

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 342.9(075)

МОДЕРНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

А. В. Мартынов

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского

Поступила в редакцию 27 августа 2011 г.

Аннотация: в статье рассматриваются следующие вопросы: реформирование высшего юридического образования в Российской Федерации; включение в образовательный процесс высших учебных заведений Российской Федерации нового федерального государственного образовательного стандарта; модернизация административного права. Делается вывод о необходимости пересмотра системы и структуры современного российского административного права.

Ключевые слова: административное право, федеральный государственный образовательный стандарт, модернизация, система и структура российского административного права.

Abstract: the article is dedicated to the reformation of higher legal education in the Russian Federation, to the introduction of the new federal state educational standard to the educational process of higher educational institutions of the Russian Federation, to administrative law modernization. A result of the article is a logically system and structure of modern Russia administrative law.

Key words: administrative law, federal state educational standard, modernization, system and structure of the modern Russia administrative law.

Русское общество относится с полным доверием и интересом к естественным наукам, юриспруденция же вызывает в русском человеке, не приученном к широкой общественной деятельности, скорее, сомнение и даже иронию, нежели симпатию.

Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности¹

Реформаторы высшего юридического образования в Российской Федерации и в нынешние времена обнаруживают отсутствие *симпатии* к юриспруденции. И это несмотря на то, что профессионально подготовленный в высших учебных заведениях юрист-специалист чрезвычайно важен для жизни страны, для ее будущего, для защиты государства и общества, для обеспечения надлежащего качества ежедневно осуществляемой

¹ Лекция, прочитанная Г.Ф. Шершеневичем 10 марта 1897 г. (см.: *Шершеневич Г.Ф. О чувстве законности* // Рос. юрид. журнал. 2005. № 4. С. 144–153).

государственной деятельности. Именно юристы во многом обеспечивают эффективность деятельности всех государственных органов и должностных лиц, ибо всей своей работой, суждениями, мнениями и действиями они постоянно развивают и поддерживают атмосферу «чувства законности». Хотелось бы знать, с какими чувствами уполномоченные должностные лица принимались сначала за *реформу* юридического образования в стране, а затем плавно переходили к его *модернизации*?

Много ли в нашей стране юристов? Много ли в стране врачей, программистов, учителей, рабочих? Ответы на данные вопросы вряд ли кто-то может дать, кроме службы статистики. Другой вопрос: выпускников каких специальностей нам не хватает? В ответ слышим: врачей, программистов, учителей и рабочих! Но никак не юристов, которых, как оказывается, у нас переизбыток. «Почему вдруг заговорили о юристах. Разве только они портят картину уровня образованности в обществе? Разве нет проблем среди тех же экономистов, медиков, учителей и проч.? Действительно ли юристов много, сколько их нужно для потребностей рыночной экономики, формирования правового государства? Проблему борьбы за качество нельзя подменять проблемой борьбы с количеством»².

Недавняя история нашей страны показывает, что с середины 90-х гг. XX в. произошло заметное увеличение числа людей, обучающихся «на юриста». Это стало возможным, прежде всего, за счет открытия многочисленных юридических факультетов, институтов в непрофильных высших учебных заведениях (сельскохозяйственного, строительного, агропромышленного, водного, воздушного, железнодорожного и тому подобного профиля). Открылось множество коммерческих вузов, в которых базовым стал юридический факультет. Не секрет, что это происходило только по одной причине: спасти научные коллективы в период экономического кризиса и слабого финансирования учебных заведений со стороны государства.

Юридическое образование в советское время было недостижимой вершиной для многих простых советских людей. Не в каждом регионе были юридические факультет или институт, а там, где они функционировали, при поступлении происходил серьезный отбор (надо было пройти армию, работать в правоохранительных органах, иметь соответствующее направление из государственных органов, существовал высокий конкурс). При этом предъявлялись довольно жесткие требования и к самой юридической профессии. Необходимо было быть членом КПСС (за исключением адвокатуры как особого негосударственного института), иметь безупречную репутацию.

Появившаяся возможность готовить юристов в любом вузе стала уникальным способом получения «легких» больших денег. (Впрочем, эта тенденция не миновала и факультеты экономики, финансов, психологии, которые также стали открываться повсеместно.) Спрос рождал предложение. Но указанная экономическая формула вряд ли применима к образо-

² Селюков А. Д., Левакин И. В. Проблемы совершенствования юридического образования в современной России // Вопросы правоведения. 2009. № 3/4. С. 27.

вательному процессу, так как важным фактором здесь является качество продукта, в данном случае – образовательной услуги. Никто не обращал внимания на отсутствие необходимой материальной базы – фундаментальной библиотеки с необходимым количеством юридических изданий, нужного числа преподавателей, имеющих ученые степени кандидата или доктора юридических наук и обладающих необходимым опытом преподавания; но самое главное – в новоявленных вузах не было научных школ и традиций преподавания юриспруденции.

Результатом стало огромное число выпускников, имеющих диплом юриста, но никак не профессионалов, готовых работать в новых и достаточно жестких условиях развития экономической, социальной и политической систем. В то же время, наличие элитарного образования (юридического, экономического, финансового) открывало возможность попасть во властные структуры, на государственную службу, в правоохранительные органы. Так выпускники, не имеющие ни фундаментального юридического образования, ни теоретических знаний, ни практических навыков, становятся почвой для произрастания коррупции, беззакония, безнравственности, правового нигилизма и, конечно же, криминала.

Человек, без особого труда получивший престижное образование, предполагает, что сможет так же – без труда и с помощью различных противозаконных способов – получать материальные блага. За последние два десятилетия происходит коррумпированное сращивание государственных структур, криминала и бизнеса, породившее мощную, бессмертную гидру, которая изнутри уничтожает наше государство и общество. И несомненно, что влияние на данный негативный процесс оказало в том числе и некачественное юридическое образование.

Между тем государство, пытаясь как-то выправить, спасти ситуацию, проводит различные реформы: административные, политические, экономические и даже временные (изменяя часовые пояса в Российской Федерации), осуществляет корректировки, внедряет инновации и проводит модернизацию всего, что можно и нельзя. Итогом становится еще большее недоверие к действующей власти, массовый отток капитала и людей за границу.

С 1 сентября 2011 г. тысячи студентов, поступивших на первый курс юридического факультета в различных вузах, займутся изучением юриспруденции по новым государственным образовательным стандартам. Обучение будет проходить по новой двухуровневой системе (бакалавриат и магистратура), что явилось результатом реформы высшего профессионального образования в современной России.

Как ни покажется странным, но особое внимание государства было обращено именно к государственным стандартам подготовки юристов. Во-первых, был принят Указ Президента РФ от 25 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации»³, что является неординарным событием, если учитывать, что по другим образовательным программам ничего подобно-

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 22. Ст. 2698.

го не было. Во-вторых, Распоряжением Президента РФ от 5 ноября 2009 г. № 740-рп создана Межведомственная комиссия по вопросам качества юридического образования. В-третьих, Президент РФ Д. А. Медведев прямо говорит о необходимости сокращения вузов, имеющих право подготовки юристов⁴.

В результате принимаются небесспорные⁵ федеральные государственные образовательные стандарты, которыми устанавливается порядок подготовки бакалавров и магистров по юриспруденции.

Первый уровень юридического образования регулируется Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»), утвержденным Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 464⁶ (вступил в силу с 9 июля 2010 г.) (далее – ФГОС «Бакалавр юриспруденции»).

⁴ «Количество юристов, которых готовят сейчас, просто закритично высокое. Эти люди зачастую не могут найти себе работу. А если находят, то это еще опаснее, потому что я еще могу себе представить не до конца грамотного юриста, который помогает компании, юридическому лицу, хотя это тоже плохо, это может создать проблему самому предприятию, но если такой выпускник оказывается в кресле следователя или адвоката, еще страшнее, в конечном счете, – судьи, это может иметь очень негативный эффект для всей нашей страны» (из речи Д. А. Медведева на встрече с членами президиума Ассоциации юристов России 16 апреля 2009 г. URL: <http://news.kremlin.ru/news/3775>). См. также: Встреча Д. А. Медведева со студентами томских университетов 11 февраля 2010 г. URL: <http://news.kremlin.ru/news/10522>; Из речи Д. А. Медведева в городском центре профессионального образования подмосковного Краснознаменска на встрече с сотрудниками службы занятости из разных регионов страны 15 февраля 2011 г.: «Я неоднократно уже говорил, что нашим вузам пора прекращать делать бесконечных юристов и экономистов. У нас их много, слишком много». URL: <http://news.kremlin.ru/news/10521>; и др.

⁵ К примеру, нам представляется крайне непродуманным порядок поступления в магистратуру. Если раньше, по старым государственным образовательным стандартам, можно было получить высшее юридическое образование либо после окончания четырехлетнего обучения по направлению подготовки бакалавра, либо после окончания пятилетнего обучения по направлению подготовки специалиста (более 90 % случаев) или путем второго высшего заочного образования, более чем за три года (наиболее распространенный срок 3 года 3 месяца, не учитывая сокращенные программы), то в настоящее время высшее юридическое образование (причем самого высшего уровня – магистратура) – всего за 2 года или 2 года 3 месяца (по заочной форме). Новый федеральный государственный образовательный стандарт подготовки магистра юриспруденции предоставляет возможность получить высшее юридическое образование, не имея базового (первой ступени бакалавра) юридического образования. Иными словами, выпускники, имеющие техническое образование, в которых так нуждается наше государство, могут не работать по своей специальности, а получить престижный диплом магистра юриспруденции. Если учитывать, что в магистратуре не изучаются базовые дисциплины (конституционное право, административное право, гражданское право, трудовое право, уголовное право и т.д.), то можно только догадываться, какими юристами будут выпускники магистратуры.

⁶ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

Второй уровень юридического образования регулируется Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»), утвержденным Приказом Министерства образования и науки от 14 декабря 2010 г. № 1763⁷.

Новые федеральные государственные образовательные стандарты (далее – ФГОС) существенным образом отличаются от прежних государственных образовательных стандартов, действовавших последние 10 лет. Эти различия являются настолько серьезными, что предполагают переосмысление всех основных методик преподавания юриспруденции в высшей школе. Рассмотрим различия государственных образовательных стандартов применительно к ФГОС «Бакалавр юриспруденции».

1. В новых ФГОС четко *определены виды профессиональной деятельности*, к которым готовится будущий выпускник бакалавриата, а именно: 2) правоприменительная; 3) правоохранительная; 4) экспертно-консультационная; 5) педагогическая (преподавание правовых дисциплин в образовательных учреждениях, кроме высших учебных заведений).

Исходя из указанных видов профессиональной деятельности, выпускник вуза должен уметь решать следующие профессиональные задачи:

- 1) нормотворческая деятельность;
- 2) участие в подготовке нормативно-правовых актов;
- 3) правоприменительная деятельность;
- 4) обоснование и принятие в пределах должностных обязанностей решений, а также совершение действий, связанных с реализацией правовых норм;
- 5) составление юридических документов;
- 6) правоохранительная деятельность;
- 7) обеспечение законности, правопорядка, безопасности личности, общества и государства;
- 8) охрана общественного порядка;
- 9) предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование правонарушений;
- 10) защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- 11) экспертно-консультационная деятельность;
- 12) консультирование по вопросам права;
- 13) осуществление правовой экспертизы документов;
- 14) педагогическая деятельность;
- 15) преподавание правовых дисциплин;
- 16) осуществление правового воспитания.

Можно отметить бессистемный характер представленных задач, когда

⁷ По информации, опубликованной в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» № 14 от 4 апреля 2011 г., федеральный государственный образовательный стандарт публикуется на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: <http://www.mon.gov.ru>

по непонятной причине выделяются составные части одной профессиональной деятельности, например: нормотворческая деятельность (общее) – участие в подготовке нормативно-правовых актов (частное); правоохранительная деятельность (общее) – обеспечение законности, правопорядка, безопасности личности, общества и государства, охрана общественного порядка, предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование правонарушений (частное); педагогическая деятельность (общее) – преподавание правовых дисциплин, осуществление правового воспитания (частное).

Непостижимым образом общие профессиональные навыки любого юриста выразились в профессиональные задачи: составление юридических документов; консультирование по вопросам права; осуществление правовой экспертизы документов. Более того, вряд ли бесспорно утверждение, что подобными навыками может обладать только человек, имеющий высшее юридическое образование.

С большим трудом можно осознать и понять такие задачи, как обоснование и принятие в пределах должностных обязанностей решений, а также совершение действий, связанных с реализацией правовых норм; защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; экспертно-консультационная деятельность. Следует сказать, что последнее понятие ни в ФГОС, ни в законодательстве РФ не раскрывается.

При этом вызывает озабоченность отсутствие таких задач, как правозащитная деятельность, оказание государственных услуг, осуществление административных процедур, отправление правосудия, прокурорский надзор, участие в медиации и т.д.

2. В федеральном государственном образовательном стандарте установлены *требования к результатам освоения основных образовательных программ*. Выпускник программы бакалавриата должен обладать общекультурными (ОК) и профессиональными (ПК) компетенциями. Под «компетенцией» следует понимать способность применять знания, умения и личностные качества для успешной деятельности в определенной области⁸.

К числу общекультурных компетенций ФГОС относит следующие способности будущего выпускника: осознает социальную значимость своей будущей профессии, обладает достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1); способен добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2); владеет культурой мышления, способен к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-3); способен логически верно, аргументированно и ясно строить устную и пись-

⁸ Разъяснения разработчикам основных образовательных программ для реализации федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Документ не опубликован. В марте 2011 года данный документ был разослан Министерством образования и науки РФ в вузы. URL: <http://mon.gov.ru/fgos/7240/>

менную речь (ОК-4); обладает культурой поведения, готов к кооперации с коллегами, работе в коллективе (ОК-5); имеет нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относится к праву и закону (ОК-6); стремится к саморазвитию, повышению своей квалификации и мастерства (ОК-7); способен использовать основные положения и методы социальных, гуманитарных и экономических наук при решении социальных и профессиональных задач (ОК-8); способен анализировать социально значимые проблемы и процессы (ОК-9); способен понимать сущность и значение информации в развитии современного информационного общества, сознавать опасности и угрозы, возникающие в этом процессе, соблюдать основные требования информационной безопасности, в том числе защиты государственной тайны (ОК-10); владеет основными методами, способами и средствами получения, хранения, переработки информации, имеет навыки работы с компьютером как средством управления информацией (ОК-11); способен работать с информацией в глобальных компьютерных сетях (ОК-12); владеет необходимыми навыками профессионального общения на иностранном языке (ОК-13); владеет навыками ведения здорового образа жизни, участвует в занятиях физической культурой и спортом.

Вышеперечисленные требования к выпускнику являются крайне размытыми и чрезмерно завышенными. Раньше, ни в государственном образовательном стандарте бакалавров (2000 г.), ни в государственном образовательном стандарте специалистов (2000 г.) юриспруденции, вообще ничего не говорилось об общекультурных требованиях к выпускнику вуза. Может быть, это было и не правильно, и не соответствует требованиям современного государства, но почему ФГОС содержит огромное количество неоднозначных и малопонятных категорий? Например, почему выпускник должен обладать «достаточным» уровнем правосознания, а не высоким, и кто определяет степень этой достаточности?

Крайне оценочной и необъективной представляется категория «добросовестность исполнения профессиональных обязанностей». Каким образом научить выпускника выполнять свои профессиональные обязанности добросовестно? Добросовестность – это человеческое качество, которое присуще не каждому человеку. Однако отсутствие этого качества еще не означает, что человек не может быть высокопрофессиональным юристом. Крайне странной и неопределенной представляется и категория «культура мышления». В законодательстве Российской Федерации отсутствует ответственность за мысли, сновидения и подобные нематериальные явления и процессы. Наверное, еще ни одна наука не разработала методов, чтобы научить человека мыслить, а вот рассуждать, анализировать, синтезировать и т.п. – это вполне возможно и допустимо. Не могут считаться конкретными и такие категории, как «культура поведения», «стремление к саморазвитию», «умение логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь». И можно долго гадать – что же представляет собой «нетерпимое отношение к коррупционному поведению»?..

Единственное, что не вызывает больших нареканий, – это владение компьютерными технологиями, иностранными языками и навыками ведения здорового образа жизни. Хотя вряд ли эти, сами по себе крайне положительные, навыки окажутся решающими в том случае, когда человек с ограниченными возможностями обучается юриспруденции. А если строго следовать ФГОС, у абитуриентов вряд ли будет возможность получить полноценное юридическое образование!

Вторым блоком компетенций в государственном стандарте идут профессиональные компетенции, которые разделены по видам профессиональной деятельности.

Так, в нормотворческой деятельности выпускник должен быть способен участвовать в разработке нормативно-правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности (ПК-1); в правоприменительной деятельности выпускник должен быть способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2); обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права (ПК-3); принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4); применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-5); юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6), а также владеть навыками подготовки юридических документов (ПК-7).

В правоохранительной деятельности выпускник вуза должен быть готов к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства (ПК-8); способен уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ПК-9); выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения (ПК-10); осуществлять предупреждение правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствовавшие их совершению (ПК-11); выявлять, давать оценку коррупционного поведения и содействовать его пресечению (ПК-12); правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации (ПК-13).

В экспертно-консультационной деятельности выпускник программы бакалавриата должен быть готов принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (ПК-14); способен толковать различные правовые акты (ПК-15); давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных видах юридической деятельности (ПК-16).

В педагогической деятельности выпускник должен быть способен преподавать правовые дисциплины на необходимом теоретическом и методическом уровне (ПК-17); управлять самостоятельной работой обучающихся (ПК-18); эффективно осуществлять правовое воспитание (ПК-19).

Интересно сравнить данные положения о компетенциях с требованиями к выпускнику, окончившему программу специалитета по прежнему государственному образовательному стандарту. В соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности 030501 «Юриспруденция» (квалификация – юрист), утвержденному приказом Министерства образования РФ от 27 марта 2000 г. выпускник (юрист), во-первых, должен уметь: толковать и применять законы и другие нормативные правовые акты; обеспечивать соблюдение законодательства в деятельности государственных органов, физических и юридических лиц; юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства; разрабатывать документы правового характера, осуществлять правовую экспертизу нормативных актов, давать квалифицированные юридические заключения и квалификации; принимать правовые решения и совершать иные юридические действия в точном соответствии с законом; вскрывать и устанавливать факты правонарушений, определять меры ответственности и наказания виновных; предпринимать необходимые меры к восстановлению нарушенных прав; систематически повышать свою профессиональную квалификацию, изучать законодательство и практику его применения, ориентироваться в специальной литературе.

Во-вторых, выпускник должен: обладать гражданской зрелостью и высокой общественной активностью, профессиональной этикой, правовой и психологической культурой, глубоким уважением к закону и бережным отношением к социальным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, высоким нравственным сознанием, гуманностью, твердостью моральных убеждений, чувством долга, ответственностью за судьбы людей и порученное дело, принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты, необходимой волей и настойчивостью в исполнении принятых правовых решений, чувством нетерпимости к любому нарушению закона в собственной профессиональной деятельности; понимать сущность и социальную значимость своей профессии, четко представлять сущность, характер и взаимодействие правовых явлений, знать основные проблемы дисциплин, определяющих конкретную область его деятельности, видеть их взаимосвязь в целостной системе знаний и значение для реализации в профессиональной деятельности.

Главное отличие указанных компетенций от требований, предъявляемых к юристу (выпускнику вуза), – это явный декларативный характер последних. Понятно, что предполагается идеальная модель юриста, которая должна перерасти в практическую плоскость, когда студентом будут изучаться различные профильные и иные развивающие дисциплины.

Слабым звеном нынешнего процесса обучения принято считать недостаточность практических знаний и навыков у выпускников юридических вузов, излишнюю теоретизированность учебных дисциплин. В новом

ФГОС сделаны несколько иные акценты в профессиональной подготовке будущего юриста. Так, новыми направлениями подготовки юриста являются нормотворческая деятельность (ПК-1) и педагогическая деятельность (ПК-17,18,19). Имеются новые положения и в правоприменительной (ПК-2,5,7), правоохранительной (ПК-8, 12, 13) и экспертно-консультационной деятельности (ПК-14, ПК-16).

Вместе с тем, вызывает тревогу и озабоченность тот факт, что при увеличении требований (компетенций) к будущему выпускнику вуза (бакалавру юриспруденции), по сравнению со специалитетом, нормативный срок обучения составляет не пять, а четыре года. Стало быть, чтобы студенты могли соответствовать установленным требованиям, при уменьшении нормативного срока обучения на них должна быть возложена серьезная учебная нагрузка.

Еще одним немаловажным обстоятельством является сам механизм реализации общекультурных и профессиональных компетенций, предусмотренных ФГОС. Так, на смоделированный вопрос: имеет ли право вуз при разработке своей основной образовательной программы изменять редакцию компетенций, приведенных в ФГОС, Министерством образования и науки был дан следующий ответ: компетенции, приведенные во ФГОС, являются обязательными для разработки вузом основных образовательных программ. Вуз имеет право предусматривать дополнительные компетенции с учетом направленности (профиля) своей образовательной программы. Таким образом, составителям основных образовательных программ, а также разработчикам рабочих учебных планов и учебно-методических комплексов была явлена «японская головоломка». Проблема заключается в том, что администрации факультета и преподавателям нужно решить задачи на соответствие определенных учебных дисциплин (учебных курсов) установленным компетенциям. Учитывая разнообразие курсов и отсутствие четкого понимания, почему та или иная компетенция должна относиться к этой учебной дисциплине (например, к административному праву, к уголовному праву, к банковскому праву и т.д.), все свелось к простому формализму и механическому распределению компетенций по курсам.

Стоит сказать, что в некоторых вузах пошли другим путем. Разработчиком учебной программы самостоятельно адаптировались (изменялись, дополнялись) профессиональные компетенции применительно к учебной дисциплине. Например, в учебно-методических комплексах иногда указывалось следующее: выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать административные и иные правонарушения в рамках административного права (ПК-10); осуществлять предупреждение административных правонарушений и дисциплинарных проступков государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а также устранять причины и условия, способствовавшие их совершению (ПК-11); выявлять и давать оценку коррупционного поведения, в том числе государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, и содей-

ствовать его пресечению (ПК-12); толковать различные правовые акты, в том числе являющиеся источниками административного права (ПК-15); эффективно осуществлять правовое воспитание обучающихся в учреждениях общего среднего, начального профессионального и среднего профессионального образования (ПК-19).

Конечно, это вряд ли можно назвать единственно правильным выходом из сложившейся ситуации (и прямо противоречит разъяснениям Министерства образования и наук), однако по некоторым дисциплинам крайне сложно подобрать соответствующие компетенции.

3. Еще одним значительным отличием нового ФГОС является *отсутствие обязательного минимума содержания основной образовательной программы*. В тексте государственного стандарта 2000 г. указывался индекс дисциплины (ГСЭ, ОПД, Ф, НР и т.д.), наименование дисциплины, ее основное содержание и количество часов, отведенных на изучение данной дисциплины. Так, административное право относилось к общепрофессиональным дисциплинам федерального (обязательного) компонента (ОПД.Ф.09), а минимальное его содержание включало изучение следующих вопросов (тем): Административное право в правовой системе Российской Федерации; управление, государственное управление, исполнительная власть; понятие административного права, предмет и метод административно-правового регулирования; соотношение административного права с другими отраслями права; система административного права; административно-правовые нормы; источники административного права; административно-правовые отношения; субъекты административного права; административно-правовые формы и методы государственного управления; ответственность по административному праву; административное право и законность в управлении; административно-процессуальное право; административно-правовая организация в отраслях материального производства, в социально-культурной и административно-политической сфере; административное право зарубежных стран.

Исходя из минимальных требований к содержанию административного права, строились учебные программы по данной дисциплине; разрабатывались и издавались учебники, которые среди ученых в области административного права традиционно именовались «классическими»⁹.

⁹ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. М., 2009. 928 с. ; Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониана и Ю. Н. Старилова. М., 2010. 784 с. ; Административное право России : учебник. М., 2007. 712 с. ; Административное право России: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. 992 с. ; Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский и др. ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2007. 704 с. ; Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2006. 688 с. ; Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. М., 2008. 697 с. ; *Бахрах Д. Н., Татариан В. Г.* Административное право России : учебник. М., 2009. 608 с. ; и др.

В новом ФГОС административное право, наряду с еще 19 дисциплинами¹⁰, включено в профессиональный цикл – базовую (обязательную) часть (Б.3). При этом отсутствуют минимальные требования к содержанию дисциплины, а также количество часов (зачетных единиц) на изучение административного права. Вместе с тем, ФГОС указывает, что в результате изучения базовой части цикла обучающийся

должен знать: природу и сущность государства и права; основные закономерности возникновения, функционирования и развития государства и права, исторические типы и формы государства и права, их сущность и функции; механизм государства, систему права, механизм и средства правового регулирования, реализации права; особенности государственного и правового развития России; роль государства и права в политической системе общества, в общественной жизни; основные исторические этапы, закономерности и особенности становления и развития государства и права России, а также государства и права зарубежных стран; особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России; основные положения отраслевых юридических и специальных наук, сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов, правоотношений в различных отраслях материального и процессуального права: административного права, гражданского права, гражданского процесса, арбитражного процесса, трудового права, уголовного права, уголовного процесса, экологического права, земельного права, финансового права, налогового права, предпринимательского права, права социального обеспечения, международного права, международного частного права; знать технико-криминалистические средства и методы, тактику производства следственных действий; формы и методы организации раскрытия и расследования преступлений; методики раскрытия и расследования преступлений отдельных видов и групп;

уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов; давать квалифицированные юридические заключения и консультации; правильно составлять и оформлять юридические документы; применять технико-криминалистические средства и методы;

¹⁰ В базовую (обязательную) часть нового ФГОС «Бакалавр юриспруденции» (Б.3) также включены: Теория государства и права; История отечественного государства и права; История государства и права зарубежных стран; Конституционное право; Гражданское право; Гражданский процесс; Арбитражный процесс; Трудовое право; Уголовное право; Уголовный процесс; Экологическое право; Земельное право; Финансовое право; Налоговое право; Предпринимательское право; Международное право; Международное частное право; Криминалистика; Право социального обеспечения.

правильно ставить вопросы, подлежащие разрешению, при назначении судебных экспертиз и предварительных исследований; анализировать и правильно оценивать содержание заключений эксперта (специалиста); использовать тактические приемы при производстве следственных действий и тактических операций; выявлять обстоятельства способствующие совершению преступлений; планировать и осуществлять деятельность по предупреждению и профилактике правонарушений; выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения;

владеть: юридической терминологией, навыками работы с правовыми актами; *навыками:* анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности; анализа правоприменительной и правоохранительной практики; разрешения правовых проблем и коллизий; реализации норм материального и процессуального права; принятия необходимых мер защиты прав человека и гражданина; навыками применения технико-криминалистических средств и методов обнаружения, фиксации и изъятия следов и вещественных доказательств; методикой квалификации и разграничения различных видов правонарушений.

Очевидно, что при разработке новой учебной программы, в соответствии с ФГОС, необходимо учитывать как общие, так и специальные (т.е. применимые только для конкретной отрасли, учебной дисциплины) компетенции, перечисленные в бессистемном порядке в данном разделе.

Так, для административного права общими компетенциями будут являться:

должен знать: роль государства и права в политической системе общества, в общественной жизни; особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России;

уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов; давать квалифицированные юридические заключения и консультации; правильно составлять и оформлять юридические документы; правильно ставить вопросы, подлежащие разрешению, при назначении судебных экспертиз и предварительных исследований; анализировать и правильно оценивать содержание заключений эксперта (специалиста); планировать и осуществлять деятельность по предупреждению и профилактике правонарушений; выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения;

владеть: юридической терминологией, навыками работы с правовыми актами; *навыками:* анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности; анализа правопримени-

тельной и правоохранительной практики; разрешения правовых проблем и коллизий; реализации норм материального и процессуального права; принятия необходимых мер защиты прав человека и гражданина; навыками применения технико-криминалистических средств и методов обнаружения, фиксации и изъятия следов и вещественных доказательств; методикой квалификации и разграничения различных видов правонарушений.

К специальным компетенциям, которые должны быть освоены при изучении административного права, следует отнести следующее: обучающийся должен знать основные положения административно-правовой науки, сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов административного права, правовых статусов субъектов административного права, административных правоотношений в различных отраслях материального и процессуального административного права.

Наверное, вряд можно назвать абсолютно понятной и столь же эффективной подобную систему изучения административного права, особенно если вспомнить, что система учебной дисциплины «Административное право» десятилетиями разрабатывалась ведущими учеными, и вряд ли в течение одного-трех лет можно (а главное – целесообразно ли?!) сломать старую и построить новую систему административного права.

Еще одним отрицательным моментом, который возникает в результате отсутствия четких минимальных требований к содержанию административного права, может быть *чрезмерная свобода усмотрения* при разработке нового курса административного права. Велика вероятность того, что изучение административного права может свестись к изучению студентами пособий для подготовки к экзаменам (которых в настоящее время – бесчисленное множество), сокращенных учебников и схем с ответами на вопросы.

Этому может также способствовать и отсутствие жестко закрепленного в государственном стандарте количества академических часов, отведенных на изучение административного права. Новый ФГОС отводит на изучение базовых (обязательных) дисциплин 133 зачетных единицы. Одна зачетная единица равна 36 академическим часам. Таким образом, вузы самостоятельно определяют количество зачетных единиц (академических часов), которые отводятся на изучение той или иной учебной дисциплины. В предыдущем государственном стандарте такой возможности у вузов не имелось, например, для изучения административного права устанавливалось 188 академических часов.

Как показывает практика, обычно вузами по новому ФГОС отводится для изучения административного права от 6–7 зачетных единиц, т.е. 216–252 академических часа. В этом случае сохраняется возможность изучения административного права в тех же объемах, что и раньше. Однако некоторые вузы могут выбрать путь сокращения объема изучения административного права, что является, может быть, и не совсем правильным, но соответствует требованиям нового федерального государственного образовательного стандарта.

4. Новый ФГОС существенно *меняет виды и формы учебных занятий*, а также *их соотношение*. Так, согласно п. 7.3 ФГОС «Бакалавры юриспруденции», удельный вес занятий, проводимых в активных и интерактивных формах, должен составлять не менее 20 процентов аудиторных занятий; а занятия лекционного типа не могут составлять более 40 процентов аудиторных занятий.

Вместе с тем, как установлено в пункте 7.13 указанного ФГОС, по таким дисциплинам, как административное право, гражданское право, гражданский процесс, арбитражный процесс, уголовное право, уголовный процесс, трудовое право, экологическое право, земельное право, финансовое право, налоговое право, предпринимательское право, право социального обеспечения, международное право, международное частное право, криминалистика, а также по дисциплинам (модулям) вариативной части, рабочие программы которых предусматривают цели формирования у обучающихся профессиональных умений и навыков, практические занятия должны проводиться в объеме не менее 70 процентов от объема аудиторных занятий.

Все это в значительной мере усложняет задачу разработки учебных дисциплин, так как прежний государственный стандарт предусматривал равенство между лекционными и практическими занятиями. Поэтому учебные курсы строились по такому плану, когда все темы имели лекционную часть и практическую составляющую в виде семинарских занятий. Недопустимо было без изложения на лекциях каких-либо базовых и фундаментальных основ правового института сразу переходить к его практическому изучению на семинарских занятиях.

Для обеспечения практического соблюдения требований нового ФГОС административное право должно изучаться в высшем учебном заведении в соотношении 30–35 академических часов – лекции и 100–105 академических часов – практические занятия (семинары). Очевидным следствием такого обновления образовательного процесса должно стать и появление нового учебно-методического обеспечения преподавания учебного курса «Административное право». Таким образом, необходимо разработать и издать новые, соответствующие указанным нормативам, учебники, учебные пособия, учебно-методические материалы. Здесь нужно помнить и о том, что в России подготовлено и издано крайне мало практикумов по административному праву, а практикумы, используемые сегодня в учебном процессе, в соответствии с новым ФГОС подлежат необходимой переработке. Таким образом, введение в действие нового федерального государственного образовательного стандарта от 4 мая 2010 г. ставит проблему стремительного обновления базовых учебников по административному праву. На наш взгляд, это может стать весьма реальным и эффективным стимулом для ученых страны, работающих в сфере исследования проблем административно-правового регулирования общественных отношений, в том числе, и для пересмотра сложившейся на протяжении десятилетий системы и структуры административного права как отрасли и как учебной дисциплины.

В течение нескольких последних лет в России достаточно интенсивно организуются и проводятся множество научно-практических конференций, посвященных решению задач развития общего административного права, его отдельных институтов, совершенствованию федерального и регионального административного и административно-процессуального законодательства. Однако, как правило, на этих научных форумах предметом обсуждения традиционно становятся вопросы административно-правового регулирования управленческих отношений, а проблеме преподавания административного права особого внимания не уделяется. В принципе, это понятно и объяснимо, так как именно на научных конференциях могут зарождаться и обсуждаться новые идеи, докладываются итоги проведенного изучения той или иной проблемы, проводится анализ действующего законодательства, демонстрируются результаты обобщения практики и предлагаются основные пути ее улучшения. Однако развитие законодательства невозможно представить без развития соответствующей отрасли права, без адекватного образовательного процесса по тому или иному учебному курсу.

Как правило, основными темами теоретического осмысления и научных дискуссий на проводимых конференциях по административному праву являются следующие: разнообразные проблемы теории современного административного права; административная реформа; органы исполнительной власти; административные регламенты; государственная служба; порядок разрешения конфликтов на государственной службе; противодействие коррупции в системе государственного управления; административное нормотворчество; полиция (полицейское право) в России; административный надзор; административные процедуры; административный процесс; различные виды административных производств (производство по обращениям граждан, административно-надзорного производство, лицензионное, разрешительное, регистрационное); административно-правовая защита прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц; административно-правовые споры; административная юстиция; защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение правопорядка; административная ответственность; административная деликтология; профилактика и предупреждение административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях; деятельность органов внутренних дел; актуальные проблемы отраслей, смежных с отраслью административного права¹¹.

¹¹ См.: Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию И. И. Веремеенко / отв. ред. А. С. Дугенец, В. И. Майоров. М., 2008 ; Теория и практика административного права и процесса : материалы Пятой Всерос. науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 7–9 октября 2010 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Майкоп, 2010. Ч. I–II ; Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию проф. А. Б. Зеленцова / отв. ред. А. М. Волков. М., 2011 ; Актуальные проблемы административного права и административного процесса : сб. науч. ст., посвященных 100-летию А. Е. Лунёва и 85-летию Ю. М. Козлова / отв. ред. Э. П. Андрюхина. М., 2011.

Однако, отдавая должное развитию научных дискуссий по основным проблемам современного административного права, целесообразно думать и о реформировании российского административного права как учебной дисциплины. К сожалению, все мы – участники научных форумов, часто повторяясь, говорим в основных тезисах докладов и сообщений об уже неоднократно озвученных «перспективах» модернизации и государственного управления и самой отрасли административного права, но чрезвычайно мало внимания уделяем проблеме нового структурирования учебной дисциплины и развитию учебно-методического обеспечения учебного процесса по курсу «Административное право».

Конечно, все зависит от главных подходов к реформе административного права и его институтов, от представлений ученых о состоянии административного права и российской науки административного права. Но, как известно, на определенном этапе дискуссий, обсуждения планов реформирования или модернизации нужно переходить к практической их реализации, к практической деятельности по изменению и структуры, и содержания учебного курса. Очевидно, именно ученые – специалисты в области административного права должны поставить перед Министерством образования и науки РФ следующие задачи: изменение стандартов реального почасового изучения учебного курса «Административное право»; уточнение места этой отрасли права в системе правовых дисциплин; перестройка системы и содержания специальных учебных курсов, находящихся традиционно в структуре административного права.

В настоящее время содержание и структура учебного курса «Административное право» и время, нормативно установленное для его изучения, вряд ли возможно «соединить» в единый образовательный процесс; невозможно оправдать какими-либо более или менее приемлемыми аргументами чрезвычайно малое количество времени, установленное для познания теории административного права. Фактически лекционная часть учебного процесса включает в себя фрагментарный обзор сначала основных тем административно-правовой теории, а затем и (одновременно или параллельно) краткий обзор действующего в этой сфере законодательства. Академического времени на последовательное и основательное познание (изучение) сложившихся в административном праве теоретических конструкций, весьма крупных комплексных институтов и подотраслей административного права, новелл и перспектив развития административного права – действующие образовательные стандарты не устанавливают. Как показывает практика, поступающие в магистратуру бакалавры в большинстве своем демонстрируют отсутствие базовых и глубоких знаний теории административного права и действующего российского административного и административно-процессуального законодательства.

Осуществляемая в стране модернизация государственной и общественной жизни чрезвычайно своевременна и весьма важна по своим задачам, порядку осуществления и планируемым результатам. Но сферы модернизации могут быть разными. Разной является и степень модернизацион-

ных усилий в зависимости от отрасли отношений и сферы жизнедеятельности. Именно в сфере самого образования и в области государственного управления образованием модернизация необходима в большей степени. Но модернизация должна улучшать практику государственного управления образовательными процессами, создавать новые стандарты образования, которые должны обеспечивать и новое качество жизни в реорганизуемых сферах управления.

Даже первичные результаты модернизации в сфере образования должны оцениваться (приниматься / не приниматься) обществом и специалистами, не говоря уже о конечных итогах реформирования этой сферы отношений. Модернизация не должна создавать практику образовательного процесса, в отношении которого повсеместно раздаются критические замечания, и масштаб критики гораздо более высокий, чем он был до проведения модернизационных мероприятий.

Складывается впечатление, что управленческий аспект образовательной деятельности в настоящее время в меньшей степени интересует авторов и исполнителей административной реформы. Какими, например, мотивами руководствовались они, изменяя соотношение лекционных (30 %) и практических занятий (70 %) в учебном процессе по изучению административного права? Каков стандарт представлений о соотношении лекционного и практического материала при преподавании правовых дисциплин? Вряд ли подобные новации способны обеспечить формирование у студентов правильного представления о сущности, содержании, системе и структуре действующего права. Фактически в учебный процесс закладывается очень серьезное противоречие: отсутствие начальных (подготовительных) знаний по той или иной отрасли права у студентов (которые традиционно они получали на лекциях) будут компенсироваться такой же лекцией, только читаемой на практических занятиях.

В чем же эффект реформы, если вслед за другими специалистами мы готовы констатировать: это направление в тупик. Юридическое образование, реализуемое в подобном формате, в течение многих лет получают в России студенты-заочники. Смеем утверждать, что результаты заочного обучения (как прошлых лет, так и современного) в университетах, как правило, весьма низкие; они дают возможность судить и о том, что произойдет с качеством получаемого образования в юридических вузах в связи с внедрением в него нового государственного стандарта.

Обрывочное, бессистемное, фрагментарное (как будто ориентированное на подготовку именно *практиков*) обучение и соответственно познание административного права на самом деле создает основу для «шпаргалочного» изучения этой дисциплины. Но ведь студенты изучают одновременно несколько учебных курсов, и практически по каждому из них в структуру учебного процесса все больше включаются практические занятия (семинары). А как же быть с подготовкой к семинарам? Ведь студенты будут получать предварительно задания по всем учебным дисциплинам. В состоянии ли они будут качественно готовиться ко всем этим практическим занятиям? Причем, это будет осуществляться в условиях отсутствия

необходимых предварительных знаний и должной осведомленности по множеству тем соответствующего учебного курса, получаемых в прежние времена на лекциях.

Реальный учебный процесс теряет необходимое в таких случаях единство и лишается внутреннего потенциала для обеспечения стабильности образовательного процесса. Традиционная российская система юридического образования оказывается поставленной под сомнение; именно западно-европейские стандарты и образцы образования взяты за основу без какого-либо критического осмысления. Но стандарты образования – это не тот случай, когда западные технологии априори признаются лучшими.

Самым главным недостатком современной политики в области перестройки образования является отсутствие сведений о негативных результатах образования в других странах, отсутствие какого-либо обобщения данного опыта в образовательной сфере. Нежелание поставить под сомнение стандарты образования, принятые за рубежом, также является фактором, обосновывающим противоречивые действия в области реформирования высшего юридического образования в стране. При таком подходе скоро станет очевидным перевод образовательного процесса из активно обучающего в самостоятельный или формально-рекомендательный – когда студенты самостоятельно будут познавать ту или иную сферу правового регулирования. Конечно, в необходимых пределах самостоятельная подготовка всегда будет оставаться постоянным фактором получения информации и образования, но кажущаяся очевидность повышения активности студентов на практических занятиях (за счет уменьшения пассивного познания права на лекциях) в реальности не может изменить в лучшую сторону сам процесс получения знаний и заметно повысить результаты образовательного процесса.

С другой стороны, для новых условий преподавания административного права необходима и переподготовка профессорско-преподавательского состава, нужны новые практикумы. Образовательная деятельность будет осуществляться в соответствии с новыми представлениями о задачах учебного процесса по административному праву.

Проблемы совершенствования юридического образования в России, к сожалению, не получили ожидаемого или требуемого обсуждения. Между тем встречаются весьма интересные работы, авторы которых высказывают критические суждения относительно предпринимаемых шагов по реформе высшего юридического образования. Например, А. Д. Селюков и И. В. Левакин пишут о том, что «проводимая в настоящее время кампания по наведению порядка в сфере юридического образования вызывает много вопросов»¹². Импонирует мнение указанных ученых о том, что «пропагандируемая и насильно внедряемая Министерством образования и науки Российской Федерации система тестирования» направлена на «механическое освоение студентами объема знаний» и противоречит про-

¹² Селюков А. Д., Левакин И. В. Указ. соч. С. 26.

цессам «развития юридического мышления, навыков научного анализа, формирования юридической этики»¹³.

В новых современных условиях, когда в России и за рубежом обсуждаются проблемы формирования «глобального административного права» (или «международного административного права»)¹⁴, образовательная административная реформа достаточно стремительно разрушает правильные представления о сущности и содержании административного права как учебной дисциплины. В таких «комфортных» условиях впору бы говорить о совершенствовании учебного процесса по административному праву.

Развитие новых представлений о преподавании административного права невозможно без изменения представлений о сущности современного административного права, понимания характера отношений, которые регламентируются его нормами. Необходимо поддержать основные идеи, вырабатываемые в течение последних лет, о необходимости поиска новых представлений о значении, сущности, содержании и структуре российского административного права¹⁵. Нельзя не согласиться с мнением А. Б. Зеленцова, считающего целесообразным активизировать «исследования «глобального административного пространства» для дальнейшей демократической перестройки отечественного административного права с учетом современных вызовов, порождаемых процессами правовой глобализации. В этих условиях основная задача нашей науки состоит в том, чтобы понять, овладеть и упорядочить стихийно развертывающиеся процессы юридической транснационализации (глобализации) и рационально управлять ими с учетом российской правовой идентичности»¹⁶.

Повышают значимость и актуальность обсуждаемой тематики слова А. Б. Зеленцова о сохранении российской правовой идентичности, когда речь идет о реформировании системы юридического образования, о кардинально новых стратегиях в проведении образовательных административных реформ, игнорирующих в полной мере положительные черты опыта советского и постсоветского юридического образования. Складывающаяся система юридического образования в результате проводимых на протяжении десятилетия реформ безаргументированно, непонятно и неэффективно изменяет систему сложившихся отношений в области

¹³ Селюков А. Д., Левакин И. В. Указ соч. С. 29–30.

¹⁴ См., например: Зеленцов А. Б. Новое административное право : юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию проф. А. Б. Зеленцова / отв. ред. А. М. Волков. М., 2011. С. 12–26.

¹⁵ См., например: Нехайчик В. К. Актуальные проблемы правопонимания и сущности административного права в исследовании механизма административно-правового воздействия // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом : материалы Всерос. научно-практ. конф., посвященной 60-летию проф. А. Б. Зеленцова / отв. ред. А. М. Волков. М., 2011. С. 246–255.

¹⁶ Зеленцов А. Б. Указ соч. С. 26.

высшего юридического образования в стране. Если оппоненты потребуют доказательств в обоснование данной точки зрения – лучшими из них станут многочисленные публикации, обзоры, мнения специалистов и граждан на данную тему, содержащие негативную оценку образовательных реформ. Для поиска более существенных аргументов, разумеется, нужны исследования. Да только кто же их будет проводить в нынешних условиях скорейшего и, по сути, необъясненного реформирования системы юридического образования!

«Государственная политика в сфере реформирования юридического образования должна быть конституционно выверенной, последовательной и системной, проводиться с опорой на национальные традиции высшей школы и в полной мере учитывать передовой зарубежный опыт»¹⁷, – пишет Н. С. Бондарь. К сожалению, зачастую реформирование подменяется насыщением содержания образования иностранными терминами, как бы призванными придать особый интернациональный смысл и оправдать предпринятые усилия. Так и хочется задать вопрос: присматривают ли за идеологами и одновременно исполнителями административной образовательной реформы политики, государственные деятели и органы гражданского общества?

Если судить о проводимой в стране *модернизации*, то получается, что ее конечной целью «оказывается создание сильной страны, а главным инструментом – эффективное государство, которое на определенном этапе становится и целью, и средством модернизации»¹⁸. Очевидно, что сильное государство невозможно представить без признаваемой обществом вообще и юридическим сообществом в частности системы юридического образования, которое и может служить условием модернизации государства и его институтов, государственной деятельности и правовых процессов. Думается, не «просвещенная элита» (как об этом пишут в книгах о модернизации¹⁹) является движущей силой модернизации страны, а само общество, представители различных профессий, люди, обладающие глубокими профессиональными знаниями, в том числе и юристы, получившие полноценное юридическое образование в рамках правильно организованного учебного процесса.

Полагаем, что проблемы, сопутствующие сегодня учебному процессу по административному праву, во многом являются характерными и для других отраслей права и иных учебных дисциплин. Следовательно, в настоящее время назрела необходимость пересмотра структуры юридического образования в России. Но осуществлять эффективную работу по улучшению образовательных процессов нужно не в угоду политике модернизации, а реально осмысливая масштабность проблемы и необходи-

¹⁷ Бондарь Н.С. Ценность конституционного права как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2011. Вып. 12. С. 39.

¹⁸ Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке / отв. ред. А. Н. Аринин. М., 2010. С. 31.

¹⁹ См.: Там же. С. 33.

мость ее творческого и позитивного разрешения. Несмотря на принятые политические решения в сфере совершенствования юридического образования в стране, на постоянное внимание к этой проблеме со стороны специалистов, реальных действий по изменению ситуации и по улучшению учебного процесса фактически не совершено.

Вряд ли нужно искать новые аргументы, подтверждающие важность обеспечения полноценного образовательного процесса в области юриспруденции. От качества высшего юридического образования зависит в полной мере эффективность государственно-правового строительства, качество самой правовой жизни в стране, успехи правоприменения²⁰, высокий уровень законотворчества, законность и полезность осуществляемой государственной деятельности. Здесь весьма уместно привести мнение Н. С. Бондаря, когда он обосновывает и развивает предлагаемую им концепцию *конституционной модели юриста*: «Игнорирование ... конституционных начал при выработке целей и программ юридического образования приводит к глубоким деформациям как личностных, так и профессиональных качеств юриста, дискредитирует саму юриспруденцию как «искусство добра и справедливости»²¹. По мнению Н. С. Бондаря, «структурная модель современного юриста может быть представлена ... как определенная система профессионально-образовательных координат и алгоритмов, определяющих: а) стоящие перед юристом конституционно значимые перспективные и текущие задачи его профессиональной ... деятельности; б) необходимые для решения соответствующих публично значимых задач личные и профессиональные качества юриста; в) технологию (алгоритмы) формирования юриста как личности и специалиста сообразно с предъявляемыми к нему *универсальными* (характерными для юридического образования в целом) и *специальными* (отвечающими конкретному направлению профессиональной деятельности юриста) знаниями, умениями и навыками»²².

Сегодня проводится работа по выработке планов совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации. Очевидно, в ближайшее время будет утверждена *новая концепция реформирования административного законодательства*, будут определены основные этапы и пределы кодификации административного законодательства, новая модель административного процессуального законодательства, институт административных процедур, система административной юстиции. Все это неминуемо приведет и к переосмыслению теоретических стандартов административно-правового регулирования. Очевидно, следствием данных решений должна стать и разработка новых стандартов преподавания административного права, поиск путей

²⁰ См.: О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 // Рос. газ. 2011. 25 мая; Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : утв. Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Рос. газ. 2011. 24 авг.

²¹ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 41.

²² Там же. С. 40.

развития учебной дисциплины, уточнение временных параметров преподавания данного учебного курса в высших учебных заведениях.

Именно в этих новых условиях, как нам представляется, наконец появится возможность иного (с опорой на другие *критерии*) деления административного права на Общую и Особенную части. Даже не принимая во внимание зарубежный опыт построения учебного курса административного права (хотя кому-то такой подход покажется неперспективным или вообще ненужным), следует задуматься над сущностью этой проблемы.

Современная Особенная часть административного права России является фактически продолжением таких тем из Общей части административного права, как «Органы исполнительной власти», «Исполнительная власть и государственное управление», «Государственная служба», а также прочих институтов этой отрасли права. Фактически речь идет об отраслевом административно-правовом регулировании построения и функционирования исполнительной власти и ее государственных органов (управление в области внутренних дел, управление в сфере здравоохранения, в области науки и образования, финансов и кредита, налогов, иностранных дел, таможенного дела и т.д.). Если брать данный критерий для такого широкого обобщения и разделения административного права на Общую и Особенную части, тогда в большинстве административно-правовых институтов также обнаружится определенное количество критериев, по которым административное право можно будет разделить в дальнейшем и на иные части, например: «Правоохранительное административное право», «Административно-налоговое право», «Административно-таможенное право», «Административно-бюджетное право». Данный перечень можно без труда продолжить. Но имеет ли это хоть какой-то смысл?

Здесь целесообразно обратить внимание на мнение П. И. Кононова, который при характеристике Особенной части административного права (в зависимости «от сферы функционирования государства и общества, регулируемой административно-правовыми нормами»²³) обращает внимание на такие его элементы, как: административно-экономическое право, административно-финансовое право, административно-социальное право, военно-административное право, «право государственной безопасности», административно-охранительное право, административно-иностранное право²⁴. Разумеется, каждая идея и каждое авторское мнение может находить на практике соответствующее словесное определение и профессиональную принадлежность. Возникает вопрос: что же конкретно меняется в предметно-отраслевой системе Особенной части административного права, если переходить к указанным выше наименованиям? Каков же те-

²³ Кононов П. И. К вопросу о системе современного российского административного права // Теория и практика административного права и процесса : материалы Пятой Всерос. науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 7–9 октября 2010 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Майкоп, 2010. Ч. I. С. 25.

²⁴ См.: Там же. С. 25–26.

оретико-практический смысл деления Особенной части административного права на такие «отрасли» или «подотрасли»? Как можно будет строить учебный процесс в рамках этой классификации, если учитывать уже имеющиеся в системе отраслей российского права отрасли, подотрасли и институты, в которых регламентируются аналогичные общественные отношения? Почему вообще, например, «административно-финансовое право» должно находиться в Особенной части административного права? Получается, что административно-финансовым правом можно заменить и само финансовое право. Если нет, то тогда в каком объеме остается финансовое право, и каков предмет административно-финансового права? Словом, очень много вопросов, для разрешения которых требуются основательное исследование проблемы и серьезные научные дискуссии.

П. И. Кононов заключает: «Указанные группы административно-правовых норм, составляющих Особенную часть административного права, как правило, сосредоточены в отдельных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере функционирования государства и общества»²⁵. Именно данные рассуждения привели П. И. Кононова к предложению кодификации административного законодательства в виде «Административного кодекса Российской Федерации», который объединял бы самые общие нормы административного права, «в частности, основы построения и деятельности системы административных органов, в том числе органов исполнительной власти, типичные правовые формы и методы их деятельности, основы административно-правового статуса индивидуальных субъектов и организаций»²⁶. И, хотя П. И. Кононов знает о существующем «в науке административного права скептическом отношении к возможности подготовки и принятия Административного кодекса Российской Федерации»²⁷, он предлагает включить в данный кодекс «основы административно-правового статуса физических лиц и организаций»²⁸.

Каким же образом один и тот же закон может, с одной стороны, регламентировать основы построения системы исполнительной власти и ее органов, а с другой – основы административно-правового статуса граждан и организаций? Все это многообразие правовых норм предлагается назвать Административным кодексом РФ. В действительности же можно говорить о том, что либо (1) соответствующий кодифицированный нормативный правовой акт регламентирует систему отношений в области организации и функционирования органов исполнительной власти и государственного управления, либо (2) этот кодекс устанавливает основы административно-правового статуса физических лиц и организаций. Разумеется, это далеко не все противоречия и проблемы выдвигаемой П. И. Кононовым идеи и концепции реформы Особенной части административного права.

²⁵ Кононов П. И. Указ. соч. С. 26.

²⁶ Там же. С. 27.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.

Вместе с тем, нужно весьма одобрительно отнестись к самой идее о целесообразности переосмысления содержания и структуры современного административного права, которая, конечно, уже давно высказывалась различными авторами в административно-правовой литературе и затем регулярно повторялась. В других правовых системах, несмотря на относительно долгое неизменное существование тех или иных правовых образований, также продолжается дискуссия о самой структуре Особенной части административного права. Например, по-разному решается вопрос о роли и местонахождении *хозяйственно-административного права*²⁹. По мнению Р. Штобера, хозяйственно-административное право, являясь «сравнительно молодой областью права»³⁰, в некоторых странах (США, Канада, Великобритания) не выделяется в самостоятельную отрасль; в таких, например, странах, как Австрия, Германия, Франция, оно формируется в самостоятельную отрасль³¹. Положительной оценки заслуживает мнение Р. Штобера о необходимости сосредоточения «на анализе и определении принципов хозяйственно-административного права (например, экономической свободы, равных условий конкуренции, хозяйственного самоуправления, собственной превентивной заботы и др.)»³². Для формирования российской модели той части административного права, которая традиционно называется административной юстицией или административно-процессуальным правом полезен будет, например, опыт законодательной регламентации соответствующих отношений в Германии³³. Появление новых взглядов на само административное право, на административное законодательство, и, следовательно, на роль учебного курса «Административное право» в системе высшего юридического образования обсуждается учеными различных стран в аспекте проводимой *глобальной модернизации государственного управления*. Например, китайский ученый Ло Хаоцай пишет об «обновлении взглядов на административное право», о «более рациональных ценностных ориентирах административного права», о большем внимании к совершенствованию механизма реализации административного права и административного процесса³⁴.

В современных трудах российских ученых также рассматриваются вопросы понимания, современного соотношения таких институтов, как

²⁹ См., например: Штобер Р. Хозяйственно-административное право : основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок : пер. с нем. М., 2008.

³⁰ Там же. С. 4.

³¹ Там же. С. 2–3.

³² Там же. С. 5.

³³ См.: Административно-процессуальное право Германии : Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. М., 2007.

³⁴ См.: Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / пер. с китайского А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко / под ред. А. А. Демина. М., 2010. С. 15.

исполнительная власть, государственное управление и административное право³⁵. Здесь следует отметить, что правильный в своей постановке и основе подход к изучению соотношения государственного управления и предмета административного права, к сожалению, так и не приводит ученых к выработке предложений и рекомендаций относительно перспективы реформирования (или модернизации) административного права во всех его проявлениях (как отрасли права, как отрасли законодательства, как учебной дисциплины)³⁶.

Современная Особенная часть административного права содержит правовое регулирование государственного управления в многочисленных отраслях или сферах построения и функционирования исполнительной власти. Отсюда она – необходимый элемент административно-правовой организации отраслевого государственного управления. Конечно, в этом также можно увидеть особенности, которые позволяли бы говорить о двух частях административного права и в смысле учебной дисциплины. Мы не призываем к безмотивированному разрушению сложившейся системы административного права – мы призываем к установлению надлежащего порядка отношений в данной сфере правотворчества и правоприменения; мы не призываем к дезорганизации сложившейся системы образования или к формированию «ненадлежащего порядка» и хаоса в этой сфере правоотношений – речь идет лишь о поисках новых представлений, идей и практических моделей организации преподавания учебного курса «Административное право».

Решение такой глобальной задачи возможно лишь при непосредственном взаимодействии специалистов-юристов, должностных лиц органов исполнительной власти, имеющих опыт в организации управления образованием и наукой, преподавателей высших учебных заведений, непосредственно участвующих в образовательном процессе. Хороший результат гарантирован именно в результате такого взаимодействия, реального внимания всех заинтересованных участников к обсуждаемой проблеме.

Заканчивая эту статью, снова вспомним рассуждения выдающего российского ученого-юриста Г.Ф. Шершеневича, который называл «в высшей степени опасной» появившуюся в то время «тенденцию судов становиться на точку зрения целесообразности и справедливости, оставляя в стороне веления закона»³⁷. В таких условиях, писал он, «самый глубокий знаток законодательства не может дать никаких указаний обращающемуся к нему за советом, потому что все зависит от взгляда суда. Дать указания может не тот, кто знает законы, а тот, кто знает судей, их взгляды, направление... Не нужно доказывать, насколько такая практика подрыва-

³⁵ См., например: Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. М., 2011.

³⁶ См.: Там же. С. 208–234.

³⁷ Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 152.

ет законный порядок, насколько она разрушает главную основу последнего – чувство законности населения»³⁸.

Так ведь недалеко и до создания обстановки и практики, когда недостаточно подготовленные современные юристы-специалисты будут не способны формировать и гарантировать атмосферу, в которой всякая государственная деятельность осуществлялась бы с «чувством законности», которое, как писал Г. Ф. Шершеневич, «требует безусловного соблюдения общих правил поведения, установленных законом, невзирая на конкретную обстановку данного случая. Здесь кроется психологическое основание несимпатии русской публики к юриспруденции... русская публика, недостаточно проникнутая чувством законности, смотрит на все с точки зрения конкретной, юрист же смотрит на то же самое с точки зрения абстрактной. Первая разбирает каждый случай с точки зрения затронутых и явно обнаруженных здесь интересов, юрист же – с точки зрения невидимых общественных интересов. Эта конкретная точка зрения, принимающая во внимание только заметные интересы, чрезвычайно опасна»³⁹.

Так и реформаторы высшего юридического образования: они смотрят на юриспруденцию с точки зрения конкретной – «повысить качество» (улучшить, модернизировать) высшего юридического образования в стране; они рассматривают юриспруденцию и образовательную реформу в этой сфере с точки зрения внутренних и очевидных административных интересов, как административный проект, к тому же имеющий неплохое бюджетное финансирование; правильно подготовленный юрист выделяет главное с точки зрения обеспечения публичных интересов.

³⁸ Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 153.

³⁹ Там же.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8 (473) 255-07-19

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,

Мартынов А. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета

E-mail: docpred@yandex.ru

Тел.: 8 (8314)188-602

Voronezh State University

Starilov Y. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Head of the Administrative and Municipal Department

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8 (473) 255-07-19

Nizhny Novgorod State University

Martynov A. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department of the Law Faculty

E-mail: docpred@yandex.ru

Tel.: 8 (8314)188-602