

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.

Среди учебной юридической литературы учебник «Административное право» под редакцией Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной, подготовленный коллективом кафедры административного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, занимает особое место. На сегодняшний день это едва ли не единственный учебник, в котором учтены самые последние изменения отечественного административного законодательства, новации реформы исполнительной власти и который имеет необычную и оригинальную структуру. Авторы учебника оправданно задержали его издание, дабы учесть последние изменения законодательства, которые произошли весной и летом 2008 г. Это один из факторов, благодаря которому данный учебник востребован.

Не менее важным достоинством является решение авторского коллектива в одном учебнике рассмотреть не только сущность и основные институты административного права, организацию государственного управления, но и основы административно-процессуального права, а также административное право в зарубежных государствах. Такая структура учебника вполне оправдана, поскольку дает представление о традиционных институтах административного права, современной организации государственного управления в Российской Федерации, административно-процессуальном регулировании общественных отношений, административно-правовой доктрине и законодательстве о государственном управлении зарубежных государств.

Административное право Российской Федерации как ключевая правовая отрасль всей правовой системы нашей страны обладает специфическими особенностями, связанными с ее содержанием и структурой, что требует особого подхода к его изучению. Авторы учебника в **части первой** раскрывают сущность и основные институты данной отрасли права. Для административного права особенно важно определение сферы его действия, границ административно-правового регулирования. Ответы на эти ключевые вопросы содержатся в **предисловии** и **гл. 1 «Введение в курс административного права»**, где проф. Л.Л. Поповым раскрываются современная доктрина административного права, общее понятие управления, в том числе государственного, содержательная характеристика исполнительной власти. Государственное управление, являясь одним из основных видов социального управления, обладает также присущими только ему признаками. Раскрывая его содержание, авторы акцентируют внимание на организующей роли государственного управления, без которой немыслимо упорядочение общественных отношений в публичной сфере. Такое упорядочение в современных условиях предполагает наличие особого механизма постоянного руководства всеми сферами экономической, социальной и административно-политической деятельности – исполнитель-

ной власти. В учебнике, исходя из конституционного разделения властей, раскрываются функциональные и организационные составляющие исполнительной власти. Их выделение позволило выявить, с одной стороны, основные виды управленческой деятельности и правовые формы их осуществления, с другой – специальные субъекты данной деятельности – органы исполнительной власти.

Изучение собственно административного права логично начинается с рассмотрения его **предмета и метода (гл. 2)**. В учебнике определяется предмет данной отрасли российского права, к которому авторы обоснованно относят систему управленческих отношений (с. 33). Приведенная ими классификация этих отношений в зависимости от особенностей статуса их участников дает представление о многообразии управленческих отношений, регулируемых административным правом. Для административного права характерным является метод «власть-подчинение». Подчеркивая его приоритетность, авторы не исключают возможности и горизонтальных административно-правовых отношений, предопределяющих наличие таких методов, как взаимодействие, согласование, координация и др. Такой концептуальный подход отражает реальную деятельность органов исполнительной власти, использующих для достижения целей управления как жесткую, так и мягкую модель воздействия на объекты управления.

Интересным и содержательным является раздел, посвященный **науке административного права (§ 6 гл. 2)**, которая определяется как совокупность научных представлений, знаний, теоретических положений об этой отрасли права. Представляется важным вывод авторов о прогностической роли науки административного права, вносящей значительный вклад в разработку научных принципов, концепций, прогнозов, направленных на совершенствование практического государственного управления. Приходится сожалеть, что многие наработки ученых-административистов не внедрены в управленческую практику, о чем свидетельствуют сбои в проводимой административной реформе.

Одним из важнейших для понимания сущности административного права является вопрос о том, как и с помощью каких средств право осуществляет свою функцию по регулированию общественных отношений. Несомненное достоинство учебника – **гл. 3, посвященная механизму административно-правового регулирования**. Не секрет, что в большинстве учебников по административному праву такой раздел отсутствует. При характеристике механизма административно-правового регулирования авторы обоснованно, с методологических позиций исходят из общетеоретической конструкции механизма правового регулирования, который представляет собой взятую в единстве систему правовых средств, с помощью которых осуществляет-

ся правовое воздействие на те или иные отношения в обществе. Основной набор этих средств практически един для всех отраслей права, но каждая из них вносит специфику, определяемую предметом и методом регулирования. В учебнике определяется структура механизма административно-правового регулирования с учетом особенностей управленческих отношений и последовательно раскрывается понятие его составляющих: административно-правовых норм, административно-правовых отношений и др.

Раздел 2 части первой “Субъекты административного права” – один из наиболее обширных и это вполне оправданно, поскольку именно субъекты права являются носителями прав и обязанностей, на их поведение ориентировано правовое воздействие. В отличие от учебников прошлых лет, отдававших приоритет органам государственного управления, авторы характеристику субъектов административного права начинают с административно-правового статуса граждан. Такой подход базируется не только на многообразии административно-правовых отношений, субъектом которых выступает гражданин, но и на новой парадигме личности, признаваемой в соответствии с Конституцией РФ высшей ценностью. Именно демократизация на этой основе всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Следует отметить, что авторы, подчеркивая возросшую роль граждан в управленческих отношениях, обстоятельно раскрывают на основе анализа новейшего законодательства расширение их административной правоспособности, что выражается в повышении их роли в управлении, обращении к государственным органам, судебной защите их прав.

Традиционный раздел **“Органы исполнительной власти в системе субъектов административного права”** (гл. 5) получил новое звучание. Оно выражается прежде всего в том, что система этих государственных органов изложена в реформированном виде в соответствии с Указом Президента РФ “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти” от 12 мая 2008 г. Это дает возможность познакомить студентов с действующей административной системой России, компетенцией ее органов, перспективами совершенствования федеральных органов исполнительной власти и исполнительной власти субъектов РФ. Последнее следует особо отметить, поскольку реорганизация федеративного устройства России связана с закреплением новых принципов Федерации, которые призваны обеспечить независимость и суверенитет России, необходимый уровень самостоятельности ее субъектов, возможность решения на местах широкого круга проблем развития территорий с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Роль административного права, на что обращено внимание в учебнике, в этом процессе также коренным образом меняется, поскольку ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено административное и административно-процессуальное законодательство.

Значительное внимание уделено **административно-правовому статусу государственных служащих** (гл. 6). Важность данной темы трудно переоценить, поскольку большинство выпускников юридических вузов будут выполнять государственно-служебные полномо-

чия, и знания о государственной службе, ее видах, статусе государственных служащих, их ответственности, в том числе за коррупционное поведение, которые они почерпнут из учебника, будут, несомненно, востребованы. Авторы дали обстоятельный анализ новейшего законодательства, регулирующего особенности различных видов государственной службы (гражданской, военной, правоохранительной), порядок ее прохождения. Небезынтересна и характеристика особенностей прохождения государственной службы казачества. Подчеркнем: эти вопросы в учебной литературе ранее не были представлены.

Глава 7 посвящена **вопросам административно-правового статуса предприятий, учреждений и организаций**, занимающих важное место в системе субъектов административного права. Данные субъекты весьма многочисленны, и их статус имеет множество модификаций. По этой причине характеристике административно-правового статуса предприятий, учреждений и организаций авторы предварили классификацию указанных субъектов, что дало возможность выделить и раскрыть содержание типичных разновидностей статуса данных субъектов административного права. Особый интерес представляет анализ статуса коммерческих организаций, поскольку их учреждение и деятельность регулируются нормами не только административного, но и гражданского законодательства.

Отдельным **разделом – четвертым** выделены **вопросы административного правонарушения и административной ответственности**. В соответствии с КоАП РФ даются характеристика административного правонарушения, его видов, понятие административной ответственности, раскрываются понятие и система административных наказаний, система субъектов административной юрисдикции. Достоинством данного раздела является то, что авторы специально рассмотрели вопросы административно-деликтного законодательства, которые на практике вызывают затруднения у правоприменителей (ограничение административного правонарушения, административная ответственность юридических лиц и др.), и дали научное толкование соответствующим правовым нормам.

Часть вторая посвящена **организации государственного управления** (по прежней терминологии – “Особенная часть”), которая традиционно состоит из трех разделов: **управление экономической сферой, социально-культурной, административно-политической**. Но их содержательная характеристика значительно обновилась. Авторы выделяют как новые сферы управления (антимонопольная деятельность и др.), так и вновь созданные управленческие структуры (например, Федеральная миграционная служба и др.). Это позволяет представить студентам действующую административную систему России, полномочия ее органов, раскрыть особенности управленческого воздействия на различные объекты управления. В современных рыночных условиях особенно важен выбор правильного управленческого алгоритма в отношении государственных и негосударственных предприятий, учреждений и организаций с учетом их формы собственности и организационно-правовых форм деятельности.

В научной литературе не прекращается дискуссия об административно-процессуальном праве как самостоятельной отрасли российского права. Тем не менее

авторы сочли возможным выделить **часть третья** учебника **“Административно-процессуальное право”**. В ее основе лежит концепция административного процесса в широком его понимании, разработанная в свое время проф. В.Д. Сорокиным. Исходя из нее, авторы учебника формулируют понятие административного процесса “как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов государственной власти (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, возникающих в сфере государственного управления” (с. 734). По их мнению, данный вид юридического процесса составляют административно-процедурное и административно-юрисдикционное производство. В учебнике раскрывается понятие каждого из них, анализируются соответствующие административно-процессуальные нормы.

Завершающая **часть четвертая “Административное право зарубежных государств”** представляет как научный, так и практический интерес. Заметим, что зарубежная правовая доктрина оказала существенное влияние на развитие российской науки полицейского и впоследствии административного права, не утратили своей ценности идеи зарубежных коллег по вопросам государственного управления и в настоящее время. В условиях глобализации опыт правового регулирования организации и деятельности администрации не менее востребован. В учебнике раскрывается понятие административного права в зарубежной литературе, анализируются теории государственного управления, основные модели исполнительной власти в других государствах. Несомненный интерес представляет и организация административной юстиции зарубежных государств (гл. 41), поскольку в современной России идет поиск оптимальной модели этого важного для правового государства института.

В целом учебник состоялся. Авторы подготовили современное, высокого уровня оригинальное издание, необходимое для успешного изучения курса “Административное право”. Вместе с тем хотелось бы высказать суждения по отдельным положениям учебника, которые могли представить интерес как для авторов, так и для читателей.

В структурном плане изложение одних и тех же институтов оказалось разорванным и помещенным в различные разделы учебника, что сказалось на последовательности изложения материала, привело к ряду повторов (например, обращение граждан – с. 100–105, 412–415 и др.). Это коснулось прежде всего административной ответственности. Материально-правовое регулирование данного вида юридической ответственности рассматривается в разд. 4 “Административное правонарушение и административная ответственность”, а процессуальное – в части третьей “Административно-процессуальное право” (гл. 38).

Далее, определяя место административного права в правовой системе Российской Федерации, авторы совершенно обоснованно делают вывод о том, что “оно является базовой, публичной, профилирующей, комплексной материально-процессуальной отраслью права” (с. 44), и полагают, что в перспективе возможно выделение административно-процессуального права в самостоятельную отрасль права. С таким выводом

трудно не согласиться, но в учебнике выделена часть третья “Административно-процессуальное право”, что не может не вызвать вопросов. Каково место этой отрасли права в системе правовых координат? В теории права такой структурной конструкции – “отрасль права в лоне другой самостоятельной отрасли права” нет. Обособление правовых общностей в рамках самостоятельной отрасли права лежит в основе структуризации соответствующей отрасли права, в том числе и административного. Но речь может идти о выделении подотрасли права, субинститута, института права, а не отрасли в отрасли. Конечно же, проблема административного процесса является дискуссионной, и спорные вопросы науки должны освещаться в учебной литературе. Административно-процессуальные нормы занимают значительное место в административном праве, их роль трудно переоценить. Однако они являются составной частью административного права, и приведенный выше вывод авторов о комплексном характере административного права совершенно справедлив.

Отдельные институты административного права поданы в учебнике, к сожалению, в усеченном виде. При характеристике механизма административно-правового регулирования (гл. 3) авторы, следуя концепции С.С. Алексеева, обоснованной в 1966 г., определяют данный механизм как взятую в единстве систему правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое воздействие на те или иные отношения в обществе. Но в учебнике в качестве этих составляющих рассмотрены только административно-правовые нормы и административно-правовые отношения. За рамками механизма административно-правового регулирования остались такие правовые средства, как акты применения права, способы правового регулирования, последние почему-то отнесены к методам административного права (с. 237–238). Включение авторами в механизм правового регулирования реализации субъективных прав и обязанностей вряд ли обоснованно, поскольку такая реализация является результатом правового воздействия. Интересный раздел об административно-правовых режимах (гл. 15) остался, к сожалению, без характеристики контртеррористической операции.

В качестве недостатков учебника следует также отметить его чрезмерный объем, вызванный в том числе и некоторыми повторами, и отсутствие единообразия изложения части второй “Организация государственного управления”.

Однако отмеченные замечания и пожелания не снижают ценности рецензируемого издания. Его востребованность несомненна. Настоящий учебник призван ознакомить студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений, а также всех, кого по характеру работы интересуют актуальные проблемы современной правовой системы России, с одной из ключевых правовых отраслей – административным правом. Другая важнейшая его цель – сформулировать первоочередные задачи в сфере исполнительной власти Российской Федерации и показать пути их решения.

**А.П. Шергин, доктор юрид. наук,
проф., заслуженный деятель науки РФ**