

Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов.
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. Учебник. М.: Эксмо, 2009. 928 с.

Административное право – весьма сложная учебная дисциплина для преподавания и написания учебной литературы. Чрезвычайно широкий предмет административного права и его более чем динамичное развитие требуют от педагога устоявшегося системного взгляда на административное право и законодательство, навыков в отборе и подаче материала, строго последовательного изложения основных вопросов дисциплины.

Рецензируемый учебник отличается добротностью, продуманным подходом к структуре и объему учебного материала и авторским взглядом на ряд важных административно-правовых институтов.

Авторы начинают изложение дисциплины с вводных вопросов о сущности государственного управления и исполнительной власти как основных социально-правовых явлений, определяющих материю административного права и административный процесс. Кстати, в этом ключе написаны все разделы учебника. Авторы доходчиво разъясняют специфику административно-правовых явлений и институтов в их взаимосвязи с государственным управлением и исполнительной властью.

Институты Общей части административного права раскрыты на широком сравнительном материале. Излагая собственную точку зрения, авторы в то же время знакомят читателя с проблематикой и содержанием основных научных дискуссий, с позициями ведущих ученых-правоведов.

Следует отметить, что авторы успешно сочетают традиционные взгляды на структуру дисциплины административного права с собственными подходами к пониманию ряда административно-правовых явлений. Особый интерес в этом отношении вызывает раздел, посвященный субъектам административного права.

В учебнике интересно изложен вопрос об административной правоспособности физических лиц. Авторы считают, что административная правоспособность граждан определяется применительно к отдельным видам административных правоотношений, а моментами ее возникновения и прекращения по общему правилу не могут считаться рождение и смерть человека. Можно признать вполне аргументированной точку зрения, согласно которой объем административной правоспособности гражданина изменяется в течение всей его жизни в соответствии с законодательством и может определяться как действиями самого гражданина, так и самыми различными обстоятельствами, включая возраст, пол, гражданство, уровень образования, стаж работы, квалификацию гражданина и пр. Аналогично изложен и вопрос об административной

дееспособности граждан. Не связывая ее возникновение только с достижением определенного возраста, авторы ставят ее в зависимость от объема административной правоспособности, возраста и вменяемости гражданина.

Еще одна характерная черта учебника – включение в предмет рассмотрения вопросов участия в государственном управлении не только органов исполнительной власти, но и иных органов публичной администрации. Показательно, что даже наименование главы, посвященной властным участникам административных правоотношений, авторы связали с понятием “органы публичной администрации”, которое шире понятия “органы исполнительной власти”. Расширение круга публично-властных субъектов административных правоотношений вполне оправданно. Ведь в юридической науке применительно к отдельным отраслям административно-политической, экономической, социально-культурной и межотраслевой сфер общественной жизни принято вести речь о государственном управлении, а не о деятельности исключительно органов исполнительной власти.

К числу иных органов публичной администрации, вступающих в административно-правовые отношения, отнесены органы местного самоуправления, органы прокуратуры, Совет безопасности РФ, Счетная палата РФ, государственные внебюджетные фонды, Центральный банк РФ и Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Заслуживает поддержки то, что органы местного самоуправления отнесены к властным участникам административно-правовых отношений только в той мере, в какой они осуществляют отдельные государственные полномочия, переданные им в установленном Федеральном законом порядке, поскольку деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения охватывается предметом муниципального права. Управленческая роль прочих государственных органов и государственных учреждений, наделенных отдельными властными функциями, рассмотрена только в части, касающейся их исполнительно-распорядительной деятельности.

Отличительная черта рецензируемого учебника – введение читателя в основы института публичной службы, как таковой, а не только государственной службы как ее вида. Авторы определяют публичную службу как служебную деятельность физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий субъектов публичного права. В качестве видов публичной службы названы государственная служба, муниципальная служба, служба на государственных и муниципальных должностях и служба в государ-

ственных и муниципальных учреждениях. Эта точка зрения представляется новой и довольно интересной, хотя и не бесспорной. К сожалению, общие вопросы публичной службы как института административного права в учебнике не получили детального освещения. Авторы ограничились лишь указанием на то, что муниципальная служба, служба на государственных и муниципальных должностях и служба в государственных и муниципальных учреждениях изучается в основном в рамках конституционного, муниципального и трудового права, и не раскрыли административно-правовых аспектов организации и функционирования этих видов публичной службы. Представляется, что административно-правовой характер последних, за исключением государственной службы, требует особого анализа и разъяснения, равно как и отграничение административного элемента в их нормативно-правовом регулировании, организации и деятельности от элементов конституционного, муниципального и трудового права.

Придерживаясь традиционного деления учебной дисциплины на Общую и Особенную части, авторы обстоятельно излагают вопросы государственного управления в административно-политической, экономической, социально-культурной и межотраслевой сферах. Деление указанных сфер на отрасли государственного управления осуществлено в соответствии с новой структурой федеральных органов исполнительной власти. Такое решение заслуживает всяческого одобрения. Несмотря на многолетнее выделение в науке административного права в качестве самостоятельных таких отраслей государственного управления, как наука, образование, здравоохранение и пр., их отдельное изучение в отрыве от существующей организации федеральной исполнительной власти и во многом дублирующей ее организации исполнительной власти на уровне субъектов РФ вряд ли будет целесообразным. К тому же между прежними отраслями государственного управления в экономической и социально-культурной сферах, ныне объединенными в ведении соответствующих федеральных министерств, существует тесная связь как на законодательном уровне, так и в юридической практике.

Достоинством учебника является введение читателя в существо отраслей управления, как таковых, ознакомление с их содержанием и пределами. Обращает на себя внимание и хороший обзор актов административно-правового регулирования в отдельных отраслях государственного управления. Этот аспект административного права всегда представлял большие трудности в изучении для студентов, не имеющих обстоятельных знаний о системе российского законодательства и слабо еще разбирающихся в бесчисленном множестве разрозненных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственного управления.

Авторы детально излагают систему органов публичной администрации, осуществляющих государственное управление в отдельных сферах. Следует отметить, что в учебнике раскрыта не только организация центрального государственного управления, но и система территориальных органов и учреждений федеральных органов публичной администрации. Последний момент важен для понимания процесса осуществления государственного управления и реального механизма осуществления исполнительной власти на всей территории России.

Впрочем, нельзя не указать на то, что в рецензируемом учебнике, как и во множестве других изданий, по-прежнему остается открытым вопрос об органах исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в соответствующих сферах. Упоминая об этих органах, авторы не раскрывают особенностей организации исполнительной власти субъектов РФ применительно к отдельным отраслям государственного управления. Объективные трудности в обобщении регионального разнообразия и подаче этого материала читателю не были разрешены авторами данного учебника в общем виде. Роль органов исполнительной власти субъектов РФ хорошо показана только при рассмотрении государственного управления в области обороны, поскольку управленческие функции региональных и местных властей в данном случае детально установлены федеральным законодательством. Изучение системы органов публичной администрации субъектов РФ действительно составляет учебно-методическую проблему в преподавании юридических дисциплин, которая довольно эффективно решена только в курсе регионального права благодаря специфике его предмета.

Учебник написан с учетом изменений, произошедших в административном законодательстве и системе федеральных органов исполнительной власти. Однако значительный объем учебника и вполне оправданная детальность в рассмотрении многих вопросов Особенной части административного права потребуют от авторов регулярного переиздания этого труда, чтобы приводить его в соответствие с реалиями постоянно модернизируемой сферы государственного управления.

Подстрочный справочно-библиографический аппарат станет хорошим подспорьем для самостоятельной работы студентов при изучении специальной административно-правовой литературы и нормативных правовых актов.

Обстоятельность в изложении основных институтов административного права и тщательный подбор материала обуславливают ценность рецензируемого учебника как для студентов, так и для преподавателей юридических дисциплин. Он займет достойное место среди литературы по административному праву.

Ю.Н. Старилов, доктор юрид. наук, проф.