УДК 342.9(100)

Болотин В.С.,

доцент кафедры административного и финансового права Орловского филиала РАНХиГС, к.ю.н., доцент

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СИСТЕМ И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В статье рассматриваются основные модели административного права зарубежных стран, особенности предмета правового регулирования и система их источников.

Ключевые слова: административное право, модель, правовая семья, предмет регулирования, источники, конституция, закон, прецедент, договор, норма.

Исследование опыта зарубежных стран в области правового регулирования тех или иных общественных отношений и сделанные на его основе выводы могут быть продуктивно применены в отношении аналогичных сфер человеческой деятельности, возникающих на территории РФ.

По мнению В.Я. Кикотя, Н. В. Румянцева и Г.А. Василевича, общий подход к определению административного права зарубежных стран сводится к совокупности правовых норм, регулирующих публичную администрацию (административную деятельность) и контроль над ней.

Административное право права зарубежных стран рассматривает в качестве основных институтов: публичную администрацию и административную деятельность; административные процедуры; государственную службу; полицию как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления; контроль над законностью управленческой деятельности и административную юстицию.

Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. отмечают, что существует мнение, что страны, внедрившие у себя административное право, подразделяются на два типа: 1) Франция и страны, заимствовавшие ее

правовую систему; 2) страны, в которых преобладает влияние германского права. Этим двум типам государств противостоят страны, игнорирующие автономию административного законодательства (например, США, Великобритания, другие страны с англосаксонскими правовыми традициями).

Административно-правовые системы зарубежных стран воплотили в себе общие тенденции развития современной государственности, а также особенности исторической эволюции отдельных стран.

Определение предмета административного права зависит от принадлежности конкретной страны к определенной правовой системе.

Ю.А. Тихомиров в качестве объектов сравнения выделяет континентальную систему права, систему общего права, социалистическое право и его возможные современные альтернативы — славянское или евразийское право, правовые семьи религиозно-нравственной ориентации, систему североевропейского права, латиноамериканскую правовую семью.

Различия в национальных законодательствах обусловлены как природой «правовых семей», к которым относятся эти законодательства (континентальная, общего права, мусульманская и др.), так и особенностями традиций, исторического развития государств и этапами проведения административных реформ. На законодательство влияют политический фактор и внешняя политика того или иного государства — сотрудничество, союзнические отношения, нейтралитет, конфронтация.

Для романо-германской правовой системы характерны следующие свойства:

а) закон и право не отождествляются, право тесно связано с нравственностью; б) крайняя общность правовых норм, т.е. нормы формируются в некотором роде как сложные правила поведения, они не отражают конкретный прецедент и адресованы кругу неопределенных личностей; в) разбиение права на независимые ветви-отрасли; г) существование хорошо разработанного законодательства и иерархия нормативных актов; д) главную роль в иерархии законов занимает Конституция государства; е) осуществляется кодификация и систематизация нормативных актов; ж) играют определенную роль толкования, данные судами, ввиду не отождествления права и закона; з) роль правового правила среди источников.

В странах континентальной правовой семьи предмет административного права определен достаточно четко. В него включаются все вопросы публичного управления: создание, структура, функции, организация деятельности административных органов и учреждений; административные акты; административные процедуры; публичная служба; контроль за административной деятельностью, в том числе организация административных судов и административное судопроизводство.

В странах англосаксонской правовой семьи предмет административного права понимается иначе. В Великобритании наука административного права изучает деятельность исполнительной власти и контроль над ней, при этом главное внимание уделяется формам, методам, средствам судебного контроля над администрацией. Предмет административного права в США определяется как административное нормотворчество, административная квазисудебная деятельность, контроль над административными учреждениями.

Административное право стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

Родиной административного права справедливо считают Францию. Современное французское административное право — продукт двухсотлетнего развития системы органов государственного управления. Для него характерны традиционно сильная централизация и наличие обособленных административных судов, сыгравших решающую роль в формулировании норм административного права. Администрация в своей деятельности связана законом и несет ответственность за превышение власти и другие незаконные действия, за причиненный ею ущерб.

К источникам административного права современной Франции относятся международные договоры, роль которых значительно возросла в связи с вхождением страны в Европейский союз, Конституция Франции и другие законы, нормативные акты административных органов, решения судов (в основном административных).

Особенностью правовой системы Италии является наличие специального нормативного акта, устанавливающего четкую иерархию источников права. В соответствии с Общими положениями о законе, принятыми вместе с Гражданским кодексом, источниками права признаются законы, регламенты, корпоративные нормы и обычаи. В новейших итальянских курсах публичного права дается более детальная классификация: источники права, обладающие верховенством (Конституция и конституционные законы); первичные источники (законы и акты, имеющие силу закона); вторичные или производные источники (регламенты и приравненные к ним акты); иные источники (конституционные соглашения, обычаи, акты Европейского союза).

Понятие административного права ФРГ неразрывно связывают с публичным управлением. В ФРГ подразделяют административное право на общее и особенное. Общее административное право направлено на регулирование многих областей организации и деятельности государственной администрации, особенное административное право регулирует отдельные области.

В состав особенного административного права включают следующие правовые подотрасли: коммунальное, полицейское и право охраны общественного порядка, публичной службы (чиновничье право), строительное право, право уличного и дорожного движения, регионального и земельного планирования, хозяйственного управления, экологическое право.

Источники административного права ФРГ как в формальном, так и в материальном значении можно представить в виде определенной системы, «вершину» которой образуют Основной закон (Конституция) и акты высших представительных органов (бундестага и бундесрата) и нормотворчество органов публичной администрации, включая правительственные органы управления. Особое место в системе источников права ФРГ занимают решения Федерального административного суда по некоторым вопросам и нормы международных соглашений.

Систему скандинавского права составляют датское, шведское и норвежское право. В списке юридических источников первое место занимают Конституция и конституционные обычаи; второе — формальные законы (или традиции); третье — судебная практика Верховного Суда; четвертое — материалы, обосновывающие законопроекты (помогают выяснить замысел и цели закона). Указанные четыре вида источников самые важные. На пятом месте в списке так называемые разумные оценки и правительственные акты, деловые обычаи и др.

Англо-американская правовая семья — это семья, опирающаяся на общее право. Отличия английского права от романо-германской семьи заключается в следующем: а) отсутствие разбиения в английском праве на общее и частное право; б) источником английского права является судебная практика; суды не только применяют правовые нормы, но и создают их; в) в настоящее время закон, т.е. парламентский акт также выступает важным источником английского права.

В англосаксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий частных лиц против произвольных действий государственных органов. Административное право Великобритании и США не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, зато детально регулирует практически все аспекты отношений между частными лицами и административными органами.

В англосаксонских странах административное право позднее развилось в самостоятельную отрасль. Долгое время в Великобритании в отношении органов управления применялись нормы общего права. С расширением государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни развивалась административная деятельность и укреплялся аппарат административной власти. Этот процесс сопровождался появлением специфических норм, относящихся только к деятельности органов управления.

В англосаксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов. Многие авторы отмечают, что административистика Великобритании и США исходит из того, что административное право не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, зато детально регулирует практически все аспекты отношений частных лиц и административных органов.

Источниками административного права

США являются: — Конституции (федеральная и штатов); — законы федерации и штатов; — судебные решения; — акты административных учреждений.

Характерным для источников британского права является отсутствие конституции как единого документа и большая роль освященных веками обычаев: обычного и общего права. С учетом этого источниками административного права Великобритании являются: — законы (конституционные и обычные); обычаи; решения судов по конкретным делам; административные нормативные акты.

Страны Содружества, возглавляемого Великобританией, придерживаются соответствующих подходов к административно-правовому регулированию, однако в настоящее время на них оказывают некоторое влияние страны, относящиеся к континентальному праву, например к французскому или германскому толкованию. Возможно, это объясняется развитием европейской интеграции — Европейского союза — и политической активностью входящих в него государств.

Право в Европейском союзе — это особый вид законодательства, розданный на основе сочетания принципов, содержащихся в юридических системах стран-участниц, и новых принципов, характерных для правопорядка Сообщества. Хотя в последние годы наблюдается тенденция к гармонизации административного права, как в странах Западной Европы, так и за ее пределами, все еще существуют различные подходы к нему.

Основным источником правовых норм ЕЭС являются учредительные договоры и законы, принятые в целях их реализации. Договоры являются первичными правовыми документами, законы — вторичными. И те и другие дополняются юрисдикцией Европейского Суда справедливости.

Действующее в настоящее время в странах Восточной Европы административное право является продуктом перестроечных процессов начала 90-х годов. Отказ от социалистического пути развития, стремление обрести самостоятельность привели к изменению политической системы этой страны и преобразованию административного права.

Среди нормативного массива СНГ особый интерес представляет модельное законодательство, служащего средством унификации и гармонизации национального законодательства рекомендательного характера, не исключающего императивных норм, признаваемых в порядке добровольных самообязательств.

Однако в рамках Содружества Независимых Государств, не объединенных единой территорией, практика применения модельного законодательства оказалась плачевной.

Вместе с тем сегодня СНГ по-прежнему остается единственным содружеством после распада Советского Союза, которое, при всех своих недостатках, объединило все постсоветское пространство, за исключением стран Балтии, по многим интеграционным направлениям. Несмотря на непростые взаимоотношения, которые складываются между постсоветскими государствами, для нас очевидно — потенциал постсоветской интеграции еще не исчерпан, и выносить политический «вердикт» еще рано.

Так, например, в настоящее время ЕврАзЭС, Таможенный союз, ОДКБ представляют собой международную площадку, обладающую функциями по формированию общей экономической интеграционной политики и коллективной безопасности.

Самым интегрированным сообществом на постсоветском пространстве является Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ).

В результате трансформации национальные правовые системы постсоветских государств можно отнести к нескольким обособленным группировкам:

— Евразийское объединение правовых систем, ориентирующихся на романо-германское право, которое характеризует тяготение права в сторону нормативного закрепления в законе, что объединяет правовые системы России, Казахстана, Азербайджана, Беларуси и др.;

— объединение правовых систем постсоветских государств с преобладающим мусульманским населением ориентирующееся к евразийскому объединению правовых систем, при внешнем заимствовании некоторых положений у романо-германского права, которым присущи отдельные черты, отражающие национальные и общеисламские правовые традиции, например Узбекистана;

— объединение правовых систем стран Балтии с тяготением к северной, скандинавской правовой семье.

Принципы и нормы мусульманского права, скорее всего, являются своеобраз-

ными критериями духовно-нравственного состояния общества в силу определенных геокультурных и исторических факторов, однако они не являются определяющими для формирования структуры источников правовой системы, например в Азербайджане. В Грузии активно заимствуются достижения основных правовых семей, в частности романо-германского и общего (англо-саксонского) права.

Как мы уже отмечали ранее, постсоветское правовое пространство в очередной раз претерпевает изменение своей конфигурации, образованное двумя полюсами притяжения: Таможенный союз и инициатива «Восточного партнерства», предлагаемое Европейским союзом. Данный выбор обусловлен как сложившимся политическим режимом в странах — лидерах региона (Россия, Белоруссия, Казахстан), так и поиском собственной идентичности в странах «цветной революции» (Украина, Грузия и примкнувшая к ним Молдова).

В соответствии с проектом договора об учреждении Евразийского экономического союза (далее — Союз, ЕАЭС) предусматривается «гармонизация законодательства» — сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах.

Еще одним интеграционным формированием на постсоветском пространстве, затрагивающим область безопасности, является Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Решения, принимаемые в области безопасности на уровне СНГ, реализуются в национальных административных законодательствах и в деятельности уполномоченных субъектов, которая во многом носит административно-правовой характер.

Ядром источников административно-правовой системы Евразийского содружества являются заключаемые договоры и соглашения при главенствующей основе Конституций государств — участников содружества.

В частности Таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, до установления соответствующих правоотношений — на уровне таможенного законодательства Таможенного союза, в соответствии с законодательством государств — членов Таможенного союза25.

В основе системы источников административного права на постсоветском пространстве лежит нормативно-правовой акт.

В нее входят:

конституционные положения и нормы национального административного законодательства;

общепризнанные принципы и нормы международного права;

нормы ратифицированных договоров и соглашений;

модельные законы СНГ;

административно-правовые доктрины;

административно-правовые обычаи;

а также административно-правовые прецеденты.

Таким образом, систему источников административного права зарубежных стран составляют:

нормативно-правовые акты, при этом базовым нормативным актом, высшей юридической силой и косвенно регулирующим административно-правовые институты и отношения выступает конституция страны;

судебные прецеденты и судебная практика (наиболее важные роль прецеденты-толкования судей, применяющие закон на основе его анализа и инерпретации);

нормативные договоры (включая международные);

акты управления, регулирующие внутриучрежденческие вопросы, не затрагивающих интересы частных лиц;

правовые обычаи (возведенные в ранг нормы права, либо окончательно разрешение на их основе административных дел).

Административное право зарубежных стран строится на нормах и принципах законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, целесообразности и необходимости, эффективности, правовой стабильности, экономичности, профессиональности.

Библиографический список

Абдуллаев Э. И. Сравнительное административное право: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Баку, 2000. — 450 с.

Административное право: Часть первая. Учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2005. — 428 с.

Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М.: Издательство «СПАРК», 1996. — 229 с.

Административное право зарубежный стран: Учебник / Под ред.: А.Н. Козырина,

М.А. Штатиной. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.

Административное право зарубежных стран: Учебник / В.Я. Кикоть, Н. В. Румянцев, Г.А. Василевич; под ред. В.Я. Кикотя и др. — М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2012. — 431 с.

Бачило А.Л., Сокол Н.Е. Сравнительное административное право (краткий курс лекций): Учебн. пособие. — Мн.: НО ООО «БИП-С», 2003. — 132 с.

Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — 410 с.

Иванов А.А. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М., 2007. — 60 с.

Копытов Ю.А. Административное право: Учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. — М.: Издательство Юрайт, 2013. — 645 с.

Полюбин Д.В. Конституционно-правовые основы осуществления административного контроля за органами местного самоуправления за рубежом // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 8. — С. 20—26.

Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: Автореф. дис ... доктора юрид. наук. — Москва, 2011. — 46 с.

Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс, 2 издание. Москва: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. — 697 с.

Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 432 с.

Хели Й. Краткий очерк о скандинавских источниках права и юридическая методика с позиций норвежского права. // Труды молодых исследователей по сравнительному праву. — М.: Издательская группа «Юрист». — 2010. — №3 (8). — С. 3—7.

1 Полюбин Д.В. Конституционно-правовые основы осуществления административного контроля за органами местного самоуправления за рубежом // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 8. — С. 20.

2 Административное право зарубежных стран: учебник / В.Я. Кикоть, Н.В. Румянцев, Г.А. Василевич; под ред. В.Я. Кикотя и др. — М.: Юнити-Дана:Закон и право,2012. С. 6—7.

3 Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, — 2002. — С. 7.

4 Бачило А.Л., Сокол Н.Е. Сравнительное административное право (краткий курс лекций): Учебн. пособие. — Мн.: НО ООО «БИП-С», — 2003. — С. 3.

5 Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — С. 415.

6 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. — М., — 2005. — С. 110.

7 Абдуллаев Э.И. Сравнительное административное право: дис. ... д-ра юрид. наук. — Баку, — 2000. — С. 27—28.

8 В.Я. Кикоть, Н. В. Румянцев, Г.А. Василевич. Указ труд. — С.8.

9 Копытов Ю. А. Административное право: учебник для бакалавров / Ю. А. Копытов. — М.: Издательство Юрайт, — 2013. — С.563.

10 Италия. Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1988. С.61 — 65.

11 Цит. по: Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. — М.: Издательство Юрайт, — 2013. — С. 563—569.

12 Хели Й. Краткий очерк о скандинавских источниках права и юридическая методика с позиций норвежского права. // Труды молодых исследователей по сравнительному праву. — М.: Издательская группа «Юрист». — 2010. — №3 (8). — С.6.

13 Административное право зарубежный стран: Учебник / Под ред.: А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. — М.: Спарк, — 2003. — С. 5.

14 Цит. по: Иванов А.А. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М., — 2007. — С.3.

16 Иванов А.А. Административное право зарубежных стран. — М., 2007. С. 18.

17 В.Я. Кикоть, Н. В. Румянцев, Г.А. Василевич. Указ труд . — С.8.

18 Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. [Электронный ресурс] //М.: Юристъ, 2002. [сайт]. URL: http://www.alleng.ru/d/jur/jur547.htm

19 Фонарев М.А. Эволюция интеграционных процессов на постсоветском пространстве: от СНГ к евразийскому союзу. [Электронный ресурс] // Евразийский юридический журнал № 7 (50) 2012. [сайт]. URL: http://www.eurasialegal.info /

20 Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 7. — Ст. 786.

21 См. напр.: Правовые системы на постсоветстком пространстве. [Электронный ресурс]. // [сайт]. URL: http://cribs.me/sravnitelnoe-pravovedenie/pravovye-sistemy-na-postsovetstkom-prostranstve_

22 Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза» (подписан в г. Душанбе 06.10.2007) // СЗ РФ. 2011.№ 12. Ст. 1552.

23 Договор о коллективной безопасности» (Подписан в г. Ташкенте 15.05.1992) // Бюллетень международных договоров. — 2000. — № 12. — С. 6 — 8.

24 Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. — Москва, — 2011.— С.3.

25 Статья 2 Таможенного кодекса Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) (ред. от 16.04.2010) // СЗ РФ.—2010. — № 50. — Ст. 6615.

References

1. Abdullayev EI Comparative administrative law: Dis. Dr. ... jurid. Sciences. — Baku, 2000 — 450 p.

2. Administrative Law: Part One. Textbook. — M.: TSOKR Ministry of Russia, 2005 — 428p.

3. Administrative law of foreign countries. Textbook. — M: Publisher" SPARK ", 1996 — 229 p.

4. Administrative Law Foreign Countries / Ed.: AN Kozyrin, MA Shtatinoy.— M .: Spark, 2003.— 464 p.

5. Administrative law of foreign countries: the textbook / VJ Kykot, NV Rumyantsev, GA Vasiljevic; ed. VY Kikot etc. — M.: Unity Dan: Law and Order, 2012. —431 p.

6. Bachilo AL, NE Sokol Comparative Administrative Law (short course of lectures): Training. allowance. — Mn .: BUT OOO "BIP — C", 2003.— 132 p.

7. Galligan D., Polyansky V.V., Starilov Y.N. Administrative law: the history and development of the basic modern concepts. — M .: JUrist, 2002 — 410 p.

8. Ivanov A.A. Administrative law of foreign countries. Textbook. — M., 2007 — 60.

9. Kopitov Y.A. Administrative law: a textbook for undergraduate / YA hooves. — M.: Publishing Yurait, 2013 — 645 p.

10. Polyubin DV Constitutional and legal framework for the implementation of administrative control over local governments abroad // Administrative and municipal law. 2011. N 8. P. 20 — 26.

11. Redkous VM Administrative and legal support to national security in the states — members of the Commonwealth of Independent States: Author. dis ... doctor jurid. Sciences. — Moscow, 2011.— 46.

12. YA Tikhomirov Administrative Law and Process: full year, 2nd edition. Moscow: Publishing House of M. Tikhomirov, 2005 — 697 p.

13. Tikhomirov Y.A. Rate of Comparative Law. — M .: Publisher RATE, 1996 — 432 p.

14. Heli J. A brief sketch of the Scandinavian sources of law and legal procedure from the standpoint of Norwegian law. // Proceedings of young researchers on comparative law. — M.: Publishing Group "Lawyer." 2010. №3 (8).P. 3—7.

Bolotin V.S., candidate of legal sciences, associate professor,associate professor of the department of administrative and financial law Orel branch ofthe Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation

FEATURES OF ADMINISTRATIVELY-RIGHT SYSTEMS AND SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW OF FOREIGN COUNTRIES

The basic models of administrative law of foreign countries, features of the article of the legal adjusting and system of their sources, are examined in the article.

Key words: administrative law, model, legal family, article of adjusting, sources, constitution, law, precedent, agreement, norm.