**ĐẶT VẤN ĐỀ**

Trong hoạt động quản lý nhà nước, quy phạm pháp luật là những quy tắc, chuẩn mực chung mang tính bắt buộc phải thi hành đối với tất cả tổ chức, cá nhân có liên quan, và được ban hành bởi các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Vì vậy, quy phạm pháp luật hành chính là những quy tắc hành vi do Nhà nước đặt ra để điều chỉnh những quan hệ xã hội cụ thể trong lĩnh vực quản lí của chính nhà nước. Để hiểu rõ hơn về quy phạm pháp luật hành chính cũng như những điểm khác biệt của nó với các quy phạm pháp luật khác, đặc biệt là quy phạm pháp luật Hiến pháp. nhóm chúng em đã chọn đề tài: “Phân tích đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính qua đó phân biệt quy phạm pháp luật hành chính và quy phạm pháp luật hiến pháp”.

**NỘI DUNG**

**1. Khái niệm và đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính**

**1.1. Khái niệm**

Những quy phạm pháp luật (QPPL) được dùng để điều chỉnh các quan hệ quản lý hành chính nhà nước là các QPPL hành chính. Do đó, có thể định nghĩa quy phạm pháp luật hành chính là một dạng cụ thể của quy phạm pháp luật, được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý hành chính theo phương pháp mệnh lệnh đơn phương.

**1.2. Đặc điểm**

Là một dạng của quy phạm pháp luật nên quy phạm pháp luật hành chính cũng mang những đặc điểm chung của quy phạm pháp luật như:

- Là quy tắc xử sự chung, do nhà nước ban hành theo một trình tự thủ tục nhất định và thể hiện ý chí của nhà nước.

- Có tính bắt buộc chung, được nhà nước đảm bảo thực hiện bằng quyền lực nhà nước

- Là tiêu chuẩn để xác định giới hạn và đánh giá hành vi của con người về tính hợp pháp.

- Được áp dụng nhiều lần, hiệu lực của quy phạm không bị chấm dứt khi đã bị áp dụng.

Có thể nói những đặc điểm chung này có thể giúp phân biệt quy phạm pháp luật nói chung, quy phạm pháp luật hành chính nói riêng với những quy phạm xã hội khác không phải là quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, quy phạm pháp luật hành chính còn có những đặc điểm cụ thể sau:

- Thứ nhất, các QPPL hành chính chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

Ở nước ta, theo quy định của pháp luật hiện hành thì các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính có thể là chủ thể lập pháp hoặc chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Quốc hội có thẩm quyền đặt ra, sửa đổi hoặc bãi bỏ các QPPL hành chính quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý hành chính nhà nước. Với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có thẩm quyền đặt ra, sửa đổi hoặc bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính quy định những vấn đề được Quốc hội giao (khoản 4 Điều 91 Hiến pháp 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001). Một số chủ thể quản lý hành chính nhà nước là cá nhân có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính như Thủ tướng chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân nhân tối cao.

Các QPPL hành chính chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành trên cơ sở, cụ thể hóa, chi tiết hóa các quy định của Hiến pháp, luật và pháp lệnh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

- Thứ hai, cácQPPL hành chính có số lượng lớn và có hiệu lực pháp lý khác nhau.

Do phạm vi điều chỉnh của luật hành chính rất rộng và tính chất đa dạng về chủ thể ban hành, nên các QPPL hành chính có số lượng lớn. Trong đó có những quy phạm có hiệu lực pháp lý trên cả nước và chung cho các ngành, lĩnh vực quản lý, nhưng có những quy phạm chỉ có hiệu lực trong phạm vi một ngành, một lĩnh vực quản lý hay trong một địa phương nhất định.

- Thứ ba, các QPPL hành chính hợp thành một hệ thống trên cơ sở các nguyên tắc pháp lý nhất định.

Do yêu cầu điều chỉnh thống nhất pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước, các QPPL có số lượng lớn và hiệu lực khác nhau, song chúng cần phải hợp thành một hệ thống. Các chủ thể có thẩm quyền ban hành các quy phạm pháp luật hành chính có trách nhiệm tuân thủ các nguyên tắc pháp lý thống nhất sau đây:

+ Một là các QPPL hành chính do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

+ Hai là các QPPL hành chính do cơ quan hành chính nhà nước, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp ban hành. Các cơ quan hành chính nhà nước vơi tư cách là các cơ quan quyền lực nhà nước, khi ban hành các QPPL hành chính cần phải căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Mặt khác, các cơ quan quyền lực nhà nước có trách nhiệm và thẩm quyền trong việc giám sát, phát hiện và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước hay những cơ quan khác do mình quyết định thành lập và những người giữ chức vụ do mình bầu. Ví dụ: Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

+ Ba là các QPPL hành chính do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ban hành phải phù hợp với nội dung mà mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành.

+ Bốn là các QPPL hành chính do người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do tập thể cơ quan đó ban hành.

+ Năm là bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các QPPL hành chính do các chủ thể có thẩm quyền ngang cấp, cùng địa vị pháp lý ban hành.

+ Sáu là các QPPL hành chính phải được ban hành theo đúng trình tự, thủ tục và dước hình thức nhất định do pháp luật quy định. Các QPPL hành chính phải được các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định thống nhất với từng loại hình văn bản quy phạm pháp luật cụ thể:

• Xác định thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước.

• Quy định các quyền và nghĩa vụ pháp lý hành chính của đối tượng quản lý hành chính nhà nước.

• Quy định cơ cấu tổ chức, mối quan hệ công tác của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện quản lý hành chính nhà nước.

• Quy định thủ tục hành chính.

• Quy định vi phạm hành chính.

• Quy định các biện pháp khen thưởng và cưỡng chế hành chính.

**2. Phân biệt quy phạm hành chính với quy phạm luật hiến pháp**

QPPL hành chính là quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

QPPL hiến pháp là những quy tắc xử sự chung do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận để điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất gắn với việc xác định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hóa – xã hội, quốc phòng và an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Như vậy, qua hai khái niệm trên thì ta có thể thấy được sự khác biệt giữa QPPL hiến pháp với QPPL hành chính. Và nó được thể hiện qua các yếu tố sau.

**2.1. Đối tượng điều chỉnh**

Đối tượng điều chỉnh của QPPL hiến pháp là những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất gắn liền với việc các định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, an ninh quốc phòng ... tạo thành nền tảng của chế độ nhà nước và xã hội, có liên quan đến việc thực hiện quyền lực nhà nước. Còn QPPL hành chính chỉ điều chỉnh những mối quan hệ quản lý hình thành trong quá trình hoạt động chấp hành - điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. QPPL hành chính đi sâu, tập trung điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước, còn QPPL Hiến pháp điều chỉnh bao quát các mối quan hệ cơ bản nhất nảy sinh trong đời sống xã hội (Ví dụ : những quy định của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ của công dân). Như vậy, so với QPPL Hành chính thì QPPL Hiến pháp có đối tượng điều chỉnh rộng hơn.

**2.2. Chủ thể ban hành**

QPPL hiến pháp chỉ do Quốc hội - cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất ban hành (Điều 83 Hiến pháp 1992, bổ sung và sửa đổi năm 2001 quy định: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp), như vậy có thể thấy QPPL hiến pháp chỉ do một chủ thể duy nhất là Quốc hội ban hành. QPPL hành chính chủ yếu là do cơ hành chính Nhà nước ban hành, ngoài ra trong trường hợp cần thiết thì cơ quan quyền lực cũng có quyền ban hành. Như vậy ban hành các QPPL hành chính có thể do nhiều chủ thể khác nhau ban hành.

**2.3. Nội dung của quy phạm pháp luật**

Nội dung cơ bản của các QPPL hành chính là:

-Điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước;

- Là công cụ để cơ quan hành chính quản lý hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước;

- Quyền và nghĩa vụ pháp lý hành chính của đối tượng quản lý hành chính nhà nước;

- Cơ cấu, tổ chức, mối quan hệ giữa cơ quan hành chính;

- Quy định về xử lí vi phạm và xử phạt hành chính;

- Ban hành các biện pháp khen thưởng, cưỡng chế hành chính.

Những nội dung này thường được quy định rất cụ thể, rõ ràng nhằm tạo ra cơ sở pháp lí để các chủ thể quản lý hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý của mình. Những QPPL hành chính không chỉ tác động đến ý thức của đối tượng quản lý nhằm đạt được những hành vi xử sự cần thiết mà còn xác định phạm vi thẩm quyền, cách thức quản lý của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và xác định các trật tự quản lý hành chính nhà nước.

Trong khi đó, nội dung các QPPL hiến pháp lại có những khác biệt. Các QPPL hiến pháp chỉ điều chỉnh những vấn đề cơ bản nhất, quan trọng nhất có tính nguyên tắc liên quan đến tổ chức quyền lực nhà nước, chế độ chính trị, chế độ kinh tế, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân…. Các QPPL hiến pháp xác định những nguyên tắc pháp lý cơ bản nhất cho nên chúng thường được quy định một cách khái quát, không xác định cụ thể quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể. Ví dụ Điều 56 Hiến pháp 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001 quy định: “Công dân có quyền tham gia công việc quản lý của Nhà nước và của xã hội.”. Rõ ràng đây chỉ là quy định nhằm ghi nhận quyền tham gia vào công việc quản lý của công dân chứ không nêu rõ đối tượng cụ thể cũng như cách thức để thực hiện quyền; chỉ tạo cơ sở cho các luật khác cụ thể hóa để quyền này được thực thi trong thực tế. Còn các QPPL hành chính lại thường xác định cụ thể quyền và nghĩa vụ của các bên chủ thể. Ví dụ như điều 18 trong Nghị định của Chính phủ về đăng kí hộ tịch Số 83/1998/NĐ-CP quy định về thời hạn đăng kí khai sinh: “Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày sinh trẻ em, cha, mẹhoặc người thân thích, người có trách nhiệm phải khai sinh cho trẻ em; đối với các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, thì thời hạn trên không quá 60 ngày.” Quy phạm này quy định rõ thời hạn mà cha mẹ và người thân thích của trẻ em phải có nghĩa vụ đăng kí giấy khai sinh cho trẻ, đối tượng tác động: đối với khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa thì không quá 60 ngày, còn với những người có trách nhiệm đăng kí giấy khai sinh ở các khu vực khác thì thời hạn là 30 ngày.

Sự khác biệt này xuất phát từ đối tượng của QPPL hiến pháp là những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng nhất chứ không điều chỉnh các quan hệ xã hội cụ thể trong khi các QPPL hành chính lại điều chỉnh những quan hệ xã hội trong từng lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học…. Bởi vậy, có thể nói các QPPL hành chính đã cụ thể hóa QPPL hiến pháp để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình hoạt động chấp hành – điều hành của nhà nước.

Tóm lại, nội dung QPPL hành chính cụ thể hơn, chi tiết hơn so với nội dung QPPL hiến pháp.

**2.4. Tính ổn định của quy phạm pháp luật**

QPPL hành chính có tính ổn định thấp hơn so với QPPL hiến pháp. Điều này xuất phát từ sự vận động của các quan hệ xã hội mà hai loại quy phạm này điều chỉnh. QPPL hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội dễ thay đổi nên tính ổn định không cao. Còn QPPL hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng nhất và là chuẩn mực cho các QPPL khác nên phải có tính ổn định tương đối cao.

**2.5. Vai trò của quy phạm pháp luật**

Nếu như QPPL hiến pháp dùng để điểu chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất của một Quốc gia trên cả ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp thì các QPPL hành chính lại điều chỉnh các quan hệ pháp luật phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính của Nhà nước. Ngoài ra các QPPL hiến pháp còn là nguyên tắc pháp lí cho việc tổ chức và hoạt động của toàn bộ hệ thống Bộ máy Nhà nước, chính vì vậy mà nhiều QPPL hiến pháp mang tính chất chung, không xác định rõ ràng quyền hay nghĩa vụ cụ thể cho các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp. Ví dụ: Điều 1 Hiến pháp 1992 quy định: ‘‘ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời’’. Trong khi đó QPPL Hành chính lại không có vai trò này.

**2.6. Hình thức của quy phạm pháp luật**

Nếu như các QPPL hiến pháp được quy định cụ thể trong một văn bản với tên gọi cụ thể là Hiến pháp - đạo luật cơ bản của một quốc gia. Thì các QPPL hành chính lại không được trong một văn bản cụ thể, nhất định với tên gọi riêng mà nó được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau: trong luật đất đai Khoản 1 Điều 132 quy định: ‘cơ quan quản lý đất đai ở địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện thanh tra đất đai tại địa phương’; Bộ luật lao động sửa đổi bổ sung năm 2007 quy định tại Điều 181 như sau: ‘Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về lao động…”

**2.7. Hiệu lực pháp lý**

QPPL hành chính có hiệu lực pháp lí khác nhau: có những quy phạm có hiệu lực pháp lí trên phạm vi cả nước và chung cho các ngành, lĩnh vực quản lí nhưng cũng có quy phạm chỉ có hiệu lực trong phạm vi một ngành, một lĩnh vực quản lí hay trong một địa phương nhất định; có quy phạm áp dụng lâu dài và có quy phạm áp dụng có thời hạn.

QPPL hiến pháp có phạm vi điều chỉnh rộng hơn QPPL hành chính, điều chỉnh những mỗi quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất làm nền tảng cho các ngành luật khác nên QPPL hiến pháp luôn được áp dụng lâu dài. QPPL hiến pháp do cơ quan quyền lực tối cao của nhà nước là Quốc hội ban hành, quyết định sửa đổi và bổ sung, do đó có hiệu lực pháp lý cao hơn các QPPL khác nói chung và QPPL hành chính nói riêng.

**2.8. Số lượng quy phạm pháp luật**

Về số lượng, QPPL hành chính có số lượng lớn hơn nhiều QPPL hiến pháp do phạm vi điều chỉnh của các QPPL hành chính rất rộng và tính đa dạng của chủ thể ban hành. Biểu hiện:

- Chưa có bất kì thống kê cụ thể nào cho thấy được hiện nay nước ta có bao nhiêu QPPL hành chính, trong khi đó lại có thể dễ dàng biết được số QPPL hiến pháp bởi tất cả các quy định của Hiến pháp đều là QPPL hiến pháp.

- Những loại văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng QPPL hành chính (tức là nguồn của ngành luật hành chính) nhiều hơn nhiều những văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng QPPL hiến pháp (tức là nguồn của Hiến pháp).

- So với các ngành luật khác, số lượng văn bản QPPL hành chính nhiều hơn cả (do số QPPL hành chính rất nhiều). Do vậy mà đối với ngành luật hành chính, vấn đề pháp điển hóa toàn ngành là không thể thực hiện được. Và kết quả là đến nay vẫn chưa có bộ luật hành chính nào được ra đời. Đối với Hiến pháp, có thể tiến hành hệ thống hóa nguồn của Hiến pháp dưới hai hình thức là tập hợp hóa và pháp điển hóa. Kết quả của hoạt động pháp điển hóa toàn ngành luật hiến pháp là nước ta đã có văn bản Hiến pháp.

**KẾT LUẬN**

Như vậy, chúng ta có thể thấy quy phạm pháp luật hành chính là một phần không thể thiểu trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, khi ban hành quy phạm pháp luật hành chính, nội dung cần phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật khác tránh xảy ra việc chồng chéo và mâu thuẫn trong quá trình quản lý nhà nước.