-правовые акты подразделяются:

1. на акты общего действия, охватывающие всю совокупность отношений определенного вида на данной территории;
2. на акты ограниченного действия - распространяются только на часть территории или на строго определенный контингент лиц, находящихся на данной территории;
3. на акты исключительного (чрезвычайного) действия. Их регулятивные возможности реализуются лишь при наступлении исключительных обстоятельств, на которые рассчитан акт (военных действий, стихийных бедствий).

Система нормативно-правовых актов в каждой стране определяется Конституцией, а также изданными на ее основе специальными законами, положениями о тех или иных государственных органах, правительственными постановлениями.

Законодательством определен также порядок издания, изменения, отмены и дополнения нормативно-правовых актов; указывается, какой орган и в соответствии с какой процедурой издает тот или иной нормативный акт.

В ходе общественных преобразований и реформ в России, а также конституционного процесса и обновления законодательства меняется правовая система и прежде всего ее структура. Теперь можно говорить о трех уровнях правовой системы, когда вместо прежней, унифицированной, складывается правовая система с тремя подсистемами - по уровням. Это собственно федеральная правовая подсистема, правовая подсистема субъектов Федерации и правовая

подсистема местного самоуправления с присущими ему элементами саморегулирования, В целом же правовая система в Российской Федерации есть структурно-функциональная совокупность правовых актов, возникающих и применяемых на основе общих принципов. Целостность ее обеспечивается общими правовыми принципами, внутрисистемными правовыми зависимостями и процедурами правотворчества и правоприменения.

Правовые акты находятся между собой в разных соотношениях. Именно прочные системообразующие связи разных видов актов позволяют вести речь о правовой системе. Но, увы, пока об этом трудно говорить, ибо противоречивость современного политического и социально-экономического развития России неизбежно порождает юридический хаос. Правовая система непрерывно деформируется, и связи между актами нарушаются. В целом же резко снижается эффективность правового воздействия на общественные процессы, а неостановимый вал правонарушений, преступности все ниже "опускает" уровень законности в стране.

Конституционные законы закрепляют основы общественного и государственного строя, служат юридической базой текущего законодательства. К ним относятся Конституция и законы, вносящие в нее изменения и дополнения, а также законы, конкретизирующие ее содержание.

Конституция является основным законом государства. Ее сущность состоит в том, что она отражает расстановку политических сил в обществе, юридически закрепляет балансы интересов. Различают фактическую и юридическую конституции. Фактическая конституция - это реальные отношения в обществе. Юридическая конституция представляет собой правовое оформление этих отношений.

Конституция занимает главное место в системе нормативно-правовых актов, которое определяется ее особыми свойствами и особой ролью.

Выполняя непосредственно регулятивную функцию, Конституция призвана обеспечить внутреннее единство норм национальной правовой системы и эффективные правовые связи с зарубежными правовыми системами.

3. Система источников административного права

Все действующие источники административного права образуют целостную, самоуправляемую систему, изменять которую вправе многие субъекты. Признак, который лежит в основе этой совокупности, - наличие в каждом из них действующих норм административного права.

Нередко систему источников административного (финансового, семейного и других отраслей права) называют административным (финансовым, семейным и т.д.) законодательством. Это некорректно. Известно, что нормы административного права содержатся не только в законах, их очень много в подзаконных актах. В п.2 ст.3 ГК РФ сказано: "Гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов.". И административное законодательство следует понимать как систему законов, в которых имеются нормы административного права. А всю совокупность действующих источников этой отрасли можно назвать системой источников административного права (СИАП). Административное законодательство образует ядро, важную часть СИАП.

В этом первая особенность СИАП, резко отличающая ее от системы источников уголовного права.

Во-вторых, ст.72 Конституции России устанавливает, что административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Уточняет это положение ч.2 ст.76 Конституции: "По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации".

В-третьих, особенность СИАП - многообразие источников. В нее входят законы и подзаконные акты федеральных, региональных, муниципальных органов. Изменяют административное право своими актами и законодательная, и исполнительная, и судебная власти, а кроме того, и Президент, и Банк России, и Генеральный прокурор. Акты органов всех ветвей государственной власти являются источниками административного права.

В-четвертых, СИАП огромна по числу входящих в нее источников. Это прежде всего объясняется универсализмом и иными особенностями административной власти. Поэтому требуется большое число федеральных и региональных, материальных и процессуальных, регулятивных и охранительных, общих и внутриаппаратных норм,

регулирующих деятельность государственной администрации во многих сферах общественной жизни. В этом нетрудно убедиться, ознакомившись с общеправовым классификатором отраслей законодательства СЗ РФ. 1996. № 7. Ст.679., в котором нет раздела "административное законодательство", а соответствующие источники помещены в разделы законодательства об административных правонарушениях, о государственной службе, об обороне, о безопасности, о транспорте и связи, об охране общественного порядка и в десятки других разделов классификатора. Кстати, в классификаторе тоже некорректно используется термин "законодательство", хотя речь идет о системе источников соответствующих норм, в которую входят даже ведомственные инструкции.

Пятая особенность СИАП - ее мобильность, изменчивость. В систему административно-правовых норм часто вносятся изменения новыми источниками, а старые источники отменяются, изменяются. Нестабильность СИАП объясняется многими объективными факторами. На предметную, универсальную, организующую деятельность государственной администрации непосредственно влияют экономика, политика, тем более в условиях российских реформ, а также огромные размеры самого административного права и системы его источников и др. Нестабильность СИАП связана и с субъективными факторами: ошибками, политическими пристрастиями тех, кто готовит, принимает акты, содержащие нормы административного права. К тому же в СИАП много подзаконных актов, которые нетрудно отменить, изменить новому министру, губернатору и Правительству России.

В-шестых, СИАП, а значит, административно-правовые нормы, не систематизированы.

Наличие большого числа источников разной юридической силы, принятых в разное время, - объективный факт, который отрицательно сказывается на состоянии систематизации отрасли. Единого административного кодекса нет, и его невозможно создать. Почему? Во-первых, потому что нельзя в один акт поместить такое огромное число норм, которое требует правовое регулирование и деятельность государственной администрации. Во-вторых, кодификация означала бы чрезмерную централизацию и концентрацию правотворчества, а значит, лишение возможности административного правотворчества федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов Федерации. Полная кодификация административного права означала бы нарушение ст.72 Конституции России.

Систему административно-правовых актов необходимо совершенствовать.

Основные направления этой работы:

- - повышение качества, взаимосвязи правовых норм;
 - принятие всех необходимых для проводимых реформ норм;
 - усиление роли законов в регулировании прав граждан, формировании и функционировании государственной администрации. Необходимо отметить, что в этом направлении за сравнительно небольшой срок много сделано.

Взамен союзных подзаконных актов приняты законы Российской Федерации о санитарно-эпидемиологическом благополучии, оперативно-розыскной деятельности, государственной тайне и др.;

- - устранение пробелов в административно-правовом регулировании (путем принятия актов, регулирующих правовое положение студентов и учащихся, гражданскую альтернативную службу и др.). Один из важных аспектов проблем СИАП для всех юристов - поиск нужных источников. Существует система изданий, в которых публикуются официальные тексты актов.

Все федеральные законы, указы и распоряжения Президента, постановления и нормативные распоряжения Правительства должны быть опубликованы в Российской газете и в Собрании законодательства Российской Федерации. Официальное издание общих ведомственных нормативных актов осуществляется в Российской газете и Бюллетене нормативных актов министерств и ведомств. Кроме того, многие центральные ведомственные органы (Центробанк, Государственный таможенный комитет и др.) издают свои вестники, бюллетени.

Акты субъектов Федерации публикуются в одной из газет, издаваемой на территории субъекта, а также в Собрании законодательства или в журнальном издании с иным названием, специально созданном для официальных публикаций актов субъекта Федерации.

Акты федеральных судов можно найти в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации, Вестнике Высшего арбитражного Суда Российской Федерации, Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации. Постановления Конституционного Суда РФ также подлежат обязательному опубликованию в Российской газете и Собрании законодательства Российской Федерации.

К сожалению, с публикацией источников административного права не все обстоит благополучно. Не решен вопрос об официальном издании внутриаппаратных ведомственных актов федеральных органов, нормативных административных договоров, актов муниципальных органов и ряда других источников административного права.

Заключение

Законы обладают среди всех источников административного права высшими юридическими свойствами. Законы регулируют наиболее общие и в то же время самые значительные по их роли управленческие и иные, относящиеся к предмету административного права отношения, определяют направление и основное содержание работы многих органов государства на продолжительный период. Законы принимаются законодательными органами власти.

Указы Президента Российской Федерации регулируют также важные вопросы организации государственного управления. Со времени учреждения поста Президента принято большое число указов по всем областям государственного руководства, в том числе по регулированию отношений, входящих в предмет административного права, например, уже в 1994 году Указом Президента утверждена структура федеральных органов исполнительной власти в числе 23 министерств и 44 ведомств.

Решения местных представительных органов по вопросам местного управления, охраны порядка и другим, определенным законодательством. Например, согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях за нарушение правил охоты, рыболовства, благоустройства, определена административная ответственность (ст. ст.85, 111, 144). Практически такие решения действуют в каждой области и многих городах.

Акты управления составляют следующую, притом в численном отношении весьма значительную группу источников административного права. Их принимают органы высшие (правительство, центральные (министерства и ведомства), главы администрации в областях, краях, городах и районах, избранные населением, также наделены этим правом Законом о краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой, областной администрации и Законом о местном самоуправлении. Акты управления нормативного характера, в соответствии с принципом Конституции (статья 55), могут приниматься в условиях правового

государства, только по вопросам управления, т.е. могут распространяться на подчиненные органу предприятия и учреждения и ни в коем случае не могут затрагивать прав граждан и их обязанностей. В Конституции (статья 56) и Законе предусмотрен единственный случай, когда права и обязанности граждан могут устанавливаться органами управления. Это установление чрезвычайного положения.

Список литературы

1. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. М.: "Зерцало", ТЕИС, 1996.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. - М.: Норма-Инфра-М, 2000. С.44.
3. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С.15-21.
4. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. - М.: Проспект, 1996.
5. Конституция РФ 1993 года
6. Коренев А.П., Богатов Д.Ф. Административное право (альбом схем). М., 1996.
7. Манохин А.Д., Адушкин Ю.С., Багшнаев З.А. Российское Административное право. Учебник. М.: Юристъ, 1996.
8. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие для студентов юридических ВУЗов, факультетов и институтов. / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. - М., Юристъ, 1995.
9. СЗ РФ. 1996. № 7. Ст.679.
10. СЗ РФ.28 августа 1995 г. N 35, ст.3506.