

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА
В ИСТОРИЧЕСКОЙ И СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ
РЕАЛЬНОСТИ РОССИИ: в 12 т. Т. VIII. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА /
под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022 г. — 736 с.**

© 2023 г. Ю. Г. Арзамасов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

E-mail: uarzamasov@hse.ru

Поступила в редакцию 16.07.2022 г.

Аннотация. В рецензии анализируется содержание коллективной монографии «Административное право в системе современного российского права», в которой были рассмотрены теоретические, методологические и прикладные проблемы современного административного права. Подчеркнуто, что рецензируемая книга, с одной стороны, выступает в роли своеобразного путеводителя по различным вопросам административного права, а с другой — представляет собой систематизированное фундаментальное научное исследование отраслевого характера. Сделан вывод, что в монографии есть три вида глав: во-первых, это классические главы (предмет административного права, административное правоотношение, административное принуждение и т.п.); во-вторых, это новые главы, подсказанные авторам происходящими изменениями в современных реалиях; в-третьих, это классические дискуссионные темы. Отмечено, что рецензируемая работа актуальна, научна, системна, поэтому займет достойное место в библиотеке современных научных трудов по административному праву.

Ключевые слова: отрасль права, система российского права, современная правовая реальность, административное право, закон, предмет административного права, административное правоотношение, административное принуждение.

Цитирование: Арзамасов Ю.Г. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России: в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина // Государство и право. 2023. № 3. С. 201–204.

DOI: 10.31857/S102694520024825-8

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF BRANCHES OF LAW
IN THE HISTORICAL AND MODERN LEGAL REALITY OF RUSSIA:
in 12 vols. Vol. VIII. ADMINISTRATIVE LAW IN THE SYSTEM
OF MODERN RUSSIAN LAW / ed. by R.L. Khachaturov, A.P. Shergin.
Moscow: Yurlitinform, 2022. — 736 pp.**

© 2023 Yu. G. Arzamasov

National Research University Higher School of Economics, Moscow

E-mail: uarzamasov@hse.ru

Received 16.07.2022

Annotation. The review analyzes the content of the collective monograph “Administrative Law in the system of modern Russian law”, which examined the theoretical, methodological and applied problems of modern Administrative Law. It is emphasized that the book under review, on the one hand, acts as a kind of guide to various issues of Administrative Law, and on the other hand — is a systematic fundamental scientific research of industry nature. It is concluded that there are three types of chapters in the monograph: first, these are the classical chapters (subject of Administrative Law, administrative legal relationship, administrative enforcement, etc.); secondly, these are new chapters prompted to the authors by the ongoing changes in modern realities; thirdly, these are classic discussion topics. It is noted that the work under review is relevant, scientific, systematic, therefore it will take its rightful place in the library of modern scientific works on Administrative Law.

Key words: branch of law, system of Russian law, modern legal reality, Administrative Law, law, subject of Administrative Law, administrative legal relationship, administrative enforcement.

For citation: Arzamasov, Yu. G. (2023). Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia: in 12 vols. Vol. VIII. Administrative Law in the system of modern Russian law / ed. by R.L. Khachaturov, A.P. Shergin // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 201–204.

В рамках серии «Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России», которую основал проф. Р.Л. Хачатуров, под его редакцией, а также под редакцией проф. А.П. Шергина в 2022 г. вышла в свет коллективная монография «Административное право в системе современного российского права», в которой были обозначены и рассмотрены теоретические, методологические и прикладные проблемы современного административного права. Подготовлена работа плеядой известных специалистов в области административного права.

Актуальность данного труда заключается в том, что административное право, одна из важнейших частей юридической науки современной России, представляет собой систему норм права, с которой в своей жизни сталкиваются практически все законопослушные граждане, а не только правонарушители.

Структурно рецензируемая монография состоит из *введения*, 17 глав, а также внушительного библиографического списка.

Глава 1 исследования традиционно посвящена предмету административного права. Автор данной главы проф. Б.В. Россинский, подчеркивая дискуссионность обозначенной проблемы, справедливо заметил, что предмет административного права «всегда представлялся неоднозначным» (с. 7). Для убедительности им приведены соответствующие цитаты и ссылки на точки зрения известных советских ученых-юристов. Применяя не только историко-правовой, но и дедуктивный метод исследования, автор рассмотрел само понятие «управление», остановился на анализе особенностей государственного управления как части всего социального управления, что придало исследованию стройный и системный характер. Б.В. Россинским предложено интегральное понимание предмета административного права, согласно которому в него включается деятельность не только исполнительных органов публичной власти, но и «иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями» (с. 25).

Такой подход к пониманию предмета административного права, во-первых, показывает доминирующее значение в государственном управлении органов исполнительной ветви власти, что является характерным практически во всех европейских странах, во-вторых, интегрирует существующие в науке административного права подходы к данному понятию, в-третьих, соответствует внесенным изменениям в Конституцию РФ. Важное значение также уделено системно-информационным аспектам предмета административного права. Автор проанализированы информационные аспекты системы государственного управления как в узком, «традиционном», понимании (с. 42–48), так и в широком понимании (с. 48–54).

Особое место в рецензируемой монографии занял анализ административно-правовых отношений. Актуальность их исследования объясняется тем, что среди всей массы правовых отношений доминируют два вида — административно-правовые отношения и гражданско-правовые. Очевидно, в связи с этим автор данной главы проф. Е.Б. Лупарев начал исследование административно-правовых отношений с анализа работ по общей теории правоотношений, затем он сформулировал понятие указанных общественных отношений, при этом исходным признаком при определении понятия указан их «публичный характер».

Особый интерес вызывает рассмотрение различных теорий разграничения публичной и частных сфер жизни общества, включая анализ работ немецких авторов, что придало работе компаративистский характер.

Однако в этой связи не понятно, почему автор в данном случае не ссылается на первую докторскую диссертацию, посвященную юридическим фактам¹, где были исследованы различные проблемы юридических фактов?

Подробному анализу подвергнуты и виды административных отношений. Остановился Е.Б. Лупарев и на анализе структуры административных правоотношений, что лишний раз подчеркивает теоретическое значение работы. Между тем такому элементу структуры правоотношений, как субъект административного правоотношения, следовало бы уделить больше внимания, чем один абзац главы.

Отдельная глава книги посвящена месту и роли служебного права в системе российского административного права. Автор этой части монографии проф. Ю.Н. Старилов поднял важные проблемы теории публичного права, а также развития законодательства о государственной (публичной) службе, что представляет определенную ценность не только для развития теории административного права, но и для законодателя. Здесь автор уверенно аргументировал свою точку зрения о том, что в настоящее время служебное право является подотраслью административного права, приводя при этом целый перечень серьезных доводов, среди которых соответствие общетеоретическим стандартам правовых конструкций, характер и масштаб административно-правового регулирования и др.

Поддерживая в целом мнение Ю.Н. Старилова о том, что служебное право следует рассматривать как подотрасль административного права, с чем могут не согласиться отдельные представители трудового права, здесь необходимо заметить, что подотрасль права — это совокупность (система) норм, которая либо претендует выделиться из материнской отрасли, как в середине 1960-х годов из административного права выделилось финансовое право, либо это будет в ближайшей перспективе.

Не прошли авторы рецензируемой монографии и мимо исследования такого традиционного вопроса, как формы реализации исполнительной власти, где были рассмотрены существующие в науке теоретические точки зрения относительно понятия и видов форм государственного управления. При этом автор гл. 4 В.П. Уманская правильно подчеркнула, что «органы исполнительной власти используют все формы управленческой деятельности в комплексе и при необходимости выбирают оптимальное их сочетание» (с. 120). Правовому анализу были подвергнуты теоретические подходы к исследованию сущности нормативных правовых актов, рассмотрено их легальное определение, предложенное Пленумом Верховного Суда РФ, определены и проанализированы признаки нормативных правовых актов, а также правотворческая практика исполнительной власти. Кроме этого проведен анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Однако, несмотря на то что подробно была исследована нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной

¹ См.: *Исаков В.Б.* Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985.

власти и виды ведомственных актов, В.П. Уманская не рассмотрела такой вид нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, как административные регламенты, ограничившись анализом только тех нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые перечислены в Правилах подготовки федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Между тем был сделан правильный, на наш взгляд, вывод о необходимости упорядочивания правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти и необходимости закрепления исчерпывающего перечня видов правовых актов, которые вправе издавать федеральные органы исполнительной власти (с. 152). Справедливо была также указана необходимость «определить правовую природу издаваемых актов» (с. 153).

С данным тезисом следует согласиться, поскольку федеральные органы исполнительной власти принимают не только нормативные правовые акты и акты применения права, но и «смешанные акты», правовая природа которых с точки зрения административного права исследована недостаточно, исключение составляют работы административиста Ц.А. Ямпольской, которая в советское время указала на данную проблему в науке². Что же касается представителей других юридических наук, то только теоретиками права было написано всего несколько научных работ, посвященных указанной проблематике³.

В гл. 5 исследованы теоретические, организационные и методологические проблемы модернизации механизма административно-правового регулирования. Автором данной главы проф. С.М. Зыряновым применен диалектический метод изложения научного материала, так как, начав с рассмотрения особенностей государственного управления в советское время, он затем перешел к характеристике современного регуляторного государства, в котором наряду с внутренними рыночными регуляторами действуют различные виды социальных норм. При этом он обозначил важность и свое отношение к обязательным требованиям в Российской Федерации, которые определяют меру должного поведения государственных служащих.

Особое внимание уделено также определению и исследованию новой роли административного надзора (контроля) в механизме административно-правового регулирования, где особое значение С.М. Зырянов уделит законодательным и подзаконным положениям, регламентирующим оценку результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов, что будет весьма полезным для государственных служащих, осуществляющих функции контроля (надзора).

Проведенный анализ показал, что в рецензируемой монографии есть три вида глав. Во-первых, это классические главы, которые присутствуют в любом учебнике по административному праву (предмет административного права, административное правоотношение, административное принуждение и т.п.).

Во-вторых, это новые главы, подсказанные автором происходящими изменениями в современных реалиях нашей жизни. К таким главам следует отнести гл. 9, в которой рассматриваются проблемы применения цифровых технологий в государственном управлении, гл. 16, посвященную административной ответственности за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности, а также гл. 17 об административной

ответственности за правонарушения в сфере банковской деятельности.

В-третьих, это классические дискуссионные темы, к которым следует отнести гл. 11 «Административное усмотрение (сравнительно-правовое исследование)» и гл. 6 «Административно-деликтное право в системе современного российского права».

Рассмотрение материала, изложенного в гл. 6, ее автор проф. А.П. Шергин начал с анализа современной структуры системы права, затем им были выделены объективные и субъективные предпосылки формирования административно-деликтного права. Не обошел он вниманием и дискуссию, которая имеет место быть по вопросу признания самостоятельной отраслью административно-деликтного права.

Идея о необходимости выделения в качестве самостоятельной отрасли права административно-деликтного права, которую последовательно, опираясь на труды отечественных классиков юридической науки (С.Н. Братуся, С.С. Алексеева, В.Б. Исакова и др.), а также современные исследования административистов, изложил в указанной главе А.П. Шергин, хотя и не нова, поскольку высказывалась автором и ранее⁴, на современном этапе развития отечественной юриспруденции является перспективной и востребованной.

Более того, административно-деликтное право обладает такими основными критериями, способствующими выделению самостоятельных отраслей права, как предмет и метод правового регулирования, а также, как справедливо отмечает А.П. Шергин, оно имеет «обособленную организацию нормативного материала в виде КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (с. 229).

Актуальностью и новизной содержания отличается от других разделов монографии гл. 9 «Применение цифровых технологий в государственном управлении для достижения целей устойчивого развития Российской Федерации», в которой проф. Н.Ф. Попова подводит теоретическое обоснование необходимости цифровизации государственного управления. В результате проведенного анализа автором выделены недостатки в деятельности электронного Правительства РФ, а также подчеркнута важность перехода «на оказание госуслуг с помощью цифровых платформ на всех стадиях обращения».

Для создания правового поля применения цифровых технологий Н.Ф. Попова предложила принять целый ряд федеральных законов, результатом чего будет «повышение комфортности жизни всего населения страны, качества оказываемых госуслуг, которое будет осуществляться на единой цифровой платформе» (с. 358).

Параграф 3 гл. 9 посвящен такой важной проблеме, как использование искусственного интеллекта (ИИ) для цифровизации государственного управления. Практическая ценность данной главы заключается прежде всего в том, что в ней рассмотрены четыре различных сценария применения технологий ИИ в госуправлении. При этом автор приходит к выводу, что в России следует реализовывать третий сценарий, когда применение технологий ИИ в системе государственного управления осуществляется «для роста производительности труда и для выполнения социальных обязательств государства перед

² См., напр.: Ямпольская Ц.А. О правовых актах Совета народного хозяйства // Сов. государство и право. 1960. № 11.

³ См., напр.: Кивленок Т.В. Смешанные правовые акты. Владимир, 2010; Арзамасов Ю.Г. Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов // Юрид. техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 101–111.

⁴ См.: Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9; Его же. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1.

населением» (с. 368). Такой сценарий представляется интересным и социально ориентированным.

В заключение Н.Ф. Попова предлагает «принять отдельный федеральный закон об использовании роботов в РФ и для его реализации пакет подзаконных актов», а также «установить правовой статус субъектов, принимающих участие в отношениях, связанных с применением роботов, объектов робототехники, AI-технологий» (с. 369).

С предложением об установлении правового статуса субъектов, принимающих участие в отношениях, связанных с применением роботов, следует согласиться, но что касается принятия «отдельного федерального закона об использовании роботов в РФ», то здесь могут быть проблемы. На первый взгляд такие предложения могут показаться вполне конструктивными и обоснованными, поскольку автор предлагает использовать т.н. жесткую модель правового регулирования ИИ. Между тем несостоятельность данного предложения именно на сегодняшний момент заключается в том, что государство совместно с AI-компаниями, крупными корпорациями, ведущими вузами и банковским сектором уже выбрало «мягкую модель» правового регулирования ИИ («soft law»), подписав 26 октября 2021 г. на международном форуме «Этика искусственного интеллекта: начало доверия» Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта, который был принят в рамках федерального проекта «Искусственный интеллект», в связи с этим он стал частью Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы. В этой связи в ближайшем будущем изменения в правовом регулировании ИИ будут возможны в том случае, если в практическую деятельность государственного управления будет внедрен сильный ИИ. Как показывает опыт Европейского Союза, переход от «мягкой модели» правового регулирования ИИ возможен только к «смешанной модели».

Проблемы, обозначенные в гл. 9, перекликаются с содержанием гл. 16 «Административная ответственность за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности», которая представлена Э.А. Джалиловым. В ней автор предпринял попытку рассмотрения важных современных проблем, связанных с административной ответственностью в сфере интеллектуальной собственности, которую он осуществил с позиции исследования ряда субинститутов.

* * *

Несмотря на то что рецензируемая монография написана ясным и понятным языком, легко читается, основные положения свободно воспринимаются, ее отличает высокий уровень научности, что проявляется в дискуссионности рассматриваемых вопросов. Резюмируя сказанное, следует отметить, что представленная работа актуальна, научна, системна, в этой

связи можно надеяться, что она займет достойное место в библиотеке современных научных трудов по административному праву и будет востребована учеными, аспирантами, студентами, государственными и муниципальными служащими, практикующими юристами и всеми, кто интересуется проблемами административного права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арзамасов Ю.Г. Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов // Юрид. техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 101–111.
2. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985.
3. Кивленок Т.В. Смешанные правовые акты. Владимир, 2010.
4. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России: в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М., 2022. С. 25, 42–54, 152, 153, 229, 358, 368, 369.
5. Шергин А.П. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1.
6. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9.
7. Ямпольская Ц.А. О правовых актах Совета народного хозяйства // Сов. государство и право. 1960. № 11.

REFERENCES

1. Arzamasov Yu. G. Legal constructions of mixed departmental legal acts // Legal technique. 2013. No. 7 (part 2). P. 101–111 (in Russ.).
2. Isakov V.B. Problems of the theory of legal facts: dis. ... Doctor of Law. Sverdlovsk, 1985 (in Russ.).
3. Kivlenok T.V. Mixed legal acts. Vladimir, 2010 (in Russ.).
4. Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia: in 12 vols. Vol. VIII. Administrative Law in the system of modern Russian law / ed. by R.L. Khachaturov, A.P. Shergin. M., 2022. P. 25, 42–54, 152, 153, 229, 358, 368, 369 (in Russ.).
5. Shergin A. P. Conceptual foundations of Administrative-tort Law // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2008. No. 1 (in Russ.).
6. Shergin A. P. Problems of Administrative-tort Law // State and Law. 1994. No. 8–9 (in Russ.).
7. Yampolskaya Ts. A. On legal acts of the Council of National Economy // Soviet State and Law. 1960. № 11 (in Russ.).

Сведения об авторе

АРЗАМАСОВ Юрий Геннадьевич — доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 109028 г. Москва, Б. Трёхсвятительский пер., д. 3

Author's information

ARZAMASOV Yuri G. — Doctor of Law, Professor, National Research University “Higher School of Economics”; 3 B. Trekhsvyatitsky lane, 109028 Moscow, Russia