

ВСЕ ТЕЧЕТ, НО НИЧЕГО НЕ ИЗМЕНЯЕТСЯ

Ю.А. Копытов. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО.

Учебник для бакалавров. М.: Изд-во “Юрайт”, 2013. 645 с.

В юридической литературе в ряду авторов учебников административного права имя Ю.А. Копытова малоизвестно. С учебником по данной отрасли права Ю.А. Копытов выступает впервые. Тем интереснее прочитать это сочинение, полагая заранее, что многие вопросы в нем будут рассмотрены по-новому, более свежо и интересно. Читая учебник, такого рода ожидания сбываются и не сбываются.

Чтение учебника с первых и до последних страниц приводит к выводу, что его автор не ставит перед собой крупных научно-исследовательских целей. Его задача – изложить по возможности в доступной форме учение об административном праве по наработанной в течение нескольких десятилетий схеме, подразделяющей это учение на две части – Общую и Особенную. Рецензируемый учебник служит учебным задачам и в основном разрешает их хорошо, более того – не хуже, чем другие учебники административного права, по которым изучают данную дисциплину сегодняшние студенты юридических вузов и факультетов.

Материал учебника разделен на три части. В первой – Общей дается анализ правовых институтов и понятий, имеющих общее значение. Вторая часть – Особенная содержит материал об отраслевых административно-правовых институтах. В третьей части освещается административное право зарубежных стран – Франции, Германии, США. Такая полная информация впечатляет, но, с другой стороны, следует сразу признаться, что для бакалавров это – трудный учебник, состоящий из 650 страниц. Читать полностью при подготовке к экзамену его будут, видимо, не все студенты. Поэтому первый совет автору: при последующем издании, не забывая древнее правило “о многом в немногих словах”, постараться скратить учебник хотя бы на треть.

Обзор прочитанного показывает, что наибольший интерес представляет материал, содержащийся в Общей части. Ее положительная сторона – использование автором как широкого круга административно-правовых актов, так и научных положений, которые даны административно-правовой наукой. В Общей части излагаются и анализируются предмет, метод и система административного права, категории “административно-правовое регулирование” и “административное управление”, “административно-правовые нормы” и “административные правоотношения”, “субъекты административного права”, “административные правоотношения” и “административная ответственность”. В Особенной части содержится материал, излагающий административное управление экономикой, социально-культурной и коммерческой сферами.

Изложение материала отличается логичностью и ясностью. Материал (за некоторыми исключениями) основательно продуман автором, удачно классифицируется на разделы, затем на главы, главы – на параграфы, но и параграфы подразделяются на сравнительно небольшие части. Самые параграфы невелики по объему. Такое изложение учебного материала не утомляет читателя и легко усваивается: понимается и запоминается. В авторе чувствуется опытный педагог, хорошо знающий психологию студента.

Познавательен и уместен начальный пассаж учебника, в котором признаются незыблемость государства, его управляемая природа, реализуемая в широком смысле через государственное управление всех трех ветвей власти, причем каждая ветвь самостоятельна, наделена определенной компетенцией: либо законодательной, либо судебной, либо административной. В узком же смысле государственное управление выступает “в качестве самостоятельного вида государственной деятельности, состоящей в практической реализации исполнительной власти” (с. 27). Такой подход в юридической литературе не нов, его оспаривают, но он заслуживает внимания и поддержки.

Вместе с тем автор учебника очень осторожно относится к традиционно используемому в науке административного права понятию “государственное управление”, полагая, что для настоящего времени с его политическими и экономическими преобразованиями в общественном строе страны юридически правильными являются понятия “административно-правовое регулирование” и “административное управление”, которые к тому же более точно характеризуют правовое государство. В системе государственных властей административная (исполнительная) власть осуществляется не государственное управление, характерное для всей системы органов государственной власти, а *административное управление*. По мнению Ю.А. Копытова, административное управление есть только разновидность государственного управления. Эти суждения доказывают правоту автора и вносят известную ясность в освещение исполнительной ветви власти. Думается также, что понятие “административное управление”, используемое в учебнике, представляет для науки административного права определенную научную ценность и может занять свое место в понятийном аппарате.

Похвальной оценки заслуживает глава учебника (§ 2 гл. 6), посвященная видам административных правоотношений. В ней автор, обнаруживая отличное знание обстановки в местах общественного значения (улицы, парки, дискотеки и пр.), допускает наличие административно-полицейских правоотношений, которые могут складываться между гражданами без участия органа полиции. В науке административного права данное положение встречает немало возражений. Но, толково объясненное, оно с интересом будет встречено студентами.

В известной мере Ю.А. Копытовым учтен социологический аспект при изложении учебного материала. Пояснения тех или иных правовых конструкций, понятий, институтов иллюстрируются примерами из практической управляемой деятельности. Известно, что наши учебники, особенно по административному и финансовому праву, не богаты примерами. Между тем использование примеров из практической жизни – успешный дидактический прием, удерживающий в памяти студента прочитанный материал.

Однако в рецензируемом учебнике содержатся важные теоретические положения, изложение и понимание которых Ю.А. Копытовым следует признать спорными и по сущест-

ву, и дидактически. Здесь необходимо отметить следующее: когда автор учебника осмысливает и излагает административно-правовые положения частного характера, то мышление его самостоятельно, язык точен, суждения логичны и обоснованы. Когда же он анализирует крупные теоретические вопросы административного права, то его “научный полет” не набирает необходимой высоты. К таким спорным относятся положения: 1) о системе административного права, которая кладется в основу построения учебного материала; 2) о системе административной ответственности, которой завершается так называемая Общая часть.

К сожалению, о самостоятельном научно-исследовательском анализе названных вопросов в учебнике Ю.А. Копытова говорить не приходится хотя бы уже потому, что автор при их решении плывет в фарватере, проложенном еще в предыдущем столетии видными советскими учеными-административистами – С.С. Студеникиным, Г.И. Петровым, Ю.М. Козловым, Б.М. Лазаревым, Л.Л. Поповым и др. Дело в том, что современная российская теория административного права базируется во многом на догматических положениях советской административно-правовой науки и игнорирует вызовы, сделанные российскому обществу на рубеже XX–XXI вв. Террористические акты, митинговые беспорядки в местах общественного значения, постоянно действующий и набирающий силу мигрантский фактор, угрожающий после сталинских репрессий и тяжелой войны 1941–1945 гг. обессиленному русскому народу потерей своей идентичности, – это уже не отдельные события, а события, превратившиеся в процесс. Иными словами, эта теория, выстраивая систему административного права путем деления норм административного права на Общую и Особенную части, не отвечает на вопросы, которые ставит перед ней сегодняшняя в некотором роде непредсказуемая административно-правовая действительность. В таком же ключе решается вопрос о системе административного права в учебнике Ю.А. Копытова (§ 2 гл. 3). Но можно ли данную систему, которая укоренилась в советских и постсоветских учебниках, признать оптимальной или естественной? Вот в этом приходится сомневаться.

Деление административно-правовых норм на Общую и Особенную части не было обосновано ни логически, ни юридически. Статья С.С. Студеникина, изданная в 1939 г. в ведущем юридическом журнале страны “Советское государство и право”¹, и вышедший в 1940 г. первый учебник советского административного права под редакцией представителя ЦК ВКП (б) А.И. Денисова² директивно закрепили такое деление. Учебник издания 1940 г., утвержденный в этом качестве Всесоюзным комитетом по делам высшей школы при СНК СССР, послужил моделью для творцов будущих советских учебников административного права, причем система, классифицирующая административно-правовой материал на Общую и Особенную части, сохраняется до настоящего времени в нетронутом виде, теперь уже закрепленная Государственным образовательным стандартом. Назовем основные недостатки данной системы и содержащиеся в ней ошибки.

1. Система не отражает адекватно современную российскую административно-правовую действительность. В ней отсутствует полицейское право как подсистемное образование. Роль этого права, как показывают события в Российской Федерации и в других странах мира, с каждым годом будет

расти. Если, как гласит Конституция РФ, Россия есть правовое государство и его обязанностью является защита прав и свобод граждан, то самые существенные права и свободы (право на жизнь, личную неприкосновенность, право частной собственности и др.) обеспечиваются в первую очередь полицейскими структурами.

2. По содержащемуся административно-правовому материалу рассматриваемая система является громоздкой, растигнутой, увеличивающей за счет Особенной части с ее избыточной информацией и быстро меняющимся законодательством объем учебников до пугающей студентов толщины.

3. Материал, изложенный в учебнике согласно данной системе, выглядит при его чтении, прежде всего при чтении Особенной части, монотонным и усыпляющим. “Редкая птица долетит до середины Днепра” (Н.В. Гоголь). Редкий студент, готовясь к экзамену по административному праву, дочитает учебник Ю.А. Копытова до середины Особенной части.

4. Критический и строго принципиальный подход к так называемой Общей части свидетельствует о том, что весь ее материал нельзя включать в систему административного права, как это делают Ю.А. Копытова и авторы других учебников административного права. Этот пункт разберем несколько подробнее.

Видный ученый-административист Ю.М. Козлов, реагируя на критику системы административного права, выделяющей Общую и Особенную части³, писал: “Конечно, это не официальное деление, закрепленное в правовых нормах, а результат теоретического осмысливания всего массива действующих административно-правовых норм. Поэтому такое деление легло в основу построения административного права как учебной дисциплины”⁴. Но система преподавания административного права не воспроизводит полностью систему отрасли административного права с учетом того, что для обучения студентов осуществляется отбор наиболее важных и устойчивых правовых норм, необходимых в их научной и будущей практической деятельности, а также с учетом того, что данная система включает в себя пропедевтические знания.

Теоретическое осмысливание всего массива действующих административно-правовых норм, содержащихся в Общей части учебника, находит свое выражение в двух видах знаний. *Первый вид* – теоретические и практические знания, объясняющие конкретные подотрасли и правовые институты административного права, причем каждый нормативный массив в учебнике излагается обособленно для удобства его понимания и запоминания студентами. Например, в рецензируемом учебнике в гл. 8 излагается материал об институте исполнительных органов государственной власти, а в гл. 10 – материал об институте государственной службы. Такого рода знания о правовых нормах русский философ С.Л. Франк называл *адекватными*, т.е. знаниями о самих правовых нормах “в смысле непосредственного обладания ими самими”⁵. Эти знания едины с административно-правовыми нормами, объясняют их, являются как бы их копией и входят в систему преподавания административного права.

Второй вид – знания об административном праве, но знания предельно теоретические, своеобразные абстракции, имеющие вводный или *пропедевтический характер*, без

¹ См.: Студеникин С.С. Предмет и система советского социалистического административного права // Сов. гос. и право. 1939. № 3. С. 102–110.

² См.: Советское административное право / Под ред. А.И. Денисова. М., 1940.

³ См.: Бельский К.С. О системе административного права // Гос. и право. 1998. № 3.

⁴ Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 2000. С. 51.

⁵ Франк С.Л. Предмет знания. Душа человека. СПб., 1995. С. 272.

которых не обходится ни один учебник административного права. Например, в каждом учебнике такие знания сосредоточены в параграфе, называемом “Метод административно-правового регулирования”. Предназначение таких знаний – создать организационный и методологический порядок при изложении всего осмысленного массива действующих административно-правовых норм, подготовить студента теоретически к изучению и пониманию норм административного права. В учебнике Ю.А. Копытова к пропедевтическим знаниям относятся знания, содержащиеся в гл. 1–6, в учебнике А.П. Алексина и А.А. Кармоляцкого – в гл. 1–4. Знания этих глав не могут быть включены в систему административного права, но они должны быть включены в систему преподавания данной отрасли права. Следует согласиться с известным цивилистом и теоретиком права О.А. Красавчиковым, который в 1975 г. в замечательной по ясности и глубине статье “Система права и система законодательства” полагал, что принципы и научно-теоретические абстракции “не являются ни правом, ни его системой”⁶. Но уточним еще раз. Эти знания образуют пропедевтику каждого учебника административного права, т.е. своеобразное и достаточно солидное вступление к тем знаниям, которые непосредственно объясняют подотрасли и правовые институты административного права, образуя его систему. Только на базе пропедевтических и адекватных знаний, копирующих и объясняющих нормы административного права, возможно построение относительно рациональной системы преподавания административного права. К сожалению, Ю.М. Козлов имел смутное (“диффузное”) представление о системе преподавания административного права и смешивал ее с собственно системой.

Представляется, что оптимальной системой может стать система административного права, развивавшаяся исторически в течение XVIII–XIX вв. и в первые десятилетия XX в. обозначившая в контурах три подсистемных образования: право государственного управления; полицейское право; административно-контрольное право, включающее парламентские, административные и административно-юстиционные механизмы контроля. Этой, можно сказать, естественной системе не дали дозреть и превратиться в реальность Октябрьская революция и приход к власти большевиков, которые идеологически не переносили старое административное право, зародившееся в лоне полицейского. Предлагаемая система административного права более понятна студенту, более привлекательна и интересна по содержанию, более адекватна современным административно-правовым реалиям. Принятый Государственной Думой Федеральный закон “О полиции” от 7 февраля 2011 г.⁷ можно рассматривать как сигнал сверху ученым-административистам страны пересмотреть взгляды на систему административного права.

Спорным является понимание и изложение в рецензируемом учебнике института административной ответственности. Это – вторая “ахиллесова пята” современных учебников административного права⁸. По мнению Ю.А. Копытова, административная ответственность – это вид юридической ответственности, установленный КоАП РФ, основанный на применении уполномоченными органами исполнительной власти к физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение, административно-правовых санкций (взысканий) (с. 227).

⁶ Красавчиков С.Л. Система права и система законодательства // Правоведение. 1975. № 2. С. 63.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁸ См.: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. С. 335; Алексин А.П., Кармоляцкий А.А. Административное право России. М., 2013. С. 367–438.

Однако в Кодексе не найдем определения административной ответственности в форме дефиниции, которая в одном предложении кратко охарактеризовывает сущность предмета. Иными словами, отсутствует равное по точности и категоричности определение, которое дано административному правонарушению в п. 1 ст. 1 гл. 2 КоАП РФ. В п. 3 данной статьи законодатель несколько изворотливо дает понять, что административную ответственность следует толковать как административное наказание. Вместо того чтобы ясно и просто определить административную ответственность и сказать, что это – реагирование государства на административное правонарушение в форме административного наказания, законодатель, не будучи уверенным в своем утверждении, побуждает авторов учебников административного права рассматривать трактуемое понятие в односторонне наказательном духе. Напрашивается вопрос: есть ли смысл использовать понятие “административная ответственность”, если оно идентично понятию “административное наказание”?

Смысль есть, так как первое понятие намного шире второго. И Ю.А. Копытов, и другие авторы учебников не понимают, что административное наказание – не единственная мера, но только одна из мер административной ответственности. Административная ответственность есть системное образование, которое материализуется в производстве по делам об административных правонарушениях и включает в себя следующие элементы (меры): объяснение – доказывание; правовую оценку деяния и назначение административного наказания; применение административно-правовых санкций к правонарушителю.

Первые два элемента по ценности, значимости и даже по своему процессуальному воздействию не уступают третьему элементу, т.е. административному наказанию. К сожалению, ученые-административисты и законодатели, а за ними авторы учебников административного права разглядели в “производстве” только один элемент, оставив без внимания другие элементы. Выдающийся русский философ Н.О. Лосский говорил, что можно разглядеть какие-либо части, обособленные друг от друга. Но не всегда человеческий ум может понять, что эти части А, Б, С есть элементы, обособленные внешне. Если у них “есть единая основа, они принадлежат к одному целому”⁹. Это положение целиком относится к такому системному образованию, как административная ответственность, и к ее процессуальной основе, каковую составляет производство по делам об административных правонарушениях.

Непонимание административной ответственности как системного образования приводит к тому, что материал по данному правовому институту излагается в учебниках не целостно, а раздробленно, причем части целого находятся в разбросе, не пригнаны друг к другу. В рецензируемом учебнике административная ответственность и административное наказание рассматриваются в гл. 13, а производство по делам об административных правонарушениях, в котором содержатся два других предшествующих элемента, – в гл. 15. В таком изложении материал вступает в конфликт с логикой, приобретает хаотичный характер и оказывает сильнейшее сопротивление студенческим способностям понять и запомнить его.

В завершение отметим следующее: сравнительный анализ показывает, что учебник административного права, написанный и представленный студентам, обучающимся на юридических факультетах и в юридических вузах, в целом

⁹ Лосский Н.О. Избранное. М., 1991. С. 347.

по своим качествам не уступает учебникам, уже давно “работающим” в вузах и в науке административного права. Читая и перечитывая учебник административного права Ю.А. Копытова, убеждаешься в том, что его написал человек весьма добросовестный, отлично знающий административное право и студенческую аудиторию, продумывающий каждый абзац своей книги, старающийся, если прибегнуть к метафоре, правильно, даже с любовью класть один кирпич на другой, профессионально пользуясь при этом отвесом и ватерпасом. Думается, что книга займет в читальных залах и книжных магазинах почетное место рядом с другими учебниками административного права.

В рецензии отмечены достоинства учебника. Однако при его чтении рецензенту неоднократно приходилось расходиться с автором в понимании ряда важных институтов административного права и дружески поправлять его. Оправдывает автора только то, что недостатки его работы зеркально отражают недостатки современной российской науки административного права, находящейся в состоянии некоторой неподвижности. У философов “неподвижное” – значит остающееся на месте или, по-другому, состояние по-

коя, в котором “ленивый разум”, по Канту, удовлетворяется при изучении явления одной причиной (элементом), проходя мимо других, которые доступны нашему познанию¹⁰. В ситуации рецензирования учебника Ю.А. Копытова “неподвижное” – это констатация того факта, что перед нами один из учебников административного права, в котором одни нормативные акты с течением времени заменяются другими, другие – третьими, но фактура, расположение материала, система построения правовых институтов остаются неизменными, хотя и в собственном изложении автора.

Будем надеяться, что автор учебника не обидится на содержащуюся в рецензии критику и найдет в ней полезные для себя советы. Дельная подсказка со стороны часто помогает исследователю увидеть собственные ошибки и недочеты, особенно когда речь идет о новом издании работы, где кооперация мозгов крайне полезна.

**Константин Степанович Бельский,
доктор юрид. наук, проф.**

¹⁰ См.: Кант И. Критика чистого разума. М., 1994. С. 454.