

Содержание:

image not found or type unknown



ВВЕДЕНИЕ

Административное право - это правовая отрасль, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе осуществления и реализации исполнительной власти в РФ. Как совокупность правовых норм, административное право является крупнейшей отраслью права в Российском законодательстве. Источники административного права - нормативно-правовые акты различных государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы.

Актуальность темы обусловлена тем, что административно-правовые нормы очень объемны, поскольку, затрагивают множество различных общественных отношений, поэтому эти нормы административного права должны быть систематизированы и регламентированы.

Цель работы - раскрыть понятия и определения нормативных актов как источников административного права, их характеристика, раскрыть между ними связи.

Задачи:

- Изучить понятие источников права;
- Определить признаки источников административного права;
- Исследовать классификацию источников в административном праве;
- Выявить ведомственные акты как источники административного права.

Предмет исследования - нормативно-правовые акты как источники административного права.

Глава I. Общая характеристика источника права

1.1. Понятия источников права

Понятие источников права Для успешного осуществления своих функций право, так же, как и государство, должно иметь внешнее выражение. Это внешнее выражение права в отечественной и зарубежной литературе в одних случаях называется формой права, в других случаях – источниками права, а в третьих – и формой, и источниками одновременно. Анализируя юридическую литературу и правовую жизнь разных стран, мы можем прийти к выводу, что в мире существовало и продолжает существовать большое количество источников права.

В римском праве важными источниками права являлись деловые обыкновения – правила, которые вырабатывались повседневной деловой практикой консулов, преторов и других должностных лиц. Романо-германское право характеризовалось таким источником права, как правовая доктрина. Важнейшими источниками мусульманского права являются Коран – священная книга ислама, сунна, «единое соглашение мусульманского общества» и кияс. Основными источниками права в континентальных государствах являются нормативные акты.

Представления об источниках права и об их видах во все времена менялись. Такие источники права, как правовой обычай, закон и прецедент совершили значительную эволюцию, начиная с древности и сохранившись в правовых системах и в настоящее время. Другие источники права исчезли бесследно. Третьи сохранили лишь свою историческую ценность, утратив какую-либо практическую значимость. К таковым относятся сочинения римских юристов, имеющие раньше большое практическое значение и представляющие собой в настоящее время лишь теоретическую и историческую значимость.

Источником права в юридической науке является специальный правовой термин, обозначающий способ, внешнюю форму воплощения и закрепления юридических норм. Он является местом нахождения юридических норм, вместилищем, из которого люди черпают общеобязательные правила поведения и затем используют и применяют их.

Под источником права в научных изданиях иногда понимают внешнюю форму права. Вместе с ней рассматривается и внутренняя форма, которую определяют как систему, внутреннее строение права и распределение правовых норм по отраслям.

В юридической литературе термин «источник права» имеет два значения: «материальный источник права» и «формальный источник права». «Материальный источник права» подразумевает всё то, что порождает и формирует позитивное право - те или иные материальные или духовные факторы, общественные отношения, природу человека, природу вещей, божественный или человеческий разум, волю бога или законодателя и т.д. «Формальным источником права» является форма внешнего выражения положений действующего права. Источники права составляют официальные государственные документы (законы, указы), закрепляющие правовые нормы.

1.2. Источники административного права: понятие и особенности

Нормы административного права находят свое закрепление в различных объективных формах выражения, которые объединяются общим понятием "источник административного права". Источник административного права - это совокупность юридических средств закрепления норм административного права, позволяющих адресатам этих норм реально пользоваться их предписаниями, в том числе и знакомиться с их реальным содержанием. Фактически источниками административного права выступают различные нормативные акты, содержащие нормы административного права.

Все исследователи проблем источников административного права в один голос отмечают следующую важную особенность - многочисленность и разрозненность нормативно-правового материала, содержащего административно-правовые нормы. Если источники других отраслей российского законодательства можно реально сгруппировать и хотя бы перечислить в рамках учебного курса, то система административно-правовых актов остается загадкой не только для студентов, но и для преподавателей, для ученых-правоведов, поскольку объема одного учебного пособия или монографии не хватит для того, чтобы просто в строчку написать названия всех источников норм административного права Российской Федерации.

Как правило, отрасль права имеет один основной кодифицированный источник норм отрасли и группу сопутствующих источников федерального и регионального уровня, уточняющих отдельные декларативные или другие общие положения кодексов. Так происходит в ситуации с нормами гражданского, уголовного, трудового права. Конституционное право опирается на Конституцию РФ как на

своего рода кодекс конституционных норм. Административное право имеет в системе своих источников около десятка кодексов. Особенная часть настоящего курса административного права направлена на освещение норм лишь федерального уровня правового регулирования, и в ней, несмотря на достаточно обширный объем, удалось проанализировать лишь часть норм административного права, нашедших закрепление в федеральных законах (в том числе в кодексах), но не более. Подзаконные нормативно-правовые акты составляют в данном случае "подводную часть айсберга" источников отрасли.

Многообразие источников отрасли подтверждается в частности тем, что утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. N 511 Классификатор правовых актов в своем составе содержит четкое указание лишь на четыре основные отрасли права: конституционное (конституционный строй), гражданское, трудовое и уголовное. Отдельно выделены также международные нормативно-правовые акты. Остальные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, поделены по позициям классификатора в зависимости от сферы регулирования того или иного нормативно-правового акта, и это по большей части сферы действия административного права.

Бросается в глаза то обстоятельство, что нормативно-правовых актов, поделенных по сферам действия, значительно больше, чем всех остальных вместе взятых (например, жилище, социальное обеспечение и социальное страхование, занятость, внешнеэкономическая деятельность, хозяйственная деятельность, оборона, культура, образование, информация и информатизация, безопасность и охрана правопорядка и т.д.). Безусловно, в указанных позициях есть источники и других отраслей права (земельного, аграрного, экологического, таможенного, предпринимательского, финансового и др.), однако, не следует забывать, что практически все перечисленные в скобках отрасли права являются комплексными и содержат в своей системе нормы административного права, даже если это просто нормы об административной ответственности.

Кроме того, в системе источников административного права наблюдаются такие нормативно-правовые акты, которые содержат нормы нескольких отраслей права (например, гражданского и административного, как в Законе РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей").

Причиной такого видимого многообразия источников отрасли служит многогранность его предмета и универсальный характер метода правового регулирования. Действительно, государственно-управленческое воздействие

имеет место практически во всех сферах жизнедеятельности общества, а императивный характер правового воздействия задействован повсеместно, за исключением тех определенных областей и сфер, где действуют другие принципы правового регулирования (как, например, в конституционном, трудовом или гражданском праве).

Еще одна выделяемая многими особенность источников административного права - это преобладание в их числе подзаконных нормативно-правовых актов. Потребности регламентации управленческой деятельности государства, основанные на общих принципах законности в государственном управлении, порождают необходимость легального разъяснения, детализации тех или иных административно-правовых норм, содержащихся в международных соглашениях, конституции, федеральных и федеральных конституционных законах. Кроме того, нормативно-правовые акты Правительства РФ или Президента РФ в каком-то смысле могут являться и актами управления (например, когда Правительство РФ своим постановлением устанавливает тарифы на продукцию естественных монополий или квоты в сфере внешнеэкономической деятельности).

Именно в связи с этой особенностью административное законодательство характеризуется чрезвычайно обширным кругом подзаконных источников, часть из которых содержит общерегулятивные нормы административного права в той или иной сфере, утверждая правила, регламенты, положения и т.д., а часть - нормы права, предназначенные для регулирования какой-либо определенной "частной" ситуации на основе более общих норм, утвержденных актом более высокой юридической силы.

Глава II. Система источников в административном праве

2.1. Классификация источников в административном праве

Источник административного права - это акт, содержащий норму административного права. В нормотворческой практике встречается достаточно большое количество видов таких актов. Исходя из того, что ключевой признак

источника норм отрасли - это включение в состав официального документа, именуемого актом, нормы административного права, мы можем сделать на первый взгляд бесспорный вывод о том, что источниками административного права могут быть различные виды нормативно-правовых актов. По юридической силе и принявшему их субъекту такие акты подразделяются на следующие виды:

1. Конституция Российской Федерации, а также конституции и уставы субъектов Российской Федерации. Конституция РФ - базовый источник норм всего российского права, в ней находят отражение принципы формирования всей правовой системы Российской Федерации, и абсолютно каждая отрасль причисляет этот документ к числу своих источников. Административное право, как одна из старейших и обширнейших отраслей права также черпает нормы в Основном законе. 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.

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Данный вид актов включается в систему источников норм административного права в соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, где закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Примерами международных договоров, содержащих нормы административного права, являются: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Австралии об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы, ратифицированное Федеральным законом от 6 декабря 2003 г. N 156-ФЗ; Договор между Российской Федерацией и Федеративной республикой Бразилией о выдаче, ратифицированный Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 99-ФЗ; Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, ратифицированное 8 июля 1996 г. N 90-ФЗ и т.д.

3. Законы (федеральные конституционные, федеральные, основы законодательства, действующие законы РФ и РСФСР, СССР), а также законы субъектов Российской Федерации. Специалистами отмечается современная тенденция к постепенному увеличению числа источников законодательного уровня в системе источников административного права. То, что ранее регулировалось на уровне указов Президента РФ или постановлений Правительства РФ, теперь находит отражение в актах более высокой юридической силы.

Это связано с объективными процессами, происходящими в нашем обществе. Законодательная процедура достаточно громоздка и продолжительна во времени, к тому же она связана с необходимостью согласования мнений не только различных инстанций, но и мнений народных представителей в процессе чтений в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания РФ. На первых порах с принятием Конституции РФ 1993 г. отношения, не привлекая пристального внимания законодательного органа вследствие их частного или недостаточно принципиального характера, регулировались Президентом РФ единолично или Правительством РФ коллегиально. Однако со временем у законодателя появляется возможность обратить взгляд на различные насущные потребности общественного организма, и, следовательно, число законодательных актов в сфере административного права стремительно растет.

Источниками административного права являются некоторые федеральные конституционные законы, например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и др. Нормы федеральных конституционных законов имеют более высокую юридическую силу, чем нормы всех прочих законов, и именно они составляют фундамент отрасли административного права.

Среди законов, принимаемых по вопросам административного права, выделяются кодификационные законы, т.е. федеральные законы, принятые в форме кодексов. Среди них Земельный кодекс РФ, Кодекс торгового мореплавания РФ, Налоговый кодекс РФ и другие. Зачастую в кодексах содержатся специальные нормы, устанавливающие их приоритет, более высокую юридическую силу по отношению к другим законам, принятым по вопросам, урегулированным в кодексе.

4. Указы Президента РФ и нормативно-правовые акты глав субъектов Российской Федерации. Как уже было отмечено выше, законодательная деятельность

Федерального Собрания РФ не всегда поспевает за потребностями в правовом регулировании бурно развивающегося общественного организма. В этой связи Президент РФ как Глава государства берет на себя функции законодателя, временно "закрывая брешь" правового вакуума в части определенной группы отношений. Вследствие этого указы Президента РФ занимают особое место в системе нормативно-правовых актов, поскольку имеют промежуточный статус между актами законодательного и подзаконного уровня правового регулирования. Однако не следует забывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, т.е. в соответствии с буквой Конституции РФ указ Президента РФ не может носить ограничительного характера.

Кроме того, Президент РФ обладает значительным объемом полномочий в рамках принятых законодательных актов. Так, в соответствии со ст. 3 Таможенного кодекса РФ отношения в области таможенного дела, отношения, возникающие в процессе таможенного оформления и таможенного контроля, обжалования актов, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, а также отношения по установлению и применению таможенных режимов, установлению, введению и взиманию таможенных платежей, могут регулироваться указами Президента РФ.

Как Глава государства Президент РФ издает ключевой акт во всей системе государственного управления - указ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указами Президента РФ утверждаются также положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Президент РФ. Принципиальное значение в системе источников административного права имеет также Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе", Указ Президента РФ от 22 июня 2004 г. N 792 "О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации", Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602 "О Государственном совете Российской Федерации" и другие.

Главы субъектов России также осуществляют активное нормотворчество в административной сфере.

5. Постановления Правительства РФ и нормативно-правовые акты правительств (администраций) субъектов 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. Так, согласно п. 3 ст. 25 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" типовые правила доверительного управления ипотечным покрытием утверждаются Правительством РФ. Постановлениями Правительства РФ утверждены многочисленные инструкции, правила, разъяснения, рекомендации, уставы, порядки и т.д., в том числе и многие положения о федеральных органах исполнительной власти.

Постановления Правительства РФ в соответствии со ст. 115 Конституции РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Однако в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут отменяться Президентом РФ.

Источниками административного права могут быть нормативно-правовые акты администраций (правительств) различных субъектов Российской Федерации.

6. Нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, которым переданы отдельные государственно-властные полномочия, и других уполномоченных государством органов и организаций. Данная группа источников административного права наиболее численно обширна. Основным видом нормативно-правового акта, принимаемого на уровне органов исполнительной власти, является приказ, содержащий нормы административного права. Кроме того, это могут быть принимаемые в качестве самостоятельного нормативно-правового акта положение или инструкция (такие акты принимает в основном Центральный банк РФ). В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" все нормативно-правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан, подлежат обязательной государственной регистрации в органах юстиции.

С изданием Президентом РФ Указа от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" на федеральном уровне

соответствующие нормативно-правовые акты могут приниматься только министерствами и приравненными к ним органами. Нормотворчество федеральных служб и федеральных агентств запрещено. Однако в правовой системе продолжают действовать такие акты, как Приказ Росавтотранса России от 21 января 2000 г. N 16 "Об утверждении Методических указаний об отражении в бухгалтерском учете операций по договору лизинга", Приказ Госстроя России от 6 сентября 2002 г. N 201 "Об утверждении нормативов затрат на содержание профессиональной горноспасательной службы в транспортном строительстве" и многие другие. На уровне регионов изданием норм административного права занимаются все органы исполнительной власти.

Источниками административного права являются также часть нормативно-правовых актов исполнительных органов местного самоуправления, так как в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Помимо вышеуказанных к источникам административного права относят и некоторые другие виды правовых актов. Так, Д.Н. Бахрах в зависимости от того, кем приняты акты, содержащие нормы административного права, делит все источники административного права на несколько групп:

- акты, принятые на основе референдумов и акты законодательных органов (куда, помимо прочего отнесены декларации, положения, акты об амнистии и другие акты палат Федерального собрания РФ);
- акты Президента Российской Федерации (в том числе и распоряжения, как известно, не носящие нормативного характера);
- акты государственной администрации (включая акты руководителей аппаратов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, а также ненормативные акты Правительства РФ - распоряжения);
- акты муниципальных органов;
- публичные договоры (международные договоры, федеративные договоры, административные договоры, соглашения между общефедеральными объединениями профсоюзов, работодателей и Правительством России либо администрациями субъектов Федерации);
- акты правосудия (а именно: акты судов, которые могут признать не соответствующими закону или решениям вышестоящих органов подзаконные акты вплоть до постановлений Правительства России, а также постановления

Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации);

- административные обыкновения (под которыми понимаются, прежде всего, правила деятельности в отдельных государственных организациях, т.е. локальные нормы).

Ю.А. Тихомиров, выделяя две подгруппы источников административного права, причисляет к первой из них так называемые "собственные источники административного права":

- административно-правовые идеи и концепции;
- правовые акты органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, включая акты правительств, администраций и ведомственные акты;
- правовые акты государственных акционерных обществ, корпораций, финансово-промышленных групп и иных хозяйственно-управленческих объединений;
- акты государственных унитарных предприятий, учреждений и организаций;
- управленческие соглашения.

Вторую подсистему источников, по мнению Ю.А. Тихомирова, составляют:

- нормы Конституции РФ, конституции республик, уставы областей и иных субъектов РФ;
- законы РФ и ее субъектов;
- указы Президента РФ и акты президентов, глав республик;
- решения судебных органов (Конституционного Суда применительно к спорам о компетенции, Высшего Арбитражного Суда - к спорам административного характера, в будущем - решения органов административной юстиции).

2.2. Ведомственные акты как источники административного права

Среди административных актов всегда выделяются ведомственные акты. Их возникновение и действие обусловлены наличием в системе исполнительной власти специфических органов. Речь идет о министерствах, государственных комитетах, комитетах, службах, департаментах, инспекциях и иных разновидностях центральных органов управления. Это могут быть как федеральные органы исполнительной власти, так и соответствующие органы

субъектов РФ. Их статус определяется Конституцией, законами и указами, положениями о каждом органе, утвержденными Правительством. Готовится проект ФЗ «О федеральных органах исполнительной власти».

Для ведомственных актов характерны специфические признаки:

а) это акты органов исполнительной власти, обладающих специальной компетенцией;

б) это подзаконные акты в системе иерархических отношений, которые принимаются на основе и во исполнение закона в соответствии с актами Президента и Правительства, других вышестоящих органов;

в) это акты, отличающиеся конкретностью своих предписаний, адресованностью их строго определенному кругу лиц и организаций;

г) это акты, обязательные к исполнению в той или иной сфере, отрасли управления, изданные в пределах полномочий соответствующих органов;

д) это акты, содержащие правовые нормы и конкретные оперативные меры индивидуального и разового характера, а также информацию об актах вышестоящих органов.

Обилие и многообразие ведомственных актов всегда порождало необходимость совершенствования процедур их подготовки и принятия. Широко применялись правила или рекомендации либо общего, типового характера, либо прилагаемые к актам конкретного министерства, ведомства. Приведем примеры.

Так, Министерство юстиции СССР одобрило 23 октября 1980 г. «Методические рекомендации по упорядочению нормативных актов министерств и ведомств». В 1977 г. Государственный комитет Совета Министров по труду и социальным вопросам утвердил правила подготовки проектов нормативных актов госкомитета. В 1987 г. Минэлектротехпром ввел в действие «Правила подготовки и оформления организационно-распорядительной документации в электротехнической промышленности», в 1989 г. - рекомендации о порядке подготовки и утверждения нормативных актов министерства.

Практика регламентирования такого рода продолжается и сейчас. В 1996 г. Министерство топлива и энергетики РФ одобрило разработанные автором и другими сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения «Правила подготовки, принятия и выполнения правовых актов в

Минтопэнерго».

Ведомственные акты отличаются большим разнообразием по своему содержанию и формам. Поэтому всегда предпринимались попытки типовых процедур их подготовки и принятия. В 1980 г. Министерство юстиции СССР утвердило «Методические рекомендации по дальнейшему упорядочению нормативных актов министерств и ведомств СССР». 21 января 1993 г. Президент РФ издал Указ «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации». Правительство РФ утвердило 23 июля 1993 г. правила подготовки ведомственных актов. В июле того же года Комитет по делам архивов утвердил «Типовую инструкцию по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации». Особое значение имеют Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ 13 августа 1997 г.

Рассмотрим содержание ведомственных актов. Оно в решающей степени определяется объемом и характером полномочий, которыми обладают соответствующие органы, Следует подчеркнуть, что акты служат важнейшим, но не единственным средством реализации этих полномочий. Используются также экономические, организационные, материально-технические, кадровые средства. И хотя они чаще всего облакаются в оболочку правовых актов, различие и известная самостоятельность всех названных средств очевидны. Их умелый выбор предопределяет успех дела.

Обратимся к Положению о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденному 3 июня 1997 г. В соответствии с основными задачами (их 11) министерство осуществляет в 13 областях (сферах) 91 функцию.

В соответствии с возложенными на него задачами и функциями Минздрав РФ имеет право: запрашивать и получать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, юридических лиц независимо от их организационно -правовой формы материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в его компетенцию; проводить конференции, совещания, симпозиумы и встречи, организовывать выставки и другие мероприятия по вопросам, входящим в его компетенцию, с участием представителей ведомственного здравоохранения; привлекать на договорной основе научные учреждения, ученых и специалистов, в т.ч. зарубежных, к решению проблем, входящих в его компетенцию; осуществлять в установленном порядке издательскую деятельность, связанную с реализацией

задач и функций, определенных названным Положением; создавать экспертные, консультативные и информационно-аналитические советы и комиссии по вопросам охраны, здоровья населения, утверждать положения о них и их состав.

Приказы, указания, постановления и инструкции Минздрава РФ по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний и фармацевтической деятельности, а также по другим вопросам, отнесенным к компетенции министерства, обязательны для всех учреждений, предприятий и др. организаций независимо от их организационно-правовой формы.

Есть ведомственные акты - разъяснения, посвященные законам, указам и постановлениям. Но они должны даваться лишь по поручениям Президента и Правительства либо согласно положениям об этих органах. К сожалению, в них немало произвольных толкований.

Следует учитывать роль ведомственных актов в формировании громадного массива локальных актов и юридических документов. Функционально-правовая связь их между собой позволяет четко и в унифицированном порядке вводить документы, их реквизиты, определять основания и порядок оформления актов и документов. При соблюдении такого порядка первичное документирование будет реально служить укреплению разных видов правовой деятельности.

Во всех случаях ведомственный акт должен отвечать комплексу требований: быть обоснованным и содержательным, изданным в строгом соответствии с компетенцией соответствующего органа, иметь правильную пропорцию норм, поручений, заданий и конкретных предписаний, излагать их точным юридическим стилем.

Отметим полезность регулярного издания сборников ведомственных актов, особенно в тех министерствах, госкомитетах и других органах, в чью сферу деятельности «втянуты» граждане и многие юридические лица. Хорошо налаженная правовая информация будет служить повышению эффективности ведомственных актов.

2.3. Судебная практика как источник административного права

Важнейшим источником административного права является судебная практика, судебные прецеденты, т.е. постановления судов по конкретным делам, ставшие образцами для разрешения судами аналогичных дел.

В цивилизованных странах суды обладают высшей юридической властью, поскольку в соответствии с законом или обычаем они являются последней инстанцией, решающей правовые споры. Их толкование конституции, законов и других нормативных актов является самым авторитетным, окончательным. Отсюда то уважение, с которым относятся к их решениям по конкретным делам. Возьмите любой американский или английский учебник или иную работу по праву, и обычно почти на каждой странице вы найдете несколько ссылок на постановления судов, цитаты из них и из выступлений отдельных судей, а нередко и большие выдержки из судебных протоколов. Юристы, и практики, и ученые, занимаясь каким-либо вопросом, прежде всего, как правило, анализируют судебную практику. В выступлениях судей и решениях судов делается обычно основательный анализ норм конституции, законов, подзаконных актов, судебной практики, трудов видных ученых. И этого часто бывает достаточно, чтобы занять определенную позицию по тому или иному спорному вопросу.

Судебная практика как источник права теорией часто не признается, т.к. формально в России нет прецедентного права и на решения судов вроде бы нельзя ссылаться в обоснование позиции защиты или обвинения в суде. Тем не менее, согласно действующему законодательству судебная практика фактически является источником права, поскольку нижестоящие суды обязаны учитывать постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда, которые обобщают судебную практику.

В США прецедентами становятся решения Верховного суда США и верховных судов штатов, а иногда и решения низовых судов; в Великобритании — это главным образом решения трех инстанций ее Верховного суда: Высокого суда, Апелляционного суда и палаты лордов; во Франции — решения Государственного совета (высшего административного суда страны); в Германии — решения Федерального административного суда, в Италии — решения Государственного совета, в Японии — решения Верховного суда; в Египте — решения Верховного административного суда, суда административной юстиции и других подразделений Государственного совета.

Значительное место среди источников административного права в странах общего права занимают обычаи. Особенно заметно их влияние на родине англо-

американской системы права в Великобритании. Здесь устоявшимися веками обычаями регулируются в отдельных случаях полномочия и порядок деятельности административных и судебных органов. Так, например, на обычаях базируется ряд полномочий исполнительной власти. В таких случаях англичане говорят о прерогативе Короны, т.е. о полномочиях Короны, принадлежащих ей издавна. Причем, если принимается закон, в котором это полномочие упоминается, оно перестает быть полномочием, основанном на прерогативе, а становится полномочием статутным, т.е. полномочием, вытекающем из акта парламента. Королевской прерогативой является в Англии, в частности, гражданская служба, которая регулируется не законами, а подзаконными актами, издаваемыми кабинетом и министрами.

Судебную практику нельзя сводить и к разрозненным судебным решениям индивидуального характера, ибо она представляет собой результат теоретического обобщения таких решений с целью выявления типичного, повторяющегося единообразия. Но даже это обстоятельство не позволяет согласиться с группой ученых, ратующих за признание судебной практики самостоятельным источником права. А.Т. Боннер указывает на то, что в некоторых случаях имеющийся правовой вакуум необходимо преодолевать с помощью сложившейся практики судов. «Такая практика, — пишет автор, — по существу представляет собой не что иное, как юридический обычай». Более глубокий взгляд на судебную практику позволяет сделать вывод о том, что она не имеет собственного нормативно-правового, источникового содержания. Нарбатывая судебную практику, суды в одних случаях кладут в основу своих решений свободное усмотрение, в других — правовую доктрину. Во многих случаях за судебной практикой фактически скрываются типичные стереотипы правосознания судей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Без преувеличения можно признать административно-правовые нормы самыми разнообразными среди других правовых норм. Широта и динамизм регулируемых ими отношений предполагают широкий спектр выбора средств воздействия на них.

Каждая норма, отличаясь специфическими признаками, существует и действует не сама по себе. Строгие системные связи и зависимости означают их согласованное, комплексное и даже "одномоментное" применение, поскольку именно

административно-правовые нормы занимают самое большое правовое пространство в цепи: закон - подзаконный акт - акты исполнения - документ. Чаще всего не одна норма, а их совокупность, причем как однородных, так и неоднородных, создают целостный эффект административно-правового воздействия.

Сказанное позволяет придать различению административно-правовых норм особую значимость в теоретическом и в практическом отношении. Оно проводится не изолированно от общей классификации правовых норм, которая дается в книгах, учебниках по теории права и которая хорошо нам известна. Несколько лет тому была сделана попытка учеными - административистами видоизменить эту классификацию с учетом критерия характера регулирующего воздействия правовых норм. Но пока не пришли к единому мнению и до настоящего времени не пришли. Но, не взирая на это, полагаем, что правильное различение и формирование административно-правовых норм имеет важное теоретическое и практическое значение. Оно позволяет уловить и выразить дух административно-правового регулирования и выбрать необходимые для этого средства. Высокое качество норм - залог успеха такого регулирования. Нужно приобретать навыки "нормообразования", избегая столь частой на практике путаницы актов и содержащихся в них норм. Для этого предлагаем выпускать и регулярно обновлять Рекомендации по составлению и написанию текстов законов, постановлений и иных актов. Чиновники, депутаты, граждане смогут успешно использовать такие рекомендации в своей деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс
2. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"

3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации"

Научная и учебная литература

4. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А. Административное право России. Учебное пособие для ВУЗов /М.: Зерцало, 2018 – 475с.

5. Конин, Н.М. Административное право России. – М.: Проспект, 2017. – 508с.

Интернет-источники

6. Источники права https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/istochniki_prava/

7. Источники административного права <http://be5.biz/pravo/a004/6.html>

8. Ведомственные акты

<https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwiselawyer.ru%2Fpoleznoe%2F39425-vedomstvennye-akty-istochniki-administrativnogo-prava>