

ВОПРОСЫ СУЩНОСТИ И ПРАВОПРИМЕНТЕЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ

Аннотация. В настоящем исследовании рассматриваются сложившиеся в юридической науке подходы к определению юридической практики как социально значимой юридической деятельности субъектов. Предлагается авторское социально-философское и юридическое обоснование юридической (административной) практики как средства преобразования действительности, выступая тем самым необходимым социальным, организационным и юридическим средством совершенствования человеческой деятельности по осуществлению государственного и муниципального управления. Предлагается социально-философское осмысление административной (государственно-управленческой) практики как сформированного результата государственно-управленческой деятельности, возникающего в процессе развития управленческих отношений и влекущего достижение социально полезных целей государственного (муниципального) управления, облеченного в форму административного правового акта или повторяющегося организационного действия органа и (или) должностного лица публичного управления (обыкновения управленческой практики). В ходе исследования предлагается авторское видение форм объективизации административной практики деятельности по осуществлению государственного и муниципального управления, которыми выступают эмпирический ненормативный правовой акт и обыкновение управленческой практики. Итогом исследования сущности и форм объективизации административной практики стало определение ее значения для правоприменительной практики, которая заключается в обязанности практики для субъектов государственного и муниципального управления, которым они адресованы, при осуществлении внутреннего государственного и муниципального управления. Обязательность эмпирических правовых актов управления для управляемых субъектов в рамках внешнего государственного и муниципального управления является опосредованной постольку, поскольку они становятся участниками управленческих правоотношений, в рамках которых реализуются положения этих актов. В иных случаях данные акты для управляемых субъектов обязательными не являются. Кроме этого, управляемый субъект не лишается права действовать в соответствии с положениями закона или подзаконного нормативного

© Жеребцов А. Н., Павлов Н. В., 2019

* Жеребцов Алексей Николаевич, доктор юридических наук, профессор кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России (КрУ МВД России)
admgan2066@yandex.ru

350005, Россия, г. Краснодар, ул. Ярославская, д. 128

** Павлов Николай Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Кубанского государственного аграрного университета имени академика И.Т. Трубилина

Nik281@mail.ru

350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, д. 13

правового акта, а не в соответствии с положениями ненормативного правового акта управления, который формально не является нормативным правовым актом, но фактически обладает нормативными свойствами. В представленной работе определяется значение обыкновений управленческой деятельности как одной из форм объективизации административной практики.

Ключевые слова: юридическая практика, административная практика, эмпирический правовой акт, обыкновения управленческой практики, нормативный правовой акт, ненормативный правовой акт, организационные управленческие операции, обязательность практики, административное правоприменение.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.148.3.034-044

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ 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 теоретико-правовой науке сформировалось как минимум три основных подхода к определению сущности юридической практики. Одни ученые считают, что практика есть результат созидательной деятельности субъекта¹, другие — что это сама созидательная деятельность субъекта², третьи — что это как деятельность субъекта, так и ее объективированный результат³. При всем многообразии имеющихся научных подходов к определению сущности юридической (административной) практики следует согласиться с мнением тех ученых, которые административную практику рассматривают как действительность, которая в своей объективной основе оказыва-

ется необходимостью, продуктом повседневной деятельности субъектов государственного управления. Эту деятельность можно определить как профессиональную юридическую деятельность, под которой в науке понимается нормативно одобренная, социально преобразующая деятельность субъектов, порождающая определенные юридические последствия⁴.

СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОЕ СУЩНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ (АДМИНИСТРАТИВНОЙ) ПРАКТИКИ

Решение поставленных приведенной научной триадой проблем понимания сущности 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 объек-

¹ См., например: *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 340—341 ; *Рожнов А. Н.* Правоприменительная практика как нетрадиционный источник российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 11.

² См., например: *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. Л. : ЛГУ, 1987. С. 49 ; *Салун В. А.* Теория правовых средств и механизм реализации права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 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.

⁴ См.: *Карташов В. Н.* Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики) : учеб. пособие. Ярославль, 1992. С. 7.

тивной основой для появления новых возможностей и их актуализации в наличное бытие»⁵. Приведенные положения позволяют признать, что административная практика формируется в процессе диалектического движения от необходимой действительности к возможному и последующему преобразованию в измененное действительное. Следовательно, административная практика выступает определенным средством преобразования действительности и тем самым — необходимым социальным, организационным и юридическим средством совершенствования человеческой деятельности по осуществлению государственного и муниципального управления.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ

В приведенной связи дальнейшую характеристику сущности административной практики нам представляется уместным осуществить через ее признаки и свойства, раскрывающие содержание данного явления:

- 1) административная практика формируется в процессе повседневной и непрерывной деятельности уполномоченных органов (должностных лиц) государства по управлению общественными делами. При этом управление возникает как организационная потребность общества (населения муниципального образования) и государства, но эта организационная потребность не может существовать вне осознания необходимости создания единых правил осуществления данной управленческой деятельности. Это значит, что в процессе государственного (муниципального) управления необходимо достижение единообразного применения норм административного права, что невозможно без формирования единообразной практики их применения;
- 2) бытие административного права находится в постоянном развитии и изменении. 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;

- 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 о формировании, как следствие, административно-правового результата такой повседневной управленческой юридической деятельности;
- 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 и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- 5) 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

⁵ Сырых В. М. Материалистическая теория права : Избранное. М. : РАП, 2011. С. 831.

для применения подчиненными объектами государственного управления. Чиновничьи обыкновения такой правовой формы не имеют: «...они ни письменным, ни устным актом власти не закреплены, являются сложившимися в конкретных организациях обычаями (“неформальными нормами”) деятельности (распределения дел между служащими, существующими процедурами визирования документов и т.д.)»⁶;

- б) административные (чиновничьи) обыкновения «существуют как правила деятельности в отдельных государственных организациях, это локальные нормы»⁷; 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 и сферах государственного (муниципального) 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»⁸. 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 и муниципального управления.

Приведенные положения позволяют признать две основные формы административной практики, основанной на критерии ее управленческого содержания: административно-правовой практики и организационно-управленческой практики.

Подводя промежуточный итог, следует отметить, что в *социально-философском смысле* административная (государственно-управленческая) практика понимается как сформированный результат государственно-управленческой деятельности, возникающий в процессе раз-

вития управленческих отношений и влекущий за собой достижение социально полезных целей государственного управления, облеченный в форму административного акта или повторяющегося организационного действия органа и (или) должностного лица публичного управления (обыкновения управленческой практики). Признаваемая в приведенном смысле административно-правовая практика выполняет ряд функций, которые позволяют охарактеризовать ее в социально-юридическом смысле. Такими являются функции совершенствования административной юридической деятельности, формирования определенности и единообразия реализации и применения нормы административного права и совершенствования самой административной практики.

Реализация приведенных функций позволяет говорить об административной практике в *социально-юридическом смысле* как об обобщенном и о вещественном результате практической созидательной деятельности по государственному (муниципальному) управлению общественными делами, облеченном в форму ненормативного правового акта (административно-правовая практика) или обыкновения управленческой практики (организационно-управленческая практика) и направленном на позитивное изменение деятельности по осуществлению задач и функций для достижения целей государственного и муниципального управления. Из приведенного определения видно, что административная практика имеет две формы своей объективизации: *административно-правовая практика в форме ненормативного правового акта и организационно-управленческая практика в форме обыкновения управленческой практики*.

ФОРМЫ ОБЪЕКТИВИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ

В настоящее время ненормативные правовые акты как форма объективизации административной практики характеризуются обширным видовым многообразием: распоряжения, письма, телеграммы, указания, рекомендации, методики, правила, информационные сообщения, методические пособия, обзоры, наставления,

⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Норма, Инфра-М, 2000. С. 38.

⁷ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 38.

⁸ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 38.

предложения, предписания, руководства, требования и т.п. В соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации»⁹ они выступают актами по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера. Принимаемые органами исполнительной власти и иными лицами, наделенными функциями исполнительной власти, ненормативные правовые акты могут быть следующих видов: а) правовые акты, имеющие правоприменительный характер, которые являются самыми распространенными видами правовых актов управления; б) правовые акты, имеющие интерпретационный характер, т.е. акты официального и даже неофициального толкования норм административного права; в) правовые акты, содержащие положения административной практики. Последние из приведенных, по нашему мнению, целесообразно определить как *эмпирические правовые акты* (слово «эмпирика» является синонимом слова «практика»), под которым следует понимать правовой акт государственного и муниципального управления, представляющий собой вид неправового акта управления, не порождающий новых прав и обязанностей субъектов публично-управленческих отношений, содержащий правовые предписания, направленные на единообразную, целесообразную и необходимую реализацию (и прежде всего применение) норм административного и муниципального права при осуществлении государственного и муниципального управления.

Второй формой овеществления (объективизации) административной практики является облечение ее в юридически значимую систему организационных действий должностных лиц органа исполнительной власти, местного самоуправления или служащих иных коллективных субъектов, наделенных государственно-властными и исполнительно-распорядительными полномочиями. Данная форма объективизации административной практики является наиболее сложной, а признание ее в качестве таковой в настоящее время является дискуссионным. В дальнейшем мы считаем возможным рассматриваемую форму объективизации административной практики называть *«организационные управленческие операции (обыкновения управленческой практики)»*.

Сущность юридически значимых организационных действий субъектов управления как объективированного выражения административной практики, по нашему мнению, заключается в возникновении — в соответствии с этапами формирования административной практики — согласованной системы организационных действий должностных лиц государственного и муниципального управления, признаваемых в качестве необходимых и целесообразных вариантов их поведения в определенной позитивно-управленческой или административно-юрисдикционной ситуации. Эта предметная деятельность имеет два порядка. «Предмет первого порядка — это результаты практической деятельности по реальному преобразованию природного и социального мира (это предметы в собственном смысле). Предметы второго порядка — это результаты отражения (в том числе и опережающего отражения) предметов первого порядка, т.е. их образы и мерки — нормы. Специфика предметов второго порядка в том, что они являются продуктами общественного сознания»¹⁰. Деяние как предметный результат первого порядка, т.е. результат практической деятельности субъекта, является основой формирования общественного сознания, т.е. предметного результата деятельности второго порядка. Именно эти предметные результаты деяния человека формируют третий уровень человеческого поведения — операцию, которая представляет собой совокупность деяний (действий или бездействий) субъекта, преследующих единую цель. Собственно формирование предметных аспектов деятельности субъекта и образует операцию как обобщенный и овеществленный (объективированный) результат государственно- и муниципально-управленческих организационных действий субъектов.

В этой связи представляется необходимым признать, что они приобретают характер административной практики лишь при условии их многократного применения в повседневной управленческой деятельности субъектов. Это обстоятельство делает организационные управленческие операции близкими по своему содержанию к обычаю. Традиционно социальный обычай понимается как сформировавшееся в процессе многократного применения социальное правило поведения, признаваемое,

⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁰ Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М. : Юрид. лит., 1980. С. 18.

поддерживаемое и охраняемое обществом или его социальными группами. Организационные управленческие операции (обыкновения управленческой практики) не являются правовыми обычаями, но могут иметь юридическое значение, поскольку способствуют осуществлению и повышению эффективности процесса государственного или муниципального управления, лежат в основе возникновения, изменения, реализации и прекращения административных правоотношений. Они представляют собой обыкновения правореализационной (правоприменительной) практики, но не облеченные в эмпирический правовой акт государственного и муниципального управления. Изложенное позволяет сформулировать следующее определение данного явления: *административное (чиновничье) обыкновение* — это система социальных (неправовых) норм, регулирующих организационно-корпоративные отношения, возникающие в процессе деятельности служащих государственного аппарата и носящие локальный характер, лежащие (или могущие лежать) в основе формирования административно-правового обычая.

Значение административной практики для правоприменительной деятельности субъектов государственно-управленческих отношений. Изложенные положения о социально-философской и социально-юридической сущности административной практики и видах ее объективизации делают актуальными вопросы ее обязательности для правореализационной (правоприменительной) деятельности должностных лиц органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Характер обязательности административной практики зависит прежде всего от формы ее объективизации, т.е. облечена административная практика в эмпирический правовой акт управления или выступает обыкновением управленческой практики.

Вопрос об обязательности правовых актов государственного управления решается в рамках двух аспектов. Первый заключается в том, что ненормативные правовые акты управления обязательны в связи с прямым указанием в законе или ином нормативном правовом акте или в самом ненормативном правовом акте государственного управления. Так, согласно ч. 1 ст. 34.2 НК РФ Министерство финансов Российской Федерации дает письменные разъяснения налоговым органам, налогоплательщикам, от-

ветственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения законодательства РФ о налогах и сборах. Данная законодательная норма фактически адресует субъектам налоговых правоотношений обязанность соблюдать положения официального толкования норм НК РФ. Из данных положений можно сделать следующие выводы. Во-первых, эти положения касаются актов толкования (разъяснения) норм налогового законодательства, т.е. имеют информационно-разъяснительный характер. Во-вторых, эти правовые акты не содержат правовых норм, не конкретизируют нормативные предписания и не являются нормативными правовыми актами. В-третьих, разрешается коллизия указанных актов с актами судебной практики в пользу последних. Кроме этого, в настоящее время имеют место случаи, когда правоприменительные акты толкования норм права являются одновременно актами разъяснения практики применения норм права. Так, в письме Минтруда России от 22.06.2012 № 17-1/10/1-248 «О разъяснении практики применения ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»» излагаются положения, не только содержащие толкование положений ст. 12 указанного Закона, но и административную практику применения положений данных норм. Подобный подход к определению обязательности эмпирических правовых актов управления содержится и в письме Роспотребнадзора от 31.08.2007 № 0100/8935-07-32 «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания».

Вторым аспектом обязательности эмпирических правовых актов является круг субъектов, для которых они обязательны для исполнения. По общему правилу такая обязательность распространяется, во-первых, на субъектов, которым они адресованы. Во-вторых, на все органы исполнительной власти, местного самоуправления и на иных субъектов, наделенных государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, подчиненных органу, издавшему ненормативный правовой акт. В-третьих, неправовые акты управления обязательны для применения в повседневной государственно- и муниципально-управленческой деятельности структурных подразделений и их служащих. Это общее правило подтверждается

и в постановлении Конституционного Суда РФ¹¹. При этом они не являются обязательными к применению в отношении организационно и служебно не подчиненных органов и служащих исполнительной власти и местного самоуправления, т.е. субъектов, которым эти акты не адресованы. Эти положения об обязательности ненормативных правовых актов управления оставляют открытым вопрос о степени их обязательности для управляемой стороны административно-правового отношения, если эти отношения возникают в сфере внешнего государственного и муниципального управления, т.е. управления, связанного «с воздействием на объекты, непосредственно не входящие в механизм исполнительной власти»¹². По смыслу приведенных ранее положений ненормативные правовые акты не содержат норм права и не порождают права и обязанности субъектов административно-правовых отношений, носят персонифицированный характер. Это означает, что их требования не касаются управляемых субъектов, т.е. не являются для них обязательными. Это положение представляет собой общее правило. Вместе с тем на практике возникают ситуации, когда государственные служащие, реализуя в процессе правоприменительной деятельности положения этих актов, порождают права и обязанности управляемых субъектов административно-правовых отношений, что было предметом рассмотрения в приведенном ранее постановлении Конституционного Суда РФ. Получается, что ненормативные правовые акты управления, в сущности, выступают актами, имеющими опосредованный нормативный характер.

Таким образом, следует признать, что ненормативные правовые акты управления обязательны для применения их в процессе государственного и муниципального управления управляющими субъектами, которым они адресованы, при осуществлении внутреннего государственного и муниципального управления. Обязательность указанных правовых актов управления для управляемых субъектов в рам-

ках внешнего государственного и муниципального управления является опосредованной постольку, поскольку они становятся участниками управленческих правоотношений, в рамках которых реализуются положения этих актов. В иных случаях данные акты для управляемых субъектов обязательными не являются. Кроме этого, управляемый субъект не лишается права действовать в соответствии с положениями закона или подзаконного нормативного правового акта, а не в соответствии с положениями ненормативного правового акта управления, который формально не является нормативным правовым актом, но фактически обладает нормативными свойствами.

Другой актуальной проблемой, затрагивающей значение административной практики, является вопрос о степени обязательности судебной практики по административным делам для управляющих и управляемых субъектов административно-правовых отношений. Данная проблема разрешается в приведенном нами ранее письме Минфина России от 07.11.2013 № 03-01-13/01/47571 «О формировании единой правоприменительной практики»¹³, где отмечается, что «в случае когда письменные разъяснения Минфина России (рекомендации, разъяснения ФНС России) по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах не согласуются с решениями, постановлениями, информационными письмами Высшего Арбитражного Суда РФ, а также решениями, постановлениями, письмами Верховного Суда РФ, налоговые органы начиная со дня размещения в полном объеме указанных актов и писем судов на их официальных сайтах в сети Интернет либо со дня их официального опубликования в установленном порядке при реализации своих полномочий руководствуются указанными актами и письмами судов». Эти положения носят узковедомственный характер, но вместе с тем характеризуют общую тенденцию, отражающую значение судебной практики для правоприменительной деятельности органов исполнительной власти

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газпром нефть”» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

¹² Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 20.

¹³ Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. 20 декабря.

и иных органов, наделенных функциями исполнительной власти. Она заключается не только в приоритете судебной практики перед административной практикой, но и в обязательности ее для органов исполнительной власти и их должностных лиц. К сожалению, современная позитивно-управленческая и административно-юрисдикционная практика свидетельствует о незнании государственными служащими не только положений судебной практики, но и обязательности ее в практической правоприменительной деятельности. Наиболее распространенным примером такого нарушения является отказ лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, ознакомить с материалами дела об административном правонарушении представителя лица, привлекаемого к административной ответственности, при явке его одновременно с лицом, привлекаемым к административной ответственности, для ознакомления с материалами дела. Это противоречит указанию ч. 3 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁴, где отмечается, что если лицо, привлекаемое к административной ответственности, либо потерпевший в соответствии с ч. 2 ст. 24.4 КоАП РФ в судебном заседании заявит ходатайство о привлечении защитника или представителя к участию в деле об административном правонарушении, то такой защитник или представитель должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении без представления соответствующей доверенности. Это положение применимо на любой стадии производства по делу об административном правонарушении, где допустимо участие представителя.

Обыкновения управленческой деятельности как одна из форм объективизации административной практики имеют особое значение для деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, местного самоуправления и иных субъектов, которым переданы полномочия исполнительной власти. Это значение, по нашему мнению, заключается в следующих положениях:

Во-первых, обыкновения управленческой деятельности формируют упорядоченную систему организационных отношений в процессе внутриорганизационной деятельности подразделений и должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления, формируя тем самым определенный организационный порядок функционирования указанных органов государства.

Во-вторых, обыкновения управленческой деятельности оказывают положительное влияние на решение задач, реализацию функций для достижения целей государственного и муниципального управления.

В-третьих, обыкновения управленческой деятельности направлены на оптимизацию и повышение эффективности деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Управленческая оптимизация представляет собой процесс формирования наилучшего (интенсивного) механизма или состояния управленческой деятельности управляющего субъекта. Оптимизация предполагает совершенствование содержания государственного и муниципального управления, т.е. она должна коснуться цели, задач, функций, методов, властных факторов и форм осуществления государственного и муниципального управления¹⁵. Это может выражаться в объединении или, наоборот, дифференциации задач управления, совершенствования механизмов применения методов управленческой деятельности, «очеловечивать» властные факторы управленческой деятельности и т.п. Данные элементы содержания государственного и муниципального управления могут в целом существенно влиять на процесс государственного и муниципального управления, тем самым повышать его эффективность.

В-четвертых, обыкновения управленческой деятельности влияют на реализацию субъективных прав и исполнение юридических обязанностей управляемых субъектов, организационно и служебно не подчиненных управляющему субъекту государственного и муниципального управления. Поскольку реализация субъективных прав и исполнение юридических обязанностей в рамках функционирования системы государственного и муниципального управле-

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

¹⁵ См.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки : монография. М. : Юрид. лит., 1988. С. 173.

ния осуществляются в рамках административных правоотношений, постольку обыкновения управленческой деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и местного самоуправления могут выступать основаниями возникновения, исполнения, изменения и прекращения административно-правового отношения¹⁶. В этом смысле обыкновения управленческой деятельности выступают как административные факты, что свидетельствует об их юридическом значении для государственного и муниципального управления.

В-пятых, обыкновения управленческой деятельности преследуют задачу предотвращения «чиновничьего произвола» и иных негативных факторов в деятельности органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В данном смысле обыкновения управленческой деятельности могут решать следующие позитивные задачи:

1) подменять административное (дискреционное) усмотрение, что заключается том, что

вместо принятия управленческого решения на основе административного усмотрения, в тех случаях, когда оно законом допускается, управленческое решение принимается на основе обыкновения управленческой деятельности;

2) обыкновение управленческой деятельности часто формируется на основе усмотрения чиновника, что может вступать в противоречие с объективными потребностями организации функционирования аппарата государственного органа, нарушать права и свободы граждан — участников административно-правовых отношений, но вместе с тем оно может и соответствовать потребностям развития управленческих общественных отношений, способствовать их развитию, совершенствованию и оптимизации, что, безусловно, является положительным моментом функционирования системы государственного и муниципального управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. — 2016. — № 8.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 1.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Норма, Инфра-М, 2000.
4. Волпенко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. — Волгоград : ВолГУ, 2004.
5. Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. — Л. : ЛГУ, 1987.
6. Жеребцов А. Н., Павлов Н. В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты : монография. — М. : Юстицинформ, 2018.
7. Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики) : учебное пособие. — Ярославль, 1992.
8. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки : монография. — М. : Юрид. лит., 1988.
9. Леушин В. И. Юридическая практика в системе социальных общественных отношений. — Красноярск, 1987.
10. Мамедов А. А. Современные тенденции международно-правового регулирования административных отношений в глобализационной экономике // Административное право и процесс. — 2014. — № 6.
11. Мещеряков Д. Д. Правоприменительная тактика (проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. — Ярославль, 2005.
12. Рожнов А. Н. Правоприменительная практика как нетрадиционный источник российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003.
13. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2003.

¹⁶ См.: Солдатова В. И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. 2016. № 9. С. 4—13; Мамедов А. А. Современные тенденции международно-правового регулирования административных отношений в глобализационной экономике // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 11—14.



14. Солдатова В. И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. — 2016. — № 9.
15. Сырых В. М. Материалистическая теория права : избранное. — М. : РАП, 2011.
16. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. — М. : Юрид. лит., 1980.

Материал поступил в редакцию 18 августа 2018 г.

THE ISSUES OF THE NATURE AND LAW-ENFORCEMENT VALUE OF ADMINISTRATIVE PRACTICES

ZHEREBTSOV Aleksey Nikolaevich, Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Activity of the Department of Internal Affairs of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia (KrU of the MIA of Russia)
admgan2066@yandex.ru
350005, Russia, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, d. 128

PAVLOV Nikolay Vladimirovich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Trubilin Kuban State Agrarian University
Nik281@mail.ru
350005, Russia, Krasnodar, ul. Kalinina, d. 13

Abstract. *The present study elucidates approaches developed in the juridical science and defining legal practice as a socially significant legal activity of the participants. The authors propose their own social-philosophical and legal justification of legal (administrative) practice as a means of transforming reality. To this end, legal practice is acting as a necessary social, organizational and legal means of improving human activity in the implementation of state and municipal administration. The authors propose a social and philosophical understanding of administrative (state-administrative) practice as the result of state-administrative activities arising in the development of administrative relations and entailing the achievement of socially useful goals of state (municipal) administration in the form of an administrative legal act or repeated organizational act of the body and (or) public administration official (usages of administrative practices). In the course of the research the authors give their own understanding of forms of objectification of administrative practice when state and municipal administration is being carried out. Such forms include empirical non-normative legal act and the usage of administrative practice. The result of the study of the nature and forms of objectification of administrative practice involves the definition of its importance for law enforcement practice, which is mandatory practice for the participants of State and municipal administration when they implement internal State and municipal administration. A mandatory nature of empirical administrative legal acts for administered entities within the framework of external state and municipal administration is mediated insofar as they become participants of administrative legal relations within the framework of which the provisions of these acts are implemented. In other cases, these acts are not mandatory for the administered entities. In addition, an administered entity is not deprived of the right to act in compliance with the provisions of the law or a bylaw rather than in compliance with the provisions of a non-normative administrative legal act that formally is not a normative legal act, but in fact it of regulatory nature. The study defines the meaning of the usages of administrative activities as one of the forms of objectification of administrative practices.*

Keywords: *legal practice, administrative practice, empirical legal act, usages of administrative practice, normative legal act, non-normative legal act, organizational administrative actions, mandatory character of the practice, empirical legal act, administrative law enforcement.*

REFERENCES

1. Avrutin Yu. E. Preodolimy li paradoksy paradigmy publichnogo upravleniya v teorii gosudarstvennogo upravleniya i v administrativnom prave? [Are the paradoxes of public administration paradigms in the theory of public administration and in administrative law surmountable?]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2016. No. 8. (In Russ.)
2. Alekseev S. S. Obshchaya teoriya prava : v 2 t. [General theory of law : in 2 volumes. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1981. Vol. 1. (In Russ.)
3. Bakhrakh D. N. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik [Administrative Law of Russia : A textbook]. Moscow, Norma-Infra Publ., 2000. (In Russ.)
4. Voplenko N. N., Rozhnov A. P. Pravoprimeritel'naya praktika: ponyatie, osnovnye cherty i funktsii [Law Enforcement Practice: A concept, main features and functions]. Volgograd, The Volga State University Press, 2004. (In Russ.)
5. Grevtsov Yu. I. Pravovye otnosheniya i osushchestvlenie prava [Legal relations and exercise of the right]. Leningrad, LSU Press, 1987. (In Russ.)
6. Zherebtsov A. N., Pavlov N. V. Administrativnaya pravoprimeritel'naya praktika: teoreticheskie i prakticheskie aspekty : monografiya [Administrative law enforcement practice: Theoretical and practical aspects : A monograph]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2018. (In Russ.)
7. Kartashov V. N. Professional'naya yuridicheskaya deyatel'nost' (voprosy teorii i praktiki) : uchebnoe posobie [Professional juridical practice (theory and practice) : A study guide]. Yaroslavl, 1992. (In Russ.)
8. Lazarev B. M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroiki : monografiya [Public administration at the stage of Perestroika : A monograph]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1988. (In Russ.)
9. Leushin V. I. Yuridicheskaya praktika v sisteme sotsialnykh obshchestvennykh otnosheniy [Legal practice in the system of social relations]. Krasnoyarsk, 1987. (In Russ.)
10. Mamedov A. A. Sovremennye tendentsii mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya administrativnykh otnosheniy v globalizatsionnoy ekonomike [Modern trends in international legal regulation of administrative relations in the globalizing economy]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2014. No. 6. (In Russ.)
11. Meshcheryakov D. D. Pravoprimeritel'naya taktika (problemy teorii i praktiki) : dis. ... kand. yurid. nauk [Law enforcement tactics (problems of theory and practice) : PhD Thesis]. Yaroslavl, 2005. (In Russ.)
12. Rozhnov A. N. pravoprimeritel'naya praktika kak netraditsionnyy istochnik rossiyskogo prava : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Law enforcement practice as an unconventional source of Russian law : Abstract of the PhD Thesis]. Saratov, 2003. (In Russ.)
13. Sapun V. A. Teoriya pravovykh sredstv i mekhanizm realizatsii prava : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [The theory of legal means and mechanism of implementation of the right : PhD Thesis]. N. Novgorod, 2003. (In Russ.)
14. Soldatova V. I. Administrativnye akty kak osnovaniya vznikhoveniya, izmeneniya i prekrashcheniya grazhdanskikh pravootnosheniy [Administrative acts as the basis for the emergence, alteration and termination of civil relations]. *Pravo i ekonomika [Law and Economics]*. 2016. No. 9. (In Russ.)
15. Syrykh V. M. Materialisticheskaya teoriya prava : izbrannoe [Materialist Theory of Law : Selected works]. Moscow, Russian Academy of Justice Press, 2011. (In Russ.)
16. Tkachenko Yu. G. Metodologicheskie voprosy teorii pravootnosheniy [Methodological issues of the theory of legal relations]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1980. (In Russ.)