

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИН
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЦИКЛА
В КОНТЕКСТЕ ПРИНЯТИЯ КАС РФ

О. А. Ястребов

Юридический институт

Российского университета дружбы народов (г. Москва)

Поступила в редакцию 12 августа 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу перспектив и процесса реформирования системы дисциплин административно-правового цикла, обусловленного современными проблемами российского административного права и административного процесса.*

Ключевые слова: *административное судопроизводство, административный процесс, юридическое образование.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of prospects and the process of reforming the system of administrative and legal discipline cycle, conditioned the problems of modern Russian administrative law and administrative process.*

Key words: *administrative proceedings, administrative process, legal education.*

Важнейшие современные проблемы отечественного административного права и административного процесса обуславливают необходимость существенного реформирования системы дисциплин административно-правового цикла.

В свою очередь, осмысление вопросов реформирования системы административного права и административного процесса как учебных дисциплин вряд ли возможно без модификации представлений о характере общественных отношений, которые регламентируются нормами административного права. В данном отношении значимым представляется вывод профессора А. Б. Зеленцова о сохранении российской правовой идентичности, когда речь идет о реформировании системы юридического образования, о кардинально новых стратегиях в проведении образовательных административных реформ¹. Этот вывод, безусловно, коррелирует с результатами философского анализа образования как необходимого в условиях глобальных проблем институционального инструмента сохранения и изменения особенностей ментальности², что в контексте исследуемой проблематики актуализирует задачу оптимизации системы юридического образования, в силу того что принципиально новые обра-

¹ 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., посвященной 60-летию профессора А. Б. Зеленцова / отв. ред. А. М. Волков. М., 2011. С. 26.

² См.: Гершунский Б. С. Философия образования для XXI века. М., 1997.

зовательные практики, в том числе в сфере административного права, способны породить комплекс политических, экономических и культурных модификаций, которые позволят нейтрализовать наиболее опасные противоречия современной мировой системы³.

Идея о целесообразности переосмысления содержания и структуры современного административного права высказывалась различными авторами в административно-правовой литературе⁴. Ю. Н. Старилов совершенно справедливо заметил, что в аспекте глобальной модернизации государственного управления появляются принципиально новые взгляды на административное право и административное законодательство. Так, 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 процесса⁵.

Вышеизложенное обуславливает необходимость переосмысления, оптимизации стандартов преподавания дисциплин административно-правового цикла.

В условиях уровневого юридического образования в России актуализируется вопрос не только об адекватном современным реалиям содержательном наполнении соответствующих учебных дисциплин, но и об оптимальной последовательности их прохождения, точнее о структурировании когнитивных элементов системы подготовки по направлению «Юриспруденция».

Происходящие изменения в материальном и процессуальном административном праве требуют адекватного отражения как в курсе «Административное право», так и в курсах обязательных административно-правовых дисциплин и дисциплин по выбору.

В настоящей статье остановимся, прежде всего, на проблематике, связанной с решением данной задачи, что обуславливает обращение к действующим федеральным стандартам высшего профессионального образования.

Первый уровень юридического образования регулируется Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»), утвержденному

³ Botkin J., Elmandrja M., Malitza M. No limits to Learning. Bringigng the human Gap. Oxford, 1979 ; Урсул А. Д. Модель образования XXI века : проблемы устойчивости и безопасности // Безопасность Евразии. 2001. № 4. С. 61–96.

⁴ См.: Старилов Ю. Н., Мартынов А. В. Отечественное административное право и стандарты иностранной «образовательной реформы» : новый ФГОС и проблемы построения современной системы учебного курса // Административное право и процесс. 2012. № 3.

⁵ См.: Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / пер. с китайск. А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко ; под ред. А. А. Демина. М., 2010. С. 15.

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 мая 2010 г. № 464⁶.

В действующем ФГОС ВПО административное право является одной из двадцати дисциплин профессионального цикла⁷, включенных в базовую (обязательную) часть. Однако требования к содержанию данной дисциплины не сформулированы даже на минимальном уровне.

На наш взгляд, на содержательное наполнение всех дисциплин административно-правового цикла значительным образом должен повлиять тот факт, что с 15 сентября 2015 г. вступает в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)⁸. Его принятие имеет для административного права революционизирующее значение и в функциональном, и в содержательном плане, и это обстоятельство нельзя недооценивать. Данное событие свидетельствует об усилении правозащитной функции административного права и неизбежно требует реструктуризации самого курса административного права.

Кроме того, принятие КАС РФ обязывает ученых ставить вопрос о внесении изменений во ФГОС бакалавриата: надо добиваться замены дисциплины «Арбитражный процесс» на дисциплину «Административный процесс». В соответствии с Конституцией РФ следует говорить о гражданском судопроизводстве (процессе) и об административном судопроизводстве в арбитражных судах, а не об арбитражном процессе. Таким образом, включение административного процесса во ФГОС ВПО имеет под собой конституционное основание. В единстве двух составляющих (административно-процедурной и судебно-процессуальной) этот процесс призван обслуживать материальное административное право так же, как гражданский процесс – гражданское право, уголовный процесс – уголовное право.

В настоящее время дисциплина «Административный процесс» преподается в ряде российских вузов, в том числе в Российском государственном университете нефти и газа имени И. М. Губкина, в Волгоградском

⁶ Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»): приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 мая 2010 г. № 464 (в ред. Приказа Минобрнауки РФ от 31.05.2011 № 1975): зарегистрирован в Минюсте РФ 21 мая 2010 г. № 17337 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010.

⁷ Теория государства и права; история отечественного государства и права; история государства и права зарубежных стран; административное право; 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.

⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

государственном университете, в Северо-Кавказском филиале Российского государственного университета правосудия, Омской юридической академии, Кемеровском государственном университете.

Включение дисциплины «Административный процесс» во ФГОС ВПО оправдано не только на легальном, но и на концептуально-теоретическом уровне. Конструкция правового государства по своей сущности предполагает «апробацию» административного права административной юстицией. Это право как эффективно функционирующая отрасль не может существовать без административного судопроизводства, определяющего справедливость, ценность, действительность и результативность норм административного права.

На основании вышеизложенного предлагаем п. 7.13. Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») дополнить абзацем в следующей редакции:

ООП бакалавриата вуза должна включать практические занятия в объеме не менее 70 процентов от объема аудиторных занятий по следующим дисциплинам (модулям) базовой части: административное право, административный процесс, гражданское право, гражданский 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.

Полагаем, что в систему курса «Административное право» в качестве обязательного компонента должен быть включен институт административной юстиции с акцентом на его материальную (предметную), а также организационную сторону. В материальном аспекте важно раскрытие проблематики, связанной с административно-правовым спором как предметом административной юстиции. В данном отношении необходимо отметить, что категория административно-правового спора, получившая легальное закрепление в КАС РФ, приобретает статус категории, равноценной по своей значимости статусу категории административного правонарушения.

В организационном аспекте в курсе административного права необходимо освещение организационной структуры административной юстиции в ее судебной и особенно в квазисудебной (по терминологии КАС РФ – досудебной) форме. Институт административной юстиции в данных аспектах может и должен получить конкретизацию в спецкурсах, например, таких как «Досудебное разрешение административно-правовых споров» или «Административно-спорная юрисдикция». Кстати говоря, в Российском университете дружбы народов (РУДН) уже накоплен опре-

деленный опыт в этом отношении, поскольку дисциплина «Административная юстиция» читается на четвертом курсе уже с 1996 г.

Следует также обратить особое внимание на то, что в связи с принятием КАС РФ необходим новый подход и к формированию современной структуры магистерских программ в системе юридического образования, второй уровень которого 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. № 1763⁹.

В базовой части профессионального цикла необходимо четко выделять самостоятельные курсы «Актуальные проблемы административного права» и «Актуальные проблемы административно-процессуального права», а не излагать соответствующие вопросы в рамках одной дисциплины «Актуальные проблемы административного и финансового права», как это принято во многих вузах, в том числе и в РУДН.

В вариативной части в реализуемой магистерской программы должна быть отражена проблематика, связанная с административной юстицией и административным судопроизводством как одной из ее форм. В частности, в РУДН в рамках вариативной части магистерской программы «Публичное экономическое право» читается такой спецкурс, как «Публично-правовые экономические споры и порядок их разрешения в системе административной юстиции».

Обозначенные в настоящей статье вопросы, касающиеся нововведений в системе преподавания дисциплин административно-правового цикла в контексте принятия КАС РФ, несомненно, охватывают лишь малую толику тех проблем, которые назрели и требуют новых подходов. Однако полагаем, что выделенные нами вопросы имеют принципиальное значение и требуют первоочередного решения.

⁹ Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 декабря 2010 г. № 1763 : зарегистрирован в Минюсте РФ 1 февраля 2011 г. № 19648 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 14.

Юридический институт Российского университета дружбы народов (г. Москва)

Ястребов О. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права

E-mail: rudnoleg@gmail.com

Тел.: 8(495) 434-32-11

Law Institute of the Russian Peoples' Friendship University (Moscow)

Yastrebov O. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Financial Law Department

E-mail: rudnoleg@gmail.com

Tel.: 8(495) 434-32-11