Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное

учреждение высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Кафедра административного и финансового права**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**Источники административного права как отрасли права**

|  |
| --- |
| Работу выполнила Д. Д. Целовальникова |
| (подпись, дата) |
| Юридический факультет им. А.А. Хмырова 2 курс 2 группа  |
| Направление Юриспруденция  |
| Научный руководитель Д-р юрид. наук, доцент Е. Б. Лупарев |
| (подпись, дата) |
| Нормоконтролер Д-р юрид. наук, доцент Е. Б. Лупарев |
| (подпись, дата) |

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 3

1 Понятие, особенности и классификация источников административного права РФ 5

2 Законодательные акты как источники административного права 11

 2.1 Международные акты, действующие на территории РФ 11

 2.2 Конституция РФ как источник административного права РФ 11

 2.3 Федеральные конституционные законы РФ 13

 2.4 Федеральные законы РФ 13

 2.5 Законы субъектов РФ 15

 3 Подзаконные нормативно правовые акты РФ, являющиеся источниками административного права 17

 3.1. Указы и распоряжения Президента РФ 17

 3.2. Нормативно правовые акты Правительства РФ 18

 3.3. Ведомственные нормативные акты 20

 3.4 Нормативно правовые акты местного самоуправления и локальные правовые акты 22

4 Иные источники административного права 26

 4.1. Нормативные договоры 26

 4.2. Судебная практика 29

 4.3. Административное обыкновение 32

Заключение 33

Список использованных источников 34

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития российского общества, административное право имеет огромное значение.

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.

С этим связана и актуальность темы курсовой работы, проблема источников административного права выступает важным элементом изучения административно-правовой отрасли, так как источники права собственно и формируют отрасль права, их системно-структурное изучение позволяет конкретно рассмотреть нормативно-правовые составляющие административно-правовой отрасли.

Объект исследования – общественные отношения, регулируемые в рамках административно-правовой отрасли.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты регулирующие административно-правовые отношения.

Цель данной работы – комплексное системно-структурное изучение источников административного права России, как отрасли права.

Из цели, определенной нами следует выделить ряд задач:

1) дать определение источника административного права;

2) определить систему и виды источников административного права;

3) в рамках системы источников административного права подробно рассмотреть конкретные виды источников административного права.

 Методологическую основу курсового исследования составляет комплексное применение общенаучных и частнонаучных методов познания: диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный методы и др.

Курсовая работа состоит из введения, четырех глав, три из которых разделены на параграфы, заключения и списка использованных источников.

1 Понятие, особенности и классификация источников административного права

Административное право как отрасль права представляет собой отрасль публичного права, нормы которой регулируют общественные отношения в сфере государственного управления. [[1]](#footnote-1)

Как и любая другая самостоятельная правовая отрасль, административное право имеет свой собственный предмет, методологию и источники.

Под источниками административного права многими авторами принято считать внешние конкретные формы выражения административно-правовых норм.

В связи с потребностью актуального юридического опосредования социальных процессов, справедливой необходимостью децентрализации исполнительной власти, можно с уверенностью сказать, что административно-правовых норм великое множество. Исходя из этого факта, мы можем утверждать, что особенностью источников административного права является их многообразие.

Разнообразные административно-правовые нормы и источники административного права обостренно ставят вопрос его систематизации и кодификации. Административное право принадлежит к числу одних из самых анархичных отраслей права РФ.

Фактически, на данный момент кодифицирован лишь один институт современного административного права РФ. Подразумевается Кодекс об административных правонарушениях, соединивший нормы материального и процессуального административного права. К сожалению, это является лишь частичной кодификацией. Тем не менее полная, абсолютная кодификация административно-правовых норм в общем-то маловероятна. Вследствие этого акцент делается на систематизацию административно-правовых норм, приведения их в гармонию с потребностями данного времени, с института­ми, зафиксированными в Конституции РФ. Очевидно, что при этом требуется значительное обновление соответствующей адми­нистративно-правовой нормативной базы, а также ликвидация довольно частых упущений в административно-правовом координировании управленческих отношений, инкорпорацияадминис­тративного права (объединение и расположение в систематизиро­ванном порядке норм по его важнейшим институтам) и т. п.

Существует колоссальное число юридических норм, которые можно приписать только к административно-правовым источникам. Но так же достаточно и многоотраслевых, которые одновременно совмещают нормы разных отраслей права (например, трудового и административного, граж­данского и административного).

Одной из самых известных и немаловажных классификаций нормативно-правовых актов является деление их по юридической силе. По этому критерию все источники административного права можно разграничить на:

I. Законодательные акты

II. Подзаконные нормативно-правовые акты.

Законодательные акты.

1. Нормы права, действующие на федеральном уровне. К ним относятся:

* Международные договоры.

Конституцией Российской Федерации закреплено, что если междуна­родным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются пра­вила международного договора.[[2]](#footnote-2)

Из этого следует, что международные договоры России как источники административного права, обладают высшей юридической силой.

* Конституция РФ.
* Федеральные конституционные законы. Например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
* Федеральные законы. В этой группе источников административного права центральным, безусловно, надлежит считать Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
* Акты органов бывшего СССР, не потерявшие своей важности в виду правопреемственности в тех случаях, если еще не приняты соответствующие нормативные акты РФ и если они не противоречат российскому законодательству.

2. Нормы права, действующие на уровне субъектов федерации. К ним относятся:

* Конституции, уставы субъектов Федерации;
* Законы субъектов Федерации. Примером законодательного акта, являющегося источником административного права на уровне субъекта Российской Федерации может служить закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. N 608-КЗ "Об административных правонарушениях".

Подзаконные акты.

1. В этом подвиде наибольшей юридической силой обладают акты Президента РФ. Поскольку по Конституции Российской Федерации Президент не относится ни к одной из трех ветвей власти, Президент и его акты занимают отдельное место в правовой системе России. Акты Президента –значительный источник административно­го права.

К актам Президента РФ относятся:

а) указы Президента;

б) распоряжения Президента.

 2. Постановления и распоряжения Правительства Российс­кой Федерации.

Правительство РФ ведет наиболее активную правотворческую деятельность в области административно-правового нормотворчества. Большинство законов, регулирующих вопросы административного права, имеют отсылочные нормы на постановления Правительства РФ, которыми утверждаются те или иные конкретизирующие, поясняющие нормы.

3. Ведомственные нормативно-правовые акты. Здесь различают:

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

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

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

г) акты Банка России.

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

е) постановления и распоряжения правительств субъектов Федерации;

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

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

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

Особое место в системе подзаконных источников административного права занимают акты правосудия.

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.

Подробно перечисленные правовые нормы будут рассмотрены в следующих главах.

2 Законодательные акты как источники административного права

2.1 Международные акты, действующие на территории РФ

Данная группа источников права занимает главенствующее место в правовой системе Российской Федерации. Они обладают высшей юридической силой и в случае противоречия между ними и любыми другими законами применяются правила междуна­родного договора.[[3]](#footnote-3) Международными актами регулируются, например, некоторые вопросы безвизового пересечения границ, таможенного контроля, дорожного движения и другие.

2.2 Конституция РФ как источник административного права РФ

Конституция является основным законом государства. Ее сущность состоит в том, что она отражает расстановку полити­ческих сил в обществе, юридически закрепляет балансах интере­сов. Различают фактическую и юридическую конституции. Фак­тическая конституция – это реальные отношения в обществе. Юридическая конституция представляет собой правовое офор­мление этих отношений.[[4]](#footnote-4)

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.

Конституция в широком смысле – основной источник российского права в целом и во многом его отдельных отраслей. Она является главной нормативной базой для действующего законодательства, в том числе и для административного права. Многие нормы Конституции РФ имеют административно-правовую направленность. Они закрепляют устройство государственной власти (ст. 3-5, 10-12), участие граждан в управлении государством (ст. 31 и п. 4 ст. 29, ст. 46), определяют сферу деятельности федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации; регламентируют порядок формирования, деятельность и компетенцию Правительства РФ и так далее.[[5]](#footnote-5)

Нормы, содержащиеся в Конституции РФ, являются, прежде всего, нормами конституционного и одновременно административного права.

К конституционным источникам административно права относятся Конституции республик в составе Российской Федерации, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Примерами административно-правовых норм в Конституции РФ являются нормы статей 2, 10, 11, 15, 32, 33, 38-46, 53, 56, 59, определяющие основы государственного строя и основные права и обязанности граждан, реализуемые в сфере государственного управления; 71, 72, 76-78, закрепляющие особенности организации государственного управления в условиях федеративного государственного устройства нашей страны; глава 6, устанавливающая основы правового статуса Правительства РФ, и многие другие нормы, закрепляющие принципы государственного управления.

Конституции республик и уставы (основные законы) других субъектов России также являются источниками административного права.[[6]](#footnote-6)

2.3 Федеральные конституционные законы РФ

Перечень конституционных законов исчерпывающе определен Конституцией Российской Федерации. Это законы о порядке деятельности Правительства РФ, судебной системе, Конституционном Суде, чрезвычайном положении, режиме военного положения и т.д. (всего их 14).

Данные нормативно-правовые акты занимают особое положение в системе российского законодательства и повышенную юридическую силу. Это обуславливается следущими обстоятельствами:

Во-первых, в Конституции прямо закреплены данные акты, и круг регулируемых ими отношений. Во-вторых, для федеральных конституционных законов предусмотрена особая процедура принятия – необходимо одобрение не менее 3/4 от числа депутатов Совета Федерации и не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. И, наконец, на данные нормативно-правовые акты Президент РФ не может наложить вето.

2.4 Федеральные законы РФ

Федеральные законы принимаются на основе и во исполнение конституционных законов, составляют текущее законодательство и регулируют различные стороны экономической, политической, культурной жизни страны. Особой разновидностью данных законов являются органические и чрезвычайные законы.

 Органические (кодифицированные) законы – юридически цельные, внутренне согласованные акты, отличающиеся высоким уровнем нормативных обобщений и призванные комплексно регулировать определенную сферу общественной жизни. К этим законам могут быть отнесены Основы законодательства и кодексы по различным отраслям законодательства. Несомненно, одним из основных юридических актов, являющимся источником административного права и относящимся к данному типу законов будет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В нем закрепляются основные принципы административного законодательства, дается понятие административного правонарушения и основные составы данных правонарушений, устанавливаются основные положения административно-процессуальной деятельности. Также важную роль играют и другие законы-кодексы – Таможенный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, которые содержат значительное число норм административного права. В частности, в Трудовом кодексе РФ, являющимся фундаментом трудового законодательства и трудового права, содержатся административно-правовые нормы – главы «Коллективный договор», «Трудовой договор» и ряд других. Являясь нормами трудового права, названные нормы теснейшим образом связаны с одним из основных институтов административного права – государственной службы, статусом служащих, отношениями, возникающими в процессе служебной деятельности.[[7]](#footnote-7)

Чрезвычайные (исключительные) законы принимаются при чрезвычайных обстоятельствах, вызванных природными**,** экологическими, социальными и иными причинами, и носят временный характер.

Принятие федерального закона осуществляется на заседании Государственной Думы. Закон считается принятым, если за его принятие проголосовало более половины от общего числа этой палаты. Для принятия конституционного закона и для преодоления отлагательного вето Президента или Совета Федерации необходимо не менее двух третей голосов депутатов.

Некоторые законы могут иметь весьма существенное значе­ние для всех субъектов Федерации (ст. 106 Конституции РФ). В этой связи они принимаются к рассмотрению Советом Федера­ции. Закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты или если он в течение четырнадцати дней не был рассмотрен Советом Федерации вообще. Для преодоления разногласий между двумя палатами Федерального Собрания могут создаваться согласи­тельные комиссии.

Текст принятого закона в течение четырнадцати дней подпи­сывается и обнародуется Президентом. В случае несогласия с некоторыми положениями закона Президент может наложить на него отлагательное вето и направить на повторное рассмотрение в Государственную Думу.

2.5 Законы субъектов РФ

В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Соответственно, административно-правовые нормы могут найти свое выражение и в законодательных актах представительных органов всех субъектов РФ.[[8]](#footnote-8) В числе таковых можно назвать Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях, закон Воронежской области от 21 ноября 1994 г. «Об органах государственной власти Воронежской области»; закон Республики Башкортостан от 13 октября 1994 г. «О государственной службе в Республике Башкортостан»[[9]](#footnote-9), закон Орловской области «Об ответственности за административные правонарушения в Орловской области».

Таким образом, в данном вопросе раскрывается понятие законодательных актов как источников административного права. Классификация данных актов приводится в зависимости от их юридической силы. Главенствующую роль в системе источников административного права имеют Международные договоры РФ и Конституция РФ. Так же необходимо отметить особый статус Федеральных конституционных законов, определяющийся особой процедурой принятия и невозможностью Президентом наложить на них вето. Среди федеральных законов – источников административного права огромную роль играет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие кодексы. Дополняет систему законодательных источников административного права законодательные акты представительных органов субъектов Российской Федерации.

3 Подзаконные нормативно правовые акты РФ, являющиеся источниками административного права

3.1. Указы и распоряжения Президента РФ

Своеобразие указов и распоряжений Президента Российской Федерации связано с его компетенцией. Они не могут противоречить федеральным законам, но имеют приоритетное значение по отношению к иным подзаконным актам.

В зависимости от характера полномочий Президента все его указы можно классифицировать на:

– указы в границах собственных полномочий;

– указы на основе полномочий, делегированных Парламен­том;

– указы, подлежащие утверждению Советом Федерации (о введении военного положения, чрезвычайного положения, пред­ставления о назначении на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генераль­ного прокурора).

По юридической значимости указы делятся на нормативные и правоприменительные.

Нормативные указы содержат нормы права и регулируют раз­нообразные сферы общественной жизни, имеют общеобязатель­ный характер. Особенно много указов принимается для регули­рования отношений в области экономики (о приватизации, рынке ценных бумаг, инвестициях и т.д.). Иногда они сопровож­даются утверждением положений об органах, выполняющих оп­ределенные функции, или о порядке деятельности в конкретной сфере общественных отношений.

Правоприменительные указы носят индивидуально-разовый характер и принимаются по конкретным вопросам управления (о назначении на должность, присвоении звания и т.д.).

Принципиальное значение имеют Указы Президента РФ: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. (с последующими изменениями и дополнениями); "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" от 13 мая 2000 г.; "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. и другие. Следует указать также на утверждаемые им положения о федеральных органах исполнительной власти (например, о Министерстве юстиции РФ).[[10]](#footnote-10)

Распоряжения Президента также носят ненормативный характер и принима­ются по оперативным вопросам государственного управления (создание рабочих комиссий, выделение регионам средств из ре­зервного фонда и т.д.). Их отличие от ненормативных указов не­сколько условно и может рассматриваться (анализироваться) применительно к каждому конкретному случаю.

3.2. Нормативно правовые акты Правительства РФ

Очень важны и многообразны по содержанию нормативно-правовые акты российского Правительства.

Эти акты можно подразделить на акты, издаваемые во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента, и акты по вопросам собственной компетенции. Специфика координирующей, управленческой деятельности Прави­тельства сказывается на содержании и массиве принимаемых актов.

 Правительство разрабатывает, утверждает и реализует базо­вые нормативно-правовые акты и целевые комплексные про­граммы, рассчитанные на длительный период действия (феде­ральный бюджет, федеральная программа поддержки малого Предпринимательства и т.д.).

 Принимаемые им акты:

во-первых, оперативно регулируют отношения в различных от­раслях общественной и государственной жизни;

во-вторых, устанавливают правовые ориентиры для деятель­ности всех органов исполнительной власти, предприятий и уч­реждений;

в-третьих, вводят нормативно-правовые основы для издания других правовых актов.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов

исполнительной власти и их государственной регистрации устанавливают, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

 Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

В соответствии с действующим законодательством Прави­тельство РФ для осуществления своих полномочий по управле­нию обществом принимает постановления и распоряжения. По­становления, как правило, нормативны и общеобязательны, они разрабатываются и принимаются коллегиально. Распоряжения же, будучи разновидностью правоприменительных актов, принимаются и подписываются Председателем или заместителем Председателя Правительства на основе единоначалия и адресуются, как правило, узкому кругу исполнителей. Поста­новления и распоряжения Правительства РФ подлежат офици­альному опубликованию в «Российской газете» и в «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение десяти дней после их подписания.

3.3. Ведомственные нормативные акты

Министерства, федеральные службы, федеральные агентства и иные органы издают правовые акты, именуемые приказами и инструкциями. Их назначение – детально урегулировать управленческие отношения. В них обычно определяется порядок деятельности отраслевых подведомственных предприятий, организаций и уч­реждений по решению задач, стоящих перед отраслью. Иногда, в связи с межотраслевой, функциональной направленностью ми­нистерства (ведомства), эти акты могут быть адресованы не­скольким министерствам и регулировать межотраслевые отно­шения. Например, правовые акты Министерства финансов, Ми­нистерства внутренних дел и др.

Приказы могут быть как нормативными, так и ненорматив­ными. Будучи разновидностью распорядительных актов, они разрабатываются структурными подразделениями министерств и состоят из констатирующей и распорядительной частей. Под­писываются министром или по его поручению заместителем ми­нистра.

Инструкции же, регулируя определенные стороны деятель­ности министерства, всегда имеют нормативное содержание. Они визируются руководителями структурных подразделений (разработчиков) и утверждаются министром (замминистра) путем издания приказа или проставления грифа утверждения.

В качестве примера данных правовых актов можно назвать Положение о порядке замещения должностей преподавательского состава государственных высших учебных заведений Российской Федерации; Инструкцию об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" или на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в "Российской газете" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале "Российской газеты" (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение "Редакция "Российской газеты".[[11]](#footnote-11)

Акты типа "инструкция", "Положение" довольно схожи по содержа­нию, и еще предстоит точнее определить особенности каждого вида. Не всегда находится верный баланс между распорядительны­ми актами – приказ, указание, распоряжение – и вышеназванны­ми нормативно-методическими документами. Подчас либо методические документы утверждаются как самостоятельные и ме­няются, отменяются любым образом, либо нормативные докумен­ты типа письма изменяют распорядительные акты. Было бы лучше с помощью последних вводить в действие методические докумен­ты, не умаляя их самостоятельного значения для решения опера­тивно-распорядительных задач.

 3.4 Нормативно правовые акты местного самоуправления и локальные правовые акты

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают либо издают правовые акты, которые регламентируют управленческую деятельность на уровне местного самоуправления. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

 Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Их представительные органы (дума, му­ниципальный совет и др.) по вопросам своего ведения прини­мают коллегиальные решения, а главы органов местного самоуправления (главы администраций, мэры, старосты) – поста­новления и распоряжения. Форма опубликования данных актов определяется уставом данной административно-территориаль­ной единицы.[[12]](#footnote-12) Все отмеченные выше акты могут быть как нормативными, так и правоприменительными. Тематический спектр норматив­ных установлении органов местного самоуправления весьма богат: это и акты об утверждении местного бюджета, и акты об охране природы, общественного порядка, предоставлении жилья, развитии коммунального хозяйства и т.д. Региональный характер регулируемых отношений позволяет отнести эти акты к категории локальных. Они обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятия­ми, учреждениями и организациями независимо от форм собст­венности, а также должностными лицами и гражданами. Специфика этих актов заключается в том, что они имеют также локальную, ограниченную сферу действия, регулируя как управленческие, так и непосредственно производственные, ком­мерческие, научные, учебные и иные отношения, связанные с функциональным назначением предприятия. Решения, как правило, имеют нормативное содержание и принимаются коллегиальными органами управления (общим собранием акционеров, советом директоров и т.п.).

 Приказы нормативного и индивидуального значения прини­маются руководителями предприятий, учреждений и организа­ций. С их помощью регулируются вопросы труда, заработной платы, материального поощрения и другие связи и отношения внутриорганизационного характера.

Распоряжения же принимаются директором предприятия, его заместителями и руководителями структурных подразделений для решения проблем, связанных с исполнением приказов и по иным оперативно-методическим вопросам.

Действующее законодательство не устанавливает конкретных форм нормативно-правовых актов общественных организаций. Они определяются самими организациями в положениях и уста­вах, закрепляющих основы функционирования добровольных сообществ.

Правовая природа этих нормативных актов производна от го­сударства, от его согласия, санкции на юридически значимое ре­гулирование определенной группы общественных отношений.

Наряду с нормативно-правовыми актами государственных органов в системе форм (источников) права некоторых стран определенное ме­сто занимали нормативно-правовые акты, издаваемые обществен­ными органами и организациями.

Как известно, сами по себе решения (акты) общественных организаций, так же, как и решения любых партийных органов и организаций, не содержат в себе правовых норм и не имеют юридичес­кой силы. Таковую они могут получить лишь в двух случаях. Во-пер­вых, при издании совместного с государственными органами решения по одному и тому же вопросу. Во-вторых, в случае предварительной или последующей санкции (разрешения) государства. Последняя может выражаться в разных фор­мах. Наиболее распространенные из них последующие санкции, прида­ющие, в случае необходимости, каждому отдельному акту обществен­ных организаций юридический характер и придание юридической силы актам общественных организаций на основе специально изданного для этого закона или иного законодательного акта.[[13]](#footnote-13)

Таким образом, в рамках данного вопроса были рассмотрены такие юридические акты, которые в классификации нормативно-правовых актов относятся к категории подзаконных. Это в первую очередь указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Так же к данной категории следует относить нормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, локальные нормативные акты. Вышеназванные юридические акты составляют самую обширную часть источников административного права.

4 Иные источники административного права

4.1. Нормативные договоры

Нормативно-правовой договор представляет собой весьма значимую разновидность договорных актов, существующих в рамках международного и национального права.[[14]](#footnote-14)

Нормативный договор в России становится самостоятельной формой права, универсальным регулятором общественных отношений. Подобное утверждение требует обоснованного разграничения нормативного договора и нормативно-правового акта. Характеристики правового акта ранее были предложены Ю.А. Тихомировым: документальное фиксирование информации, официально признанное закрепление и выражение ее в документах строго определенных образцов, а также круг субъектов - носителей властных функций и полномочий, управомоченных готовить и принимать правовые акты.[[15]](#footnote-15)

Из всех определений понятия нормативного договора, предложенных нашей юридической наукой, наиболее адекватным, следует признать определение А.В. Демина. Оно сформулировано на основе разграничения правовых актов на нормативные и индивидуальные, содержащемся в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года N 5 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону": "Нормативный договор можно определить как договорный акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многочисленного и формально неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникли или прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения".[[16]](#footnote-16)

Нормативно-правовые договоры приобретают юридическую силу и правовой характер по причине того, что сторонами их или, по крайней мере, одной из сторон являются официально, согласно действующему "положительному" праву, признанные правообразующие субъекты – субъекты правотворчества – государство в целом – федерация, муниципальные государственные органы, субъекты Федерации и др.

Таковыми являются, например, договоры об образовании Федерации, договоры о сотрудничестве, заключаемые между субъектами Федерации, и иные им подобные договорные акты, возникающие на основе и в рамках, предусматриваемых отдельными нормами или совокупностью норм конституционного и административного права.

Другие нормативно-правовые договоры приобретают юридическую силу и правовой характер по причине того, что образование и функционирование их в виде правовых актов и, соответственно, в виде источников права санкционируются государством. Именно государство путем принятия соответствующего закона – наиболее значимой формы позитивного права – наделяет в ряде случаев стороны – субъекты договорного права правотворческими прерогативами.

Также следует сказать и о международных договорах, которые согласно Конституции РФ признаются составной частью правовой системы Российской Федерации и опосредованно, через соответствующие федеральные законы и иные нормативные акты, выступают источниками регулирования в тех или иных отраслях российского права. В силу этого невозможно рассматривать эти договоры исключительно как "нормативные договоры в международном праве". К примеру, международные договоры по ликвидации двойного налогообложения являются также "нормативными договорами в налоговом праве, договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам – нормативными регуляторами в гражданском, семейном и уголовном праве и т.д.

Схожая ситуация и с внутригосударственными (внутрифедеральными) договорами. Те же договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, помимо конституционно-правовых норм, как правило, устанавливают и нормы бюджетного, налогового, природоресурсного, таможенного права.[[17]](#footnote-17)

 Мы перечислили далеко не все отрасли права, нормативный корпус которых "обогащен" договорами. Оставим за скобками конституционность подобного нормотворчества. Здесь важен сам принцип, подход – договоры выполняют роль вспомогательных или, фактически, даже основных регуляторов в тех или иных сферах отношений. Не стоит забывать и соглашения о разграничении полномочий, о взаимном делегировании полномочий, о межбюджетных отношениях и т.п. Данные соглашения до сих пор специально не исследовались, но и без глубокого анализа ясно, что они применяются в качестве регуляторов практически во всех отраслях – от конституционного права до права социального обеспечения. Роль внутригосударственных договоров и соглашений, при самых разных подходах к их оценке, в современной российской практике правового регулирования невозможно игнорировать.[[18]](#footnote-18)

Использование нормативно правового договора как основного источника права положительно повлияет на развитие права. Нормативный договор логичен, так как устанавливает обязанности и права сторон исходя из их соглашения. Договорная система более гибкая, чем правовой акт, а это дает возможность быстрее подстраиваться под сложившуюся политическую или социальную ситуацию. Международные договоры помогают регулировать экономические отношения, учитывая политическую ситуацию с каждой страной или их коалицией в отдельности.

Учитывая особенности регионов в самой большой стране в мире, договор между субъектами федерации способствует развитию регионов внутри страны. Учитывая целевые программы и особые экономические зоны, нормативно-правовой договор является наиболее подходящим источником права. Нормативно-правовой договор отвечает современным требованиям права и почти незаменим при необходимости локального регулирования права.

4.2. Судебная практика

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.

В качестве источников административного права в России могут выступать не любые акты органов [судебной власти](http://www.be5.biz/konstitucionnoe_pravo/sudebnaia_vlast.html), а только те из них, которые принимаются по результатам рассмотрения дел о соответствии нормативных правовых актов, регулирующих отношения в административно-публичной сфере, Конституции РФ, конституциям и уставам субъектов РФ, а также федеральным законам и законам субъектов РФ и влекут прекращение действия названных актов полностью или частично. Такие судебные акты, по существу, прекращают действие административно-правовых норм и, следовательно, имеют силу источников административного права.[[19]](#footnote-19)

В этой связи источниками административного права в России являются следующие виды судебных актов:

* постановления [Конституционного Суда РФ](http://www.be5.biz/konstitucionnoe_pravo/konstitucionnyi_sud_rf.html), вынесенные по делам о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов РФ, регулирующих отношения в административно-публичной сфере и содержащих нормы административного права (например, постановления Конституционного Суда РФ о признании неконституционными отдельных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях, Федерального закона «Об [исполнительном производстве](http://www.be5.biz/administrativnyi_process/ispolnitelnoe_proizvodstvo.html)», Федерального закона «О защите прав [юридических лиц](http://www.be5.biz/grazhdanskoe_pravo/iuridicheskie_litca.html) и [индивидуальных предпринимателей](http://www.be5.biz/predprinimatelskoe_pravo/individualnyi_predprinimatel.html) при проведении [государственного контроля](http://www.be5.biz/upravlenie/gosudarstvennyi_kontrol.html) (надзора)» и т.п.);
* решения Верховного Суда РФ о признании не соответствующими федеральным законам положений нормативных правовых актов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в административно-публичной сфере (например, решения Верховного Суда РФ о признании незаконными отдельных положений инструкций МВД РФ);
* решения Судебной коллегии по экономическим спорам о признании не со-ответствующими федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, регулирующих осуществление административно-публичной деятельности в сфере экономики и предпринимательства;
* решения иных судов общей юрисдикции и арбитражных судов о признании недействующими нормативных правовых актов государственных органов и должностных лип субъектов РФ, органов и должностных лип местного самоуправления, регулирующих отношения в административно-публичной сфере.

4.3. Административное обыкновение

В качестве **источников административного права** на территории Российской Федерации не могут выступать правовые обычаи. Этот запрет обусловливается характером регулируемых административным правом отношений, которые являются публично-властными и требуют совершенно четкой и определенной нормативной регламентации. Использование обычаев, не закрепленных государством в соответствующих нормах административного права, не позволяет обеспечить такую нормативную регламентацию.

В то же время необходимо отметить, что в правоприменительной практике административных органов иногда используются некоторые правовые обыкновения. Например, в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и некоторых других административных органов сложилось правовое обыкновение уведомлять лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о месте и времени рассмотрения этого дела непосредственно при составлении протокола об административном правонарушении в самом этом протоколе под роспись. Такой порядок уведомления не предусмотрен Кодексом РФ об административных правонарушениях, но в то же время и не противоречит соответствующим его положениям.

Вместе с тем, несмотря на широкое распространение названного правового обыкновения, его нельзя считать **источником административного права** в силу указанной выше причины. Подобные административно-правовые обыкновения, которые являются разумными, не противоречат принципам и духу административного права и востребованы правоприменительной практикой, с нашей точки зрения, подлежат узаконению в виде правовых норм в соответствующих законах и подзаконных нормативных правовых актах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе всего вышесказанного, необходимо сформулировать несколько выводов:

Во-первых, источники административного права могут изменяться в зависимости от правовой системы.

Во-вторых, источниками административного права являются только те нормативно-правовые акты, которые в полной или частичной мере затрагивают административно-правовые отношения.

В-третьих, верховенство в системе источников российского административного права принадлежит Конституции Российской Федерации, как основному закону государства, обладающему высшей юридической силой. Ни один нормативно-правовой акт в стране не может противоречить Конституции Российской Федерации, иначе они не подлежат принятию

Источниками административного права являются акты государственных органов, в которых содержатся административно - правовые нормы.

Важнейшей особенностью отрасли являются разнообразие и множество источников юридических норм. Это детерминировано предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью исполнительной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // М. АЙРИС-пресс. 2015.
2. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция) / Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.
3. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями и дополнениями)/ Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

Монографии. учебники, учебные пособия

.

1. Административное право: учеб. пособие / Е.Б. Лупарев. Краснодар: Кубанский гос. ун-т., 2016.
2. Административное право: часть первая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005.
3. Административное право России : научно-практический курс / П. И. Кононов. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011.
4. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002.
5. Административное право: Учебник (издание второе, переработанное и дополненное), под ред. Л.Л. Попова / Юристъ, 2005.
6. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное права: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
7. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998.
8. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. - Система ГАРАНТ, 2008 г.
9. Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997.
10. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.
11. Теория государства и права.  Марченко М.Н./2-е изд., перераб. и доп. – М.: 2004.
12. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999.

Научные статьи

1. Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права, 2000. №7.
2. Нормативно-правовой договор как источник права в Российской Федерации //  Г.И. Агансон // 2011 // июль // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.
1. Административное право: учеб. пособие / Е.Б. Лупарев. Краснодар: Кубанский гос. ун-т., 2016. 4 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // М. АЙРИС-пресс. 2015. . Ч. 4 Ст. 15 [↑](#footnote-ref-2)
3. См. ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 года. [↑](#footnote-ref-3)
4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.–205 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Административное право: часть первая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – 428 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. - Система ГАРАНТ, 2008 г. – стр. 42 [↑](#footnote-ref-6)
7. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное права: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.стр. 46 [↑](#footnote-ref-7)
8. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. стр. 77. [↑](#footnote-ref-8)
9. Административное право: Часть первая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. стр. 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. Административное право: Учебник (издание второе, переработанное и дополненное), под ред. Л.Л. Попова / Юристъ, 2005 [↑](#footnote-ref-10)
11. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями и дополнениями) [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция) [↑](#footnote-ref-12)
13. #  Теория государства и права.  Марченко М.Н./2-е изд., перераб. и доп. – М.: 2004. – стр. 513

 [↑](#footnote-ref-13)
14. Нормативно-правовой договор как источник права в Российской Федерации/ Г.И. Агансон/2011/июль/ Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление [↑](#footnote-ref-14)
15. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. [↑](#footnote-ref-15)
16. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. [↑](#footnote-ref-16)
17. Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. [↑](#footnote-ref-17)
18. Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права, 2000. №7. [↑](#footnote-ref-18)
19. Административное право России : научно-практический курс / П. И. Кононов. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. 48 с. [↑](#footnote-ref-19)