

Учебник нового поколения: первый опыт

Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М. А. Штатной. - М.: Спарк, 2003. - 464 с.

Наталия Варламова, Татьяна Васильева

Как справедливо подчеркивается в предисловии к данному изданию, административно-правовая проблематика является наименее разработанной в отечественной компаративистике. Административное право зарубежных стран никогда не входило в число обязательных учебных дисциплин для юридических институтов и факультетов, хотя аналогичные курсы конституционного права неизменно включались в учебные планы под разными названиями (государственное устройство буржуазных стран, государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости, государственное право зарубежных социалистических стран, конституционное право зарубежных стран). Административное право зарубежных стран преподавалось лишь в некоторых учебных заведениях (Московский государственный институт международных отношений МИД СССР, Университет дружбы народов им.П.Лумумбы), в силу своей специфики ориентированных на более глубокое изучение иностранного права. Соответственно, не было и отечественных учебников по данной дисциплине. За весь период советской истории можно назвать едва ли не единственное учебное пособие [1], ряд монографий, посвященных отдельным институтам административного права [2], да несколько страноведческих работ [3]. Однако в качестве своего рода компенсации в распоряжении российских административистов были качественные переводы классических трудов по административному праву зарубежных исследователей, в первую очередь французских [4]. Таким образом, определенный задел для сравнительно-правовых исследований в области административного права в предшествующие годы все же был создан.

С конца 80-х годов XX века возрос интерес к зарубежному праву. Российские читатели могли ознакомиться с изданиями, посвященными административному праву, подготовленными в рамках программ по техническому сотрудничеству Посольства Франции [5], программы «Юридический учебник» Московского общественного научного фонда [6], проекта Тасис «Укрепление правового государства и правовая подготовка в условиях новых рыночных отношений» [7], программ Института «Открытое общество» [8]. Административное право зарубежных стран стало изучаться в юридических вузах более широко, что обострило необходимость полноценного учебника. И вот теперь такой учебник появился. Хотелось бы отметить методологически оправданный подход авторов к его написанию. Сначала было подготовлено учебное пособие, посвященное административному праву Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Японии, Китая, Болгарии и Египта [9], и лишь затем на базе обобщения страноведческого материала родился собственно учебник, состоящий из общей (систематическое изложение основных институтов административного права) и особенной (характеристика административного права отдельных стран) частей.

Представляемый учебник выгодно отличается от большинства современных изданий. Во-первых, это именно учебник по объему и форме изложения материала. К сожалению, в последнее время в подобном обличий все чаще предстают монографии, не способные выполнять роль базовой книги для изучения той или иной учебной дисциплины.

Во-вторых, это едва ли не единственный на сегодня учебник, где иностранное право рассматривается без излишней адаптации к концепциям и конструкциям, свойственным соответствующей отрасли российского права. Авторы знакомят студентов именно с оригинальной версией административного права зарубежных стран, не пытаясь «перевести» его на наш юридический язык [10]. Предметом их исследования являются понятия, принципы, конструкции, присущие административному праву зарубежных стран, а не их российские аналоги. В итоге многим терминам (публичная власть, публичная администрация, публичная служба, административная юстиция, юридическое лицо публичного права, административная опека, публичный интерес и др.) возвращается их подлинный смысл, существенно искажаемый на протяжении многих лет адаптированным переводом.

Авторы постоянно подчеркивают основную цель административно-правового регулирования — контроль за деятельностью публичной администрации и защита частных лиц от произвола с ее стороны. Рассмотрение административного права (как отечественного, так и зарубежного) под таким углом зрения не типично для российских исследований и, безусловно, заслуживает всяческой поддержки.

Общая часть учебника (главы I—V) представляет собой систематическое изложение основных институтов административного права, в том или ином виде присутствующих во всех зарубежных странах: публичной администрации как специфического вида публично-властной деятельности и опосредующих ее структур; публичной службы; административных актов и договоров как форм осуществления административной деятельности; контроля за деятельностью публичной администрации, в том числе и юрисдикционного. При этом на протяжении всего изложения авторы стремятся проследить историческое развитие того или иного института, специфику административно-правового регулирования в странах, принадлежащих к континентальной и англосаксонской правовым семьям.

Главы особенной части (VI—X) знакомят студентов с административным правом Франции, Германии, Великобритании, Соединенных Штатов Америки и Японии. В них рассматривается национальное законодательство, доктрина и судебная практика. Отбор стран весьма репрезентативен и позволяет получить целостное представление о состоянии административно-правового регулирования в зарубежных странах. Несомненным достоинством книги является единство ее структурного построения — страноведческий материал излагается в соответствии с той же схемой, что и общая часть курса.

Вместе с тем учебник, как и любое новаторское исследование, не свободен от недостатков. Представляется, что авторам не удалось достаточно четко показать разграничение предметов административного и конституционного права. Общетеоретические вопросы (источники и принципы права) не всегда освещаются с достаточной «привязкой» к собственно административно-правовой проблематике.

Авторы начинают оперировать многими терминами (юридическое лицо публичного права, публичная административная деятельность, публичная служба,

административная опека, независимое агентство, принципы *intra vires u ultra vires* и др.) раньше, чем дают им определения, что затрудняет усвоение материала. Иногда подробно рассматриваются вопросы, с которыми студенты уже ознакомились в рамках учебного курса конституционного права зарубежных стран (в частности, местное самоуправление), вместе с тем не уделяется должного внимания разъяснению собственно административно-правовых конструкций (например, публичная служба как деятельность, представляющая публичный интерес, осуществляемая под эгидой публичной власти и в силу этого подчиняющаяся особому правовому режиму). При изложении материала, посвященного публичной службе и административной юстиции, соответствующие термины используются в различном значении, что приводит к отсутствию необходимой четкости.

В ряде случаев при обобщении требуется более нюансированный учет национальных особенностей, в частности при раскрытии понятия и правового статуса децентрализованных учреждений. Не всегда четко обозначены используемые основания классификации и соблюдается их единство, это особенно наглядно проявилось в главе V, посвященной контролю за деятельностью публичной администрации. С точки зрения качества изложения материала, главы особенной части нельзя признать достаточно ровными, хотя в целом именно они больше удалась авторам.

Несмотря на высказанные замечания, учебник по административному праву зарубежных стран, подготовленный авторским коллективом под руководством доктора юридических наук, профессора А. Н. Козырина и кандидата юридических наук, доцента М. А. Шатиной, знаменует важный этап в преподавании административно-правовых дисциплин и в развитии российского юридического образования в целом.

Сами авторы не считают свой труд законченным и, как отмечается в предисловии, с благодарностью примут все предложения по совершенствованию учебника.

Наталья Варламова — старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук. Татьяна Васильева — старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

[1] Жданов А. А. Административное право буржуазных государств. Учебное пособие. М., 1979.

[2] См., например: Государственная служба в основных странах капитала. М., 1970; Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984; Актуальные проблемы буржуазного административного права. М., 1984; Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.

[3] См., например: Никеров Г. И. Административное право США. М., 1977; Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979; Доморацкая Э. И., Маклаков В. В. Государство и экономика во Франции. М., 1977; Крылова И. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982; Латышев И. А. Японская бюрократия. М., 1968.

[4] См., например: Драго Р. Административная наука. М., 1982; ВедельЖ-Административное право Франции. М., 1973; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988; Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984.

[5] Общие сведения об административном праве во Франции(дополненное издание). М., 1996; Структура и роль Государственного Совета Франции. М., 1993; Франция: государственная служба и государственные служащие. М., 1996; Франция: контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1996; Франция: общие сведения о государственной финансовой системе. М., 1996; Франция: организация административной власти. М., 1996; Шевалье Ж. Государственная служба. М., 1996.

[6] Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву. М., 2000; Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.

[7] Государственный контроль за экономикой. М., 2000; Государственное регулирование экономической деятельности. М.,2000.

[8] Административная юстиция в новых европейских демократиях: практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине. Будапешт, 1999.

[9] Административное право зарубежных стран. Учебное пособие /Под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996.

[10] Именно такая задача, на наш взгляд совершенно излишняя, была поставлена перед российскими авторами совместного административно-правового исследования (Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и современные концепции. М., 2002), которые должны были комментировать текст, написанный их британским коллегой, исходя из отечественных реалий.