

А. Н. ЖЕРЕБЦОВ, Н. В. ПАВЛОВ

серия наука

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОПРИМЕНТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Монография

**Алексей Николаевич Жеребцов
Николай Владимирович Павлов**

**Административная
правоприменительная
практика. Теоретический
и практический аспекты**

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=29802117

*Административная правоприменительная практика: теоретический
и практический аспекты: монография / А.Н. Жеребцов, Н.В. Павлов:*

Юстицинформ; Москва; 2018

ISBN 978-5-7205-1404-4

Аннотация

В представленной работе рассматривается социально-философская и административно-правовая сущность и процесс формирования административной практики, ее значение для административного правоприменения, выделяются и анализируются два основных вида объективизации административной практики: эмпирический ненормативный правовой акт и обыкновения управленческой деятельности. Работа может представлять интерес для аспирантов, студентов, научных работников, занимающихся проблемами

административного правоприменения, и всех интересующихся вопросами административного права.

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 8 |
| Глава I | 11 |
| § 1. Социально-юридическая сущность административной практики | 11 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 33 |

**А.Н. Жеребцов,
Н.В. Павлов**

**Административная
правоприменительная
практика: теоретический
и практический
аспекты: монография**

Авторы:

Жеребцов А.Н. – гл. 1, § 1 (совместно с Н.В. Павловым), § 2; гл. 2, § 1, § 4.

Павлов Н.В. – гл. 1, § 1 (совместно с А.Н. Жеребцовым); гл. 2, § 2, § 3.

Рецензенты:

Юсупов В.А. – доктор юридических наук, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ).

Лупарев Е.Б. – доктор юридических наук, профессор (Кубанский государственный университет).

A.N. ZHEREBTSOV, N.V. PAVLOV
ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT
PRACTICE: THEORETICAL AND PRACTICAL
ASPECTS

Monograph

Moscow
YUSTITSINFORM
2018

Authors:

Zherebtsov A.N. – Ch. 1, § 1 (co-authored with N.V. Pavlov),
§ 2; Ch. 2, § 1, § 4.

Pavlov N.V. – Ch. 1, § 1 (co-authored with A.N. Zherebtsov);
Ch. 2, § 2, § 3.

Reviewers:

Yusupov V.A. – Doctor of Law, Professor (The Russian
Presidential Academy of National Economy and Public
Administration).

Luparev E.B. – Doctor of Law, Professor (Kuban State
University).

Administrative law enforcement practice: theoretical and
practical aspects: monograph /A.N. Zherebtsov, N.V. Pavlov. –

M.: Yustitsinform, 2018. – 168 p.

The presented work considers the social-philosophical and administrative-legal essence and the process of the formation of administrative practice, its importance for administrative enforcement, two main types of objectivization of administrative practice are distinguished and analyzed: an empirical non-normative legal act and the habit of administrative activity.

The work may be of interest for graduate students, students, researchers dealing with administrative law enforcement issues, and anyone interested in administrative law issues.

Key words: administrative law-enforcement practice, empirical legal acts of management, forms of objectivization of administrative practice.

© LLC «Yustitsinform», 2018

Введение

Повседневная управленческая деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления происходит посредством реализации норм административного права, формируя при этом некие рациональные стереотипы управленческой деятельности, которые всесторонне и повсеместно «пронизывают» указанную административно-публичную деятельность. Формирование этих стереотипов обусловлено объективными закономерностями человеческой деятельности, потребностями и необходимостью осуществления государственного и муниципального управления. Это обстоятельство свидетельствует, что административная практика – явление объективное, сопутствующее правореализационной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также иных субъектов, вовлеченных в систему многообразных управленческих отношений. В этой связи изучение административной практики представляется необходимым, служащим цели совершенствования процесса государственного и муниципального управления, повышению качества данной административно-публичной деятельности. Актуальность исследования проблем административной практики обусловлена

и практическим отсутствием исследований данного вопроса в отечественной административно-правовой науке.

Объектом представленного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правоприменительной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления по осуществлению государственного и муниципального управления, нормативные и ненормативные правовые акты управления и судебная практика.

Предметом исследования являются закономерности, предопределяющие сущность, понятие, значение, форму объективизации, пути развития и совершенствования административной практики деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, иных субъектов, которым переданы полномочия исполнительной власти, в процессе осуществления государственного и муниципального управления.

Целью настоящего монографического исследования является анализ социально-философской и административно-правовой сущности административной практики, ее значения для правореализационной (и прежде всего правоприменительной) деятельности в процессе осуществления государственного и муниципального управления, выявление и исследование видов объективизации административной

практики, определение путей их совершенствования.

Для достижения поставленной цели нам представляется необходимым решение следующих научно-теоретических и практических задач:

- изучить социально-философскую и правовую сущность административной практики, определить ее понятие и содержание;

- проанализировать стадии процесса формирования административной практики, а также формы ее объективизации;

- определить значение административной практики для правореализационной (и прежде всего правоприменительной) деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, иных субъектов, которым переданы полномочия исполнительной власти;

- рассмотреть две основные формы объективизации административной практики: эмпирических ненормативных правовых актов и обыкновений управленческой деятельности;

- предложить пути совершенствования правового обеспечения использования административной практики и ее формирования в процессе административно-публичной управленческой деятельности.

Глава I

Понятие административной правоприменительной практики

§ 1. Социально- юридическая сущность административной практики

В современной теоретико-правовой науке весьма активно исследуются проблемы юридической практики как составной части юридической деятельности субъектов права. Вместе с тем до настоящего времени не сформировалось ни доктринального, ни легального подхода к определению указанного явления. Особенно малоизученным представляется вопрос о философской и социально-юридической сущности административной практики. В настоящее время в теоретической юридической науке сформировалось как минимум три основных научных подхода к определению сущности юридической практики. Одни ученые считают, что практика есть результат созидательной деятельности субъекта¹,

¹ См., например: Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. С. 340–341; Рожнов А. Н. Правоприменитель-

другие – что это есть сама созидательная деятельность субъекта², третьи – что это есть как деятельность субъекта, так и ее объективированный результат³. Столь многообразная интерпретация юридической практики делает, во-первых, дискуссионным вопрос о возможности и пределах использования юридической практики в процессе индивидуально-правового регулирования общественных отношений. Во-вторых, не позволяет решить проблему признания (либо непризнания) юридической практики в качестве самостоятельного источника российского права. В-третьих, неясно, каково значение юридической практики для правоприменительной деятельности органов государственной власти и каковы последствия нарушения сложившейся юридической практики. В-четвертых, невозможно решить в практическом аспекте вопрос внешней формы выражения юридической прак-

ная практика как нетрадиционный источник российского права: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 11. Так, С. С. Алексеев правоприменительную практику определял как «объективированный опыт индивидуально-правовой деятельности компетентных органов, складывающийся в результате применения права при решении юридических дел».

² См., например: Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. Л.: ЛГУ, 1987. С. 49; Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: автореф. дис... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2003. С. 12.

³ См., например: Леушин В. И. Юридическая практика в системе социальных общественных отношений. Красноярск, 1987. С. 4–22; Мещеряков Д. Д. Правоприменительная тактика (проблемы теории и практики): дис... канд. юрид. наук. Ярославль, 2005. – С. 32; Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. Волгоград: ВолГУ, 2004. С. 69–71.

тики, что порождает целый ряд проблем практического характера. Данные весьма значимые для практики правореализации деятельности вопросы особенно актуальны в контексте функционирования государственно-управленческих (административных) и муниципальных управленческих правоприменительных правоотношений.

Рассматривая юридическую практику в философском смысле, Н. Н. Вопленко и А. П. Рожнов отмечают, что «юридическая практика будет представлять из себя разновидность и форму социальной практики конкретно-исторических субъектов, направленную на опосредованное преобразование объектов материального мира специфическими правовыми средствами»⁴. Данное весьма обоснованное определение вместе с тем не отвечает на основной дискуссионный вопрос: является ли юридическая (или административная) практика созидательной деятельностью, результатом созидательной деятельности субъекта – или тем и другим одновременно?

Следует согласиться с мнением тех ученых, которые административную практику рассматривают как действительность, которая в своей объективной основе оказывается необходимостью, *продуктом повседневной деятельности* субъектов государственного управления. Эту деятельность можно определить как профессиональную юридиче-

⁴ Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. Волгоград: ВолГУ, 2004. С. 70.

скую деятельность, под которой в науке понимается нормативно-одобренная, социально-преобразующая деятельность субъектов, порождающая определенные юридические последствия⁵.

Решение поставленного приведенной научной триадой проблем понимания существа юридической (в том числе административной) практики видится нам в *диалектике развития действительности и действительного*. Административная практика есть объективная действительность, которая «создает реальные условия для появления новых явлений, процессов, состояний, пока что существующих только как возможность. При этом переход возможного в действительное становится реальным благодаря субъективной деятельности индивида, общества и государства, а возможное, ставшее действительным, в свою очередь служит объективной основой для появления новых возможностей и их актуализации в наличное бытие»⁶. Приведенные положения позволяют признать, что административная практика формируется в процессе *диалектического движения от необходимой действительности к возможному и последующему преобразованию в измененное действительное*. Характеризуя разумное, Г. Гегель отмечал, что действительное является таковым

⁵ См.: Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики). Учебное пособие. Ярославль, 1992. С. 7.

⁶ Сырых В. М. Материалистическая теория права: Избранное. М.: РАП, 2011. С. 831.

лишь при условии разумности: «все разумное действительно, все действительно разумно»⁷. Это означает, что «гегелевское требование «разумного» заменено принципом «закономерного и необходимого»⁸. Приведенное движение выражается в созидательной *деятельности* индивида, а, в нашем случае, в профессиональной юридической деятельности по применению норм права, уполномоченными субъектами государственного и муниципального управления. «Являясь разновидностью социальной деятельности, профессиональная юридическая деятельность есть материальный процесс, обладающий, в отличие от всех других материальных процессов, особым внутренним опосредованием в виде идеального... В качестве «материального» в юридической деятельности выступают физические и вербальные действия и операции, разнообразные правовые предписания (нормативные, индивидуальные, интерпретационные и т. п.), официальные акты – документы, служащие специфически характерным для нее средством закрепления, хранения, передачи правовой информации и преобразования социальной действительности способом выражения и объективации идеального»⁹.

Следовательно, во-первых, административная практика является необходимой и закономерной реальностью функ-

⁷ Гегель Г. Ф. В. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 53.

⁸ Сырых В. М. Указ. соч. С. 831.

⁹ Карташов В. Н. Указ. соч. С. 9.

ционирования всего механизма государственного (муниципального) управления, без которой оно существовать не может. Во-вторых, формирование самой административной практики представляет собой сложный диалектический процесс движения от действительности к измененному действительному в форме профессиональной юридической деятельности. Изложенную социально-философскую интерпретацию юридической практики следует применить для характеристики административной практики, возникающей в процессе деятельности органов государственного (муниципального) управления и государственных (муниципальных) служащих этих органов. Характеризуя сущность административной практики, нам представляется уместным выделить следующие аргументы, раскрывающие содержание данного явления:

1. Административная практика формируется в процессе повседневной и непрерывной деятельности уполномоченных органов государства по управлению делами общества и государства. В. А. Юсупов пишет: «Одним из важнейших элементов субстанции административного права является *объективная организационная потребность*. Человеческое сообщество с самых ранних ступеней своего развития импульсирует организационные потребности... Организационная идея как форма бытия сознания не просто удовлетворяет организационную идею, но формулирует *правило поведения* одного и многих субъектов общественного процес-

са. Правило поведения – это тоже форма бытия административного права»¹⁰. Приведенные положения свидетельствуют, что государственное (муниципальное) управление возникает как организационная потребность общества (населения муниципального образования) и государства, но эта организационная потребность не может существовать вне осознания потребности создания единых правил осуществления данной управленческой деятельности. Это значит, что в процессе государственного управления необходимо достижение единообразного применения норм административного права, что невозможно без формирования единообразной практики их применения. Необходимость и закономерность государственного управления, обусловлено административным правом, как формой его опосредования и в этой связи представляет собой действительность, т. е. государственное управление и административное право есть явления объективные и закономерно необходимые как для отдельного человека, так и для общества и государства в целом. Объективная потребность в государственном (муниципальном) управлении свидетельствует об объективной потребности в практике его осуществления. Это означает, что административная практика есть явление объективное и закономерное.

2. Бытие административного права находится в постоянном развитии и изменении. В философском смысле разви-

¹⁰ Юсупов В. А. Административное право в 10 томах. Философия и общая теория административного права. Т. 1. М.: ЕААН, 2012. С. 16–18.

тие воспринимается как «упорядоченное и закономерное, необратимое и направленное изменение объекта, связанное с возникновением новых тенденций существования системы»¹¹. Эти трансформации влекут возникновение измененного действительного, т. е. новой реальности, направленной на удовлетворение организационных потребностей субъектов, т. е. публичного управления. Измененное действительное – как позитивный результат государственно-управленческого воздействия на общественные отношения – формируется исключительно в процессе количественных и качественных преобразований, происходящих в многообразной системе управленческих общественных отношений. В. А. Юсупов в этой связи пишет: «В процессе развития происходят количественные и качественные преобразования. Количественные преобразования мы наблюдаем повседневно. Меняются нормы административного права, акты применения этих норм и т. п. Качественные изменения базируются на постоянной изменчивости организационной работы; качественные изменения затрагивают наиболее важные элементы субстанции административного права. Никогда не меняется *сущность, которая состоит в удовлетворении организационных потребностей общества*»¹². Таким образом, процесс развития государственно-управленческих отноше-

¹¹ Миронов В. В., Иванов А. В. *Онтология и теория познания*. М.: Гардарики, 2005. С. 130.

¹² Юсупов В. А. *Указ. соч.* С. 25.

ний посредством сформированной практики осуществляться не может. Государственно-управленческая (административная) практика выступает исключительно в виде *измененного действительного*. Как отмечается в юридической науке, в структуре юридической деятельности выделяется такой элемент, как итоговый результат данной деятельности¹³, что свидетельствует о различии юридической практики и ее овеществленного итогового результата.

3. Ценностная характеристика административной практики сводится к тому, что именно измененное действительное, являющееся закономерным и необходимым (по гегелевскому определению *разумным*), лежит в основе ее формирования. Она подчиняется диалектическим законам развития управленческих отношений в обществе: закону отрицания отрицания; закону перехода количественных изменений в качественные; закону единства и борьбы противоположностей. Все это свидетельствует о постоянном и неизбежном движении действительности к измененному действительному и формировании, как следствие, административно-правового результата такой повседневной управленческой юридической деятельности. Данная диалектическая цепь развития, в смысле административно-правовых категорий, заключается в необходимости и закономерности постоянного государственно-управленческого воздействия на общественные

¹³ См.: Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 52–69.

отношения (при условии функционирования данных отношений с момента возникновения государственности), в результате которого вырабатывается практика данного управления как сформировавшийся продукт, удовлетворяющий организационные потребности субъектов указанных управленческих отношений.

4. Административная (государственно-управленческая) практика как измененное действительное и как продукт юридической деятельности, направленный на удовлетворение потребности общества (личности) в организационном упорядочении их отношений с государством, представляет собой не что иное, как конечный результат государственно-управленческой деятельности уполномоченных субъектов исполнительной ветви государственной власти. В процессе осуществления государственного управления непрерывно и повседневно осуществляются процессы количественного и качественного изменения, свидетельствующие о непрерывном развитии отношений, возникающих в процессе указанной деятельности субъектов государственного управления. В этой связи административная практика представляет собой изменчивое явление, развивающееся одновременно с развитием самого процесса государственного управления. В этом проявляется диалектическая *взаимосвязь* процесса государственного управления и административной практики. И первое, и второе влияют друг на друга, обеспечивая процесс развития и государственного управле-

ния как вида юридической административной деятельности, и административной практики как результата такой деятельности.

5. Н. Н. Вопленко и А. П. Рожнов, обосновывая сущность юридической практики как деятельности субъекта и его объективированного результата, отмечают, что юридическая практика обладает такой чертой, как преобразование в «ходе чувственной рациональной предметной деятельности не только объекта, на который направлено воздействие, но и самого субъекта, который воздействует на объект и приобретает новые качества, навыки, умения»¹⁴. И далее приведенные авторы подчеркивают, что «познание государственно-правовых закономерностей осуществляется именно через изучение отраженного в итоге практической деятельности опыта. Тем самым строгое разграничение деятельности и практического результата возможно, как нам представляется, только лишь в умозрительном плане»¹⁵. По существу верные положения вместе с тем позволяют сделать не вполне обоснованные выводы. Так, во-первых, субъект в процессе созидательной деятельности приобретает не только новые качества, навыки, умения, но может получить и негативный результат (ошибочное правоприменение, волокиты, чванство и т. п.), который также формируется в процессе практической деятельности лица. Вместе с тем негативная прак-

¹⁴ Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Указ. соч. С. 64–65.

¹⁵ Там же. С. 65.

тическая деятельность в этом случае не может формировать общественно полезный практический результат. Во-вторых, объективированный результат практической созидательной деятельности есть лишь отраженное в реальности измененное действительное, которое не всегда может облекаться в юридическую форму обобщенного практического результата (например, повседневная деятельность государственного или муниципального служащего многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг). В этой связи следует различать административную практику, имеющую административно-правовую форму обобщения практического результата созидательной деятельности (административную практику, облеченную в форму административного акта органа государственного управления, т. е. *административно-правовую практику*), а с другой стороны – данный обобщенный результат имеет форму обыкновения, т. е. *организационно-управленческую практику*. Между ними имеются существенные различия:

а) административная практика, облеченная в форму административного акта органа государственного управления, имеет выражение в административно-правовом акте, который является обязательным для применения подчиненными объектами государственного управления. Чиновничье обыкновение такой правовой формы не имеет: «...они ни письменным, ни устным актом власти не закреплены, являются сложившимися в конкретных организациях обыча-

ями (неформальными нормами) деятельности (распределения дел между служащими, существующими процедурами визирования документов и т. д.)»¹⁶;

б) административные (чиновничьи) обыкновения «существуют как правила деятельности в отдельных государственных организациях, это локальные нормы»¹⁷, в свою очередь административная практика, облеченная в форму административного акта органа государственного управления, имеет всеобщий характер для всех органов государственного управления и его служащих, осуществляющих задачи и функции государственного управления в одних и тех же отраслях государственного управления;

в) административные (чиновничьи) обыкновения «субъективны, в том смысле, что используются, если их признает руководитель организации или пока их не закрепят в актах субъектов власти»¹⁸. В свою очередь административная практика, облеченная в форму административного акта органа государственного управления, имеет объективный характер в том смысле, что является обязательной для всех подчиненных органов и служащих государственного управления. Приведенные положения позволяют признать две основные формы административной практики, основанной

¹⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. М.: Норма-Инфра, 2000. С.38.

¹⁷ Там же. С. 38.

¹⁸ Там же. С. 38.

на критерии ее управленческого содержания: *административно-правовой практики и организационно-управленческой практики.*

6. В философско-диалектическом смысле административная практика формируется в процессе развития государственно-управленческих правовых и организационных отношений *от необходимой действительности к измененному действительному.* Этот процесс постоянно и непрерывно повторяется, как постоянно и непрерывно осуществляется публичное управление общественными делами, имеющее характер цикличности. Данная цикличность управленческих отношений, постоянное их регулирование нормами административного права не могут осуществляться без воздействия на данные отношения практических приемов и навыков, приобретенных субъектом управленческой деятельности. В этом выражается позитивная созидательная роль административной практики, которая воздействует не только на сам процесс управления, но и на нормы, его регулирующие. Административная практика в этой связи ведет к развитию административно-правовых отношений и административно-правовых норм посредством количественных и качественных изменений в их содержании. С другой стороны процесс осуществления государственного публичного управления есть само по себе развитие социально-управляемой подсистемы, которое с неизбежностью развивает посредством количественных и качественных изменений со-

держание практического созидательного результата (продукта) управленческой деятельности (административной практики). Данное обстоятельство свидетельствует, что административная практика как продукт управленческой деятельности государства находится в постоянном *и непрерывном развитии и совершенствовании*. Не может быть административной практики, раз и навсегда данной и сформулированной, она постоянно и непрерывно меняется, как меняется сама жизнь. В противном случае это влекло бы стагнацию, бюрократизацию и деградацию процесса государственного управления, что мы неоднократно видели в истории развития российского, да и иностранных государств.

7. Административная деятельность по управлению общественными делами не всегда носит позитивный и законный характер. Административная деятельность может носить негативный, противоправный характер. В этой связи возникает вопрос: негативная, противоправная административная деятельность может формировать административную практику или нет? В данном смысле следует отметить, что социально-практическая деятельность индивида и юридическая его деятельность – тесно взаимосвязанные явления, которые соотносятся как целое и часть или род и вид. Противоправная деятельность субъекта есть разновидность социальной деятельности, порождающая юридически значимые негативные последствия для него. В свою очередь противоправная деятельность по осуществлению государствен-

ного управления может иметь значение для формирования административной практики недопустимого противоправного поведения. Данная практика не является административно-правовой практикой, которая носит исключительно позитивный правомерный характер. Данная практическая деятельность и ее результат может лишь выполнять информационную функцию для недопущения подобных проявлений этой деятельности в будущем, а также для формирования и развития административно-правовой практики. Приведенная практическая деятельность может как позитивно, так и негативно влиять на правосознание, правовую культуру и правовой менталитет субъектов государственно-управленческой и муниципально-управленческой деятельности.

8. Приведенные положения позволяют в социально-философском смысле определить административно-правовую (правовую государственно-управленческую) практику как *сформированный результат государственно-управленческой деятельности, возникающий в процессе развития государственно-управленческих отношений и влекущий достижение социально-полезных целей государственного управления*¹⁹ *облеченный в форму административного акта или повторяющегося организационного действия органа и долж-*

¹⁹ О целях государственного управления см.: Жеребцов А. Н. Критерии построения система отраслей публичного права // Экономико-правовые аспекты системного социально-экономического обновления России: перспективы посткризисного развития. Сборник статей международной научно-практической конференции. Краснодар: ЮИМ, 2013. С. 51–57.

ностного лица государственного управления (обыкновения управленческой практики). Приведенный подход к пониманию административно-правовой практики отражает социальную сущность данного явления, которая выполняет ряд функций:

а) функцию совершенствования административной юридической деятельности – хотя административная юридическая деятельность органов и должностных лиц государственного и муниципального управления лежит в основе формирования административной практики как измененного действительного, одновременно административная практика воздействует с целью улучшения и повышения эффективности на административную юридическую деятельность. Это свидетельствует о непрерывности и цикличности процессов: административная юридическая деятельность – административная практика – административная юридическая деятельность и т. д.;

б) функцию формирования определенности и единообразия реализации и применения нормы административного права – административная практика создается для достижения определенности применения нормы административного права. В. К. Бабаев выделяет три вида нормативной определенности: определенность содержания норм права; определенность способов формулирования, форм закрепления и выражения с помощью нормативно-правовых актов норм права; в формальной определенности реализации

права²⁰. Иными словами, определенность представляет собой трехаспектность определенности содержания, выражения и реализации нормы административного права. По мнению Т. Н. Назаренко, нормативная определенность является определенностью формальной, и в этой связи приведенный автор считает, что «формальная определенность права *есть* точное, полное и последовательное закрепление и реализация в праве нормативной правовой воли, которая проявляется: в формальной определенности содержания норм права; в способах формулирования и формах закрепления, выражения в нормативных правовых актах; в определенности реализации права»²¹. Значение формальной определенности как необходимого свойства административно-правовой формы в процессе регулирования управленческих отношений, которое обеспечивается в том числе посредством административно-правовой и организационно-управленческой практики деятельности органов и должностных лиц государственного и муниципального управления. Таким образом, *формальная определенность административно-правовой нормы и ее обеспечение посредством в том числе административной практики является важнейшим условием укрепления законности и правопорядка в государственном и муниципальном управлении.*

²⁰ См.: Бабаев В. К. Советское право как логическая система. М., 1978. С. 32.

²¹ Назаренко Т. Н. Неопределенность в праве: дис... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 36–37.

Другим аспектом рассматриваемой функции административной практики является обеспечение единообразия реализации норм административного права. Единообразие реализации (соблюдения, исполнения, использования и применения) норм административного права – явление многоаспектное, заключающееся не только в единообразии реализации норм административного права, но и в единообразии использования способов и приемов их толкования (уяснения и разъяснения). Обеспечение единообразия реализации норм административного права осуществляется в том числе посредством сформированной административной практики. В этом смысле приобретает особое значение распространение данной практики среди широкого круга субъектов государственно- и муниципально-управленческих отношений. Эффективное доведение до субъектов указанных правоотношений административной практики невозможно без обложения обширной практической правоприменительной информации о деятельности органов и должностных лиц государственного и муниципального управления в определенную внешнюю юридически значимую форму, что в общем-то в настоящее время весьма активно осуществляют субъекты управленческой деятельности;

в) функцию совершенствования административной практики – данная функция подтверждает цикличность и постоянное развитие административной практики. Это выражается в том, что она основывается на уже существующей прак-

тике и одновременно стремится к ее совершенствованию и развитию. Административная практика влияет на развитие и совершенствование не только самой себя, но и на правотворческую деятельность органов государственного и муниципального управления, т. е. направлена на совершенствование нормативно-правовой основы государственного и муниципального управления.

9. Приведенные положения, обосновывающие социально-философскую и юридическую сущность административно-правовой практики, позволяют утверждать, что она является «нетрадиционным» источником административного права. Термин «источник права» может расцениваться в двух аспектах. Во-первых, административная практика является весьма значимым источником формирования административных нормативных правил поведения субъектов государственного управления. Овеществленные результаты практической деятельности по осуществлению государственного управления являются информационной базой для формирования норм административного права, облекаемых как в юридическую форму закона, так и в административно-правовую форму подзаконного нормативно-правового и правоприменительного акта, посредством которых осуществляется нормативное и индивидуальное административно-правовое регулирование управленческих отношений. Во-вторых, административно-правовая практика служит источником, содержащим сформированные в результате по-

зительной управленческой деятельности правила поведения, дающие возможность регулировать новые административно-правовые отношения. В данном случае административная практика приобретает формы инструктивных указаний, инструктивных писем, писем, различного вида рекомендаций и т. п., которые направляются вышестоящими органами государственного управления для руководства в деятельности нижестоящим территориальным органам и подразделениям данных органов.

10. Процесс формирования административной практики имеет специфические стадии развития юридической деятельности субъекта административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и иных субъектов, наделенных государственно-властными и исполнительно-распорядительными полномочиями. Характеристика административной практики как двоякого рода источника административного права, облекаемого в различные юридические формы, также подтверждает вывод о том, что административной практикой является не сама управленческая деятельность, а некий овеществленный результат, облеченный в юридически значимую юридическую форму. Одновременно административное (чиновничье) обыкновение является системой социальных (неправовых) норм, регулирующих организационно-корпоративные отношения, возникающие в процессе деятельности служащих государственного аппарата и носящие локальный и необязательный ха-

рактер²². Чиновничье обыкновение, не являясь юридически значимой формой деятельности служащего, а тем более источником административного права, вместе с тем выполняет важные организационно-управленческие задачи в повседневной деятельности по осуществлению государственного и муниципального управления. Формирование чиновничьего обыкновения осуществляется на основе тех же закономерностей, что и административно-правовая практика. Однако, несмотря на это, оно отличается от административно-правовой практики, во-первых, отсутствием правовой формы объективизации, во-вторых, отсутствием обязательности исполнения, в-третьих, имеет внутриорганизационный характер, т. е. осуществляется исключительно в процессе внутриорганизационного управления²³

²² См.: Жеребцов А. Н., Чабан Е. А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // Административное право и процесс, 2014. № 4. С. 57.

²³ В приведенном смысле в теории государственного управления выделяется три вида государственного управления: внешнее государственное управление – в отношении организационно и служебно не подчиненных субъектов, внутреннее государственное управление – осуществляется внутри единой системы организационно и служебно подчиненных субъектов государственного управления, и внутриорганизационное управление – осуществляется внутри органа государственного управления в отношении организационно и служебно подчиненных субъектов государственного управления. См.: Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. С. 26.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.