

**ПОИСК АКТУАЛЬНЫХ ФОРМ
И МЕТОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РАЗЛИЧНЫХ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**
**М.В. Костенников, А.В. Куракин. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Под ред. Н.А. Овчинникова. Т. 2.**
М.: Маросейка, 2011. 576 с.

Краткая аннотация: в рецензии дается анализ основных положений монографии “Актуальные проблемы науки административного права”.

Annotation: the review suggests the analysis of the core statements proposed in the monograph “Topical issues of the science of Administrative Law”.

Ключевые слова: регулирование, механизм, проблемы, администрирование, анализ, рецензия, наука, управление, право, исследование, коррупция, система, элемент, институт, административная и полицейская деятельность.

Key words: regulation, mechanism, issues, administration, analysis, review, science, management, law, research, corruption, system, element, institution, administrative activities and policing.

В начале 2011 г. вышел в свет второй том монографии “Актуальные проблемы науки административного права”, посвященный анализу и обобщению административно-правового регулирования отдельных институтов административного права.

Представленная работа является одним из немногих комплексных оригинальных исследований с интересным с методической точки зрения построением. Монография состоит из трех разделов, включающих рассмотрение проблем административно-правового механизма реализации статуса физического лица, функционирования системы государственной службы, регулирования в сфере внутренних дел. Работа включает 10 глав, каждую из которых выделяет законченность и целостность построения. В свою очередь, глава содержит пять-семь параграфов, систематизированных в соответствии с нормами науки административного права, а именно: рассматривающих общетеоретические вопросы предмета исследования, его нормативную базу, проблемы развития данного правового института, рекомендации по совершенствованию административно-правовых механизмов его реализации.

Авторы не только блестяще владеют теорией, но и достаточно хорошо представляют современные тенденции правоприменительной практики, проблемы осуществления административно-правового регулирования в различных сферах деятельности с учетом их особенностей.

Отметим, что при подготовке монографии было использовано значительное число правовых и научных источников, что придает ей необходимую степень полноты, убедительности и обоснованности. Имеются ссылки на труды ученых в области административного, конституционного, таможенного права, государственного управления. В необходимых случаях приводятся примеры различных нормативных актов федерального и регионального уровней. Особое внимание уделено исследованию позиций судебных органов и правоприменительной практике.

Первый раздел посвящен проблемам защиты своих прав физическими лицами в сфере налоговых отношений. Данный круг вопросов интересен не только правоведам и работникам структур, напрямую либо косвенно работающим в этих сферах, но и (что, несомненно, более важно) простому обывателю. Низкая правовая культура россиян проявляется прежде всего в недостаточном уровне правовых знаний, в ненадлежащей степени уважения к праву, органам юстиции и должностным лицам, применяющим это право. Такое состояние правосознания в обществе обуславливает неверие граждан в восстановление справедливости в случае, когда их права нарушаются должностными лицами, состоящими на службе у государства. Физическое лицо в статусе налогоплательщика нередко подвергается неправомерным действиям со стороны налоговых органов в свете нарушения как материальных, так и процессуальных норм. В этой связи материал о средствах и механизмах защиты прав налогоплательщиков-физических лиц является весьма актуальным на сегодняшний день. Комплексность подхода при рассмотрении этой проблематики проявилась в тщательной, детальной проработке вопросов, связанных с правовым статусом налогоплательщиков-физических лиц; выбором средств защиты их прав; задачами и структурой административно-правового механизма защиты прав физического лица в качестве налогоплательщика.

Содержательно обогащают работу “вкрапления”, посвященные терминологическому определению отдельных правовых понятий, таких как “налог”, “сбор”, “норма права”, “налоговый спор” и т.д. (с. 32, 33, 49, 53). Обращения к авторитетным мнениям и законодательству относительно толкования отдельного определения позволяют значительно расширить представление о сущности рассматриваемого правового понятия.

Авторы не обходят стороной и дискуссионные вопросы. Например, относится ли налоговая ответственность, возникающая в результате нарушения законодательства о налогах и сборах, к административной ответственности или это са-

мостоятельный вид юридической ответственности, выполняющий не только превентивную, но и восстановительную функцию (с. 62, 63)?

В ходе изложения материала делаются выводы относительно того, какие недостатки существуют в российском законодательстве в сфере защиты прав налогоплательщика. В частности, авторы неоднократно указывают на недостаточность проработанности правовых норм в области досудебных форм защиты прав налогоплательщиков (с. 37, 39, 69, 71).

Комплексный характер первому разделу придает достаточно подробный анализ современного состояния государственного регулирования функционирования института налогоплательщиков и потребителей – физических лиц в России.

Этот афоризм с успехом раскрывает содержание **второго раздела** исследования, так как речь в нем идет о государственном служащем, системе государственной службы и острейшей проблеме в этой сфере – противодействии коррупции в органах государственной власти. Глава 3 раздела посвящена вопросам, связанным со статусом государственного гражданского служащего. Согласно данным Росстата, на конец I полугодия 2010 г. численность гражданских госслужащих в федеральных органах власти (законодательной, исполнительной, судебной) достигала 604.6 тыс. человек. Из них 38.7 тыс. заняты в центральных аппаратах органов всех ветвей власти, 85 тыс. – в органах судебной власти в регионах, больше всего – 480.4 тыс. человек – в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти. Муниципальных служащих в России насчитывается 729.7 тыс. человек¹.

Определяясь со статусом гражданского государственного служащего, его правами и обязанностями, а также процессуальными процедурами прохождения им службы на государственном поприще, авторами правомерно изначально изучен вопрос о принципах, лежащих в основе государственной службы. Несмотря на то что эти принципы относятся скорее к субъективным понятиям ввиду их формирования на основе конкретной правовой культуры и существующего уровня развития законодательства, следует отметить их принципиальную схожесть независимо от господствующего в странах политического режима и жизненного уклада. К таким принципам следует отнести: соблюдение законности; приоритет прав и свобод человека и гражданина; профессионализм и компетентность госслужащего; гласность и подконтрольность гражданскому обществу (с. 156–163). Еще один распространённый принцип госслужбы – ее стабильность, а также социальная и правовая защищенность государственного служащего (с. 159).

Проблема коррумпированности должностных лиц, сопряженная со службой в государственных структурах, которая рассмотрена в гл. 4, всегда будет оставаться актуальной. По мнению большинства экспертов, ликвидировать коррупцию полностью невозможно. Даже, если в основе административно-правового регулирования этого вопроса лежит репрессивный механизм, как, например, в Китае, факты взяточничества регистрируются в таких государствах не реже, чем в странах с более либеральным законодательством. Борьба с коррупцией всегда должна являться приоритетной задачей для властей, так как она может существенно тормозить развитие экономики, финансовой системы, калечить основы пред-

принимательской деятельности и нарушать гарантии прав и свобод граждан. К сожалению, в плане противодействия коррупции России похвастаться по большому счету нечем. Сравнительный анализ приведенного антикоррупционного законодательства и правовых механизмов, применяемых в других государствах, с аналогичным правом в России убедит читателя в недостаточной проработанности этого вопроса отечественными законодателями (с. 227–240). Несхожесть описанных правовых инструментов, используемых в борьбе с коррупцией в разных странах, не дает оснований заключить, что законы, направленные на профилактику и предотвращение злоупотреблений на государственной службе в одной стране, эффективнее, чем в другой. Каждое государство в ходе формирования законодательства по противодействию коррупции исходило из своих собственных социально-экономических предпосылок, культурных, религиозных и этических воззрений. Авторы не только представили обширный материал, раскрывающий основы и специфику международного опыта по борьбе с коррупцией, но и акцентировали свое внимание на вопросах недопущения в государственные структуры служащих, в дальнейшем способных нарушить антикоррупционное законодательство. В этой связи ценен представленный в монографии опыт иностранных государств, создавших высокоэффективную систему отбора и подготовки госслужащих (с. 257).

В процессе анализа международной процессуально-правовой практики в сфере противодействия коррупции авторами даны оценка и рекомендации российскому обществу по созданию системы борьбы с этим глобальным злом. Система снижения коррупционных рисков должна включать как должное правовое обеспечение в виде отсутствующих на сегодняшний день основополагающих правовых документов антикоррупционного характера, так и антикоррупционные механизмы, регламентирующие исполнение процедур принятия административных решений служащими органов государственной власти (с. 266, 267).

Логическим продолжением темы коррупции в государственных органах власти явился материал гл. 5, посвященный административным запретам в системе государственной службы России. Большая часть таких запретов связана с недопущением “конфликта интересов” между должностными обязанностями и личной заинтересованностью государственного служащего. Механизмом, противодействующим этому процессу, может стать ряд запретов и ограничений, уже применяемых в зарубежных странах и проанализированных авторами, а именно: запрет на побочный заработок, ограничение на получение подарков, запрет на выполнение своих должностных обязанностей в собственных интересах и др. (с. 288, 289). Внедрение данного опыта в российскую практику с сопутствующим введением мер гражданско-правовой ответственности, безусловно, благоприятно повлияет на снижение уровня коррупции в государственных структурах. Помимо “этических” запретов авторами рассмотрены запреты, обусловленные режимом осуществления государственной службы, регламентирующие процессуальные нормы поведения госслужащего (с. 299). Импонирует выработка исследователями четких рекомендаций, преследующих цель создания эффективной системы государственной службы. Данные рекомендации следует дифференцировать в следующих направлениях: разработка этических стандартов поведения госслужащих, совершенствование законодательного регулирования, внедрение механизмов применения мер юридической ответственности за нарушение запретов.

Третий раздел посвящен административно-правовым вопросам, регулирующим сферу внутренних дел государства.

¹ См.: Информационный портал Федеральной службы государственной статистики России // <http://www.gks.ru>

Особый интерес представляет *гл. VI*, посвященная проблемам обеспечения авиационной безопасности. Нельзя не согласиться с мнением авторов, что обеспечение авиационной безопасности – сложная многофункциональная задача, от решения которой зависят интенсивное развитие экономики страны, нормальное удовлетворение потребности населения в перевозках, а также обеспечение правопорядка в целом по стране (с. 315).

Полномасштабность освещения вопросов обеспечения авиационной безопасности проявилась в комплексном подходе к исследованию таких административно-правовых средств, как предотвращение несанкционированного доступа граждан и транспортных средств в контролируемую зону авиационной организации, а также незаконного провоза запрещенных средств, охрана воздушных судов, проведение досмотра, применение мер административной ответственности (с. 320). Особая ответственность за обеспечение авиационной безопасности, по мнению авторов, должна лежать на командах воздушных судов, за которыми предлагается закрепить дополнительные административно-юрисдикционные полномочия. В то же время часть полномочий сотрудников служб безопасности аэропортов и авиакомпаний, неэффективно исполняемых ими, следует передать органам внутренних дел (с. 353).

Глава 7 посвящена административно-правовому механизму паспортно-регистрационного и миграционного учета. Комплексный анализ данной проблемы выявил отсутствие системного подхода к данному вопросу, что негативно сказывается на уровне социально-экономического развития государства (с. 403). Авторы делают справедливый вывод: отрицательным моментом является отсутствие федерального закона об основных документах, удостоверяющих личность граждан РФ на ее территории (с. 415). Досконально изучен вопрос функционирования органов Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел РФ. Особой ценностью обладает концепция проекта федерального закона “О паспортно-регистрационном учете граждан Российской Федерации в Российской Федерации” (с. 420–422). Данная глава будет полезна не только специалистам в области административного права, но также любому гражданину России, желающему повысить свой правовой уровень знаний в вопросах, напрямую касающихся его прав и обязанностей.

Серьезную обеспокоенность вызывают результаты исследования уровня коррумпированности среди сотрудников органов внутренних дел, вопрос о вопиющих масштабах которой поставлен ребром в *гл. VIII*. Авторы приводят исчерпывающий перечень правонарушений и преступлений, совершаемых данными сотрудниками в разрезе их принадлежности к определенному виду службы (с. 436–441). Отрадно, что в главе наличествует не только обличительный тон в адрес недобропорядочности сотрудников органов внутренних дел, но и раскрываются причины сложившейся ситуации в милицеских структурах. Справедливо указано на недопустимо низкий уровень материального довольствия, отмену социально значимых льгот, нерешаемость вопросов, связанных с предоставлением (обеспечением) жилья сотрудникам милиции. В результате проведенного анализа авторами предложены организационно-управленческие меры противодействия коррупции в органах внутренних дел (с. 467, 478).

Глава X исследования, последняя, посвящена финансовым вопросам в системе МВД России. Ее содержание перекликается с материалами *гл. VIII* в части изучения проблем нецелевого использования бюджетного финансирования сотрудниками данного министерства. Приращением научного знания могут служить анализ статуса субъектов финансового контроля (с. 523), а также классификация типичных нарушений финансово-хозяйственной деятельности в системе МВД (с. 515, 516), анализ принципов регулирования ведомственного финансового контроля и методов их реализации (с. 518–520). Предложены пути совершенствования административно-правового регулирования ведомственного финансового контроля в системе МВД России (с. 566–569).

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в целом монография представляет собой серьезное научное исследование в области права. Опубликованный материал отличается глубиной, масштабностью и полнотой проведенного исследования. Следует надеяться на то, что книга будет востребована широким кругом читателей, так как полностью оправдывает свое название – “Актуальные проблемы науки административного права”.

**Павел Владимирович Павлов, профессор
кафедры мировой экономики и международных отношений
Южного федерального университета, доктор
экон. наук
(E-mail: pavel_pavlov@beriev.com)**