

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО В РОССИИ: СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ И ДИСКУССИЯ

Рассматриваются вопросы формирования в России служебного права. Анализируются проблемы понимания служебного права, определяется его местонахождение в системе российского административного права.

Ключевые слова: государственная служба, служебное право, государственное управление, административное право, модернизация.



Стариков Юрий Николаевич,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации

В 2013 г. в академической среде юристов-административистов была начата дискуссия по проблеме развития в Российской Федерации института государственной службы или служебного права¹. Учёные анализируют результаты становления служебного права и законодательства о государственной службе. С почтением относясь к своим коллегам и с радостью к появлению указанных научных обзоров, хотелось бы выразить авторам опубликованных статей, посвященных, по сути, анализу отдельных наших научных трудов, сердечную благодарность за пристальное внимание к ним, критический взгляд и, конечно, за инициирование соответствующей дискуссии. Благодаря таким инициативам жизнь научного мира становится более транспарентной, привлекательной, увлекательной, настраивающей на проведение новых исследований и поиск дополнительных аргументов в обоснование выдвинутых предложений.

Однако если подойти к обсуждению указанных вопросов с позиций сегодняшнего дня, достигнутых правовых результатов и современных устоявшихся мнений по рассматриваемым проблемам, безусловно, поддерживая начатые споры относительно выявления

¹ См.: Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 12; Государственная гражданская служба: учеб. курс / Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В.; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 566; Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришкovic) // Государство и право. – 2013. – № 11.

полноты реализации в России идеи формирования *служебного права*, можно с сожалением отметить, что и по данному поводу медленно (и на протяжении многих лет) стала уменьшаться основа для серьезных разногласий. Сам законодатель уже «подвел черту» под такими дискуссиями (т.е. приняты и действуют в стране соответствующие законодательные акты).

Дискуссия о российском служебном праве посвящена проблеме юридического оформления и логически систематического соединения в единое целое правовых норм (преимущественно административно-правовых), составляющих российское публичное служебное право. Таким образом, возникла необходимость взглянуть на этапы становления и реформирования российского законодательства о государственной службе и, соответственно, формирования в системе административного права той его части, которая традиционно называется в различных правовых системах и правовых порядках *служебным правом*. И здесь в повестке дня следующие вопросы: существует ли в России служебное право? Является ли служебное право отраслью российского права или подотраслью административного права? По каким основаниям служебное право нельзя считать комплексным правовым образованием, включающим в себя нормы конституционного, административного, трудового, уголовного права (как, впрочем, и иных отраслей права)?

Перечень таких простейших вопросов можно продолжить. Конечно, аргументированные ответы на них

будут способствовать значительному наращиванию научно-теоретических обоснований теории служебного права и станут создавать практику реального улучшения законодательства в области государственной службы.

Всякий правовой термин когда-то бывает новым, т.е. появляется вначале как идея в теоретических конструкциях, затем анализируется, проверяется, сравнивается, получает свое содержательное оформление и, наконец, в качестве правовой конструкции устанавливается в законодательстве. Так было и с понятием «служебное право».

Советский период развития государственной службы не включал в административно-правовую лексику термин *служебное право*. Вспоминаем начало 90-х годов прошлого столетия, когда ученые стали встречать и использовать этот термин в научных дискуссиях на конференциях, в обзорах зарубежного законодательства о публичной службе. Помнится, что наши первые переводы этого термина с немецкого языка (*Dienstrecht* – «служебное право», *Beamtenrecht* – «чиновное право») не находили внутреннего принятия с целью использования такой терминологии в профессиональном юридическом лексиконе в России. Больше подходило даже, наверное, понятие «право государственной службы», что тоже не было традиционным для российской правовой системы. Было как-то необычно использовать этот термин.

Но шло время, и служебное право прочно вошло в юридическую терминологию и в нашей стране. Служебное право – новое явление в российской

юридической науке и правовой системе. Если честно подводить итоги становления в России нового законодательства от государственной службе, то нужно сказать, что по результатам своего развития оно стало в том числе и итогом глобальной рецепции континентального европейского права, устанавливающего систему, модели, назначение и основные элементы профессионального чиновничества. В сфере государственно-правового строительства и особенно государственной службы европейские стандарты активно использовались, приспособлялись к другим условиям, являлись основой для отечественного развития этого института. Вряд ли с этим нужно спорить. Как не нужно спорить и с тем, что громадная часть, например, современного российского экономического законодательства также стала результатом обобщения зарубежного опыта правовой регламентации тех или иных отношений. Но в этом, очевидно, и не нужно пытаться увидеть какие-то недостатки отечественного законодательного процесса. Ведь задачи по стремительному развитию новой российской государственности и правовой системы непременно заставляли «прорабатывать» и переводить на русский язык тексты сотен зарубежных законов, «приспосабливать» их к российской действительности и юридическим стандартам. Такие же политико-правовые процессы стали характерными и для формирования общего публичного права, и для становления в частности служебного права.

Наука государственного управления и государственной службы

ежегодно прирастала в течение последних 20 лет значительным числом научных трудов, подготовленных как учеными-теоретиками, так и специалистами-практиками. По различным аспектам организации и функционирования государственной службы защищались докторские и кандидатские диссертации¹,

¹ См., например: *Антошина Н. М.* Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011; *Артемьев А. М.* Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008; *Миннигулова Д. Б.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013; *Измайлов Д. С.* Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006; *Кудис Э. В.* Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2006; *Уманская В. П.* Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; *Шамрай М. С.* Формирование системы государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008; *Ахмадов К. Л.* Институт государственной службы в субъекте Российской Федерации (на примере Чеченской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; *Дикажев М. М.* Правовое регулирование прохождения правоохранительной службы сотрудниками органов внутренних дел: проблемы организационно-правового и методологического характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006; *Касумов А. М.* Административно-правовое регулирование правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008; *Сумин М. М.* Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008; *Шевелевич А. А.* Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной

публиковались иные научные и учебные издания¹.

Проблемы современной государственной службы наиболее результативно анализируются в трудах таких современных ученых, как Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, А. А. Гришконец, А. Ф. Ноздрачев, С. Е. Чаннов, Т. В. Щукина². Высокий научный уровень проводимых указанными авторами исследований в области государственной службы, несомненно, позволяет сделать вывод о влиянии их работ на формирование общей правовой картины относительно законченной сформированности в России служебного права. Начиная с конца 90-х гг. прошлого столетия в России опубликованы монографии, в которых разрабатывались различные аспекты современного состояния и реформирования государственной службы³. Учеными изучаются основополагающие вопросы современного права государственной службы – например, административно-правовые отношения с участием государственных служащих⁴ или ответственность государственных служащих⁵. На базе

См.: *Демин А. А.* Государственная служба. М., 2010; *Его же.* Государственная служба в Российской Федерации: учебник. – М., 2013; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтные правоотношения : монография / под ред. Е. Б. Лупарева. – М., 2013; *Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина.* – М.; Екатеринбург, 2013.

¹ См.: *Демин А. А.* Государственная служба. М., 2010; *Его же.* Государственная служба в Российской Федерации: учебник. – М., 2013; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтные правоотношения : монография / под ред. Е. Б. Лупарева. – М., 2013; *Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина.* – М.; Екатеринбург, 2013.

² См.: *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2003; *Бахрах Д. Н.* Государственная служба России. – Екатеринбург, 2006; *Его же.* Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // *Государство и право.* – 2006. – № 6. – С. 43–50; *Его же.* Милитаризованная служба России // *Рос. юрид. журнал.* – 2005. – № 1. – С. 20–27; *Чаннов С. Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : понятие и основные черты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010; *Щукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : монография. – Воронеж, 2011; *Ее же.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : новации и развитие. – Воронеж, 2011.

³ См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. – М., 1997; *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. – М., 2009; *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 2008; *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования. – Воронеж, 2011; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. – Воронеж, 2011; *Павленко К. А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 2012; *Щукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование; *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. – М., 2005.

⁴ См.: *Добробаба М. Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. – Краснодар, 2010.

⁵ См., например: *Буравлев Ю. М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008; *Его же.* Профилактика пра-

комплексного анализа тех или иных проблем действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы специалистами создается фундамент для дальнейших итоговых суждений относительно концепции служебного права России. Вместе с тем публикуются работы, названия которых предполагают обозначение и в какой-либо мере рассмотрение проблем современного служебного права. Однако при ознакомлении с ними становится ясно, что авторы по каким-то причинам «обошли вниманием» государственно-служебную проблематику¹.

Анализируя изданные в начале нынешнего столетия научные труды по вопросам развития и реформирования государственной службы в России, можно уверенно констатировать существенный вклад в теорию государственной службы таких ученых, как А. А. Гришковец, В. А. Козбаненко, Д. М. Овсянко². Достаточно нарушений, ответственность и стимулирование результативности деятельности государственных служащих. – М., 2012; *Его же*. Юридическая ответственность в системе государственной службы: проблемы совершенствования // Государство и право. – 2013. – № 5. – С. 5–15; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 25–27.

¹ См., например: *Кононов П. И.* Основные категории административного права и процесс: монография. – М., 2013; *Осинцев Д. В.* Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. – М., 2014.

² См.: *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. – М., 2003; *Его же*. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. – 2004. – № 1. – С. 24–36; *Козбаненко В. А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные

точно результативное исследование антикоррупционных аспектов системы организации и функционирования государственной службы представил А. В. Куракин³. Комплексная и очень серьезная с научно-практической точки зрения работа по основополагающим вопросам государственной службы проведена в трудах А. Ф. Ноздрачева⁴. Сравнительно недавно появились публикации успешного автора в области государственной службы С. Е. Чанного⁵. Опыт организации и функционирования государственной службы России используется и в других странах –

аспекты). – М., 2002; *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2006.

³ См.: *Куракин А. В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 35–48; *Его же*. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы – антикоррупционную направленность // Закон и право. – 2003. – № 8. – С. 22–27; *Его же*. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. – 2003. – № 8. – С. 35–47; *Его же*. Государственная служба и коррупция / под ред. М. В. Костенникова. – М., 2009.

⁴ См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. – М., 1999; *Его же*. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. – 2005. – № 12. – С. 22–29; 2006. – № 1. – С. 14–24; № 2. – С. 24–36; *Его же*. Современное значение статьи С. С. Студеникина «Советская государственная служба» // Административное право: теория и современность: сб. науч. трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / отв. ред. Л. Л. Попов. – М., 2006. – С. 23–34.

⁵ См.: *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение; *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. – М., 2011.

например, в Кыргызской Республике¹ и других странах Центральной Азии.

В 2010 г. С. Е. Чаннов, обосновывая административно-правовую модель регулирования служебных отношений, сделал вывод о том, что «существующий объем служебного законодательства, а также отсутствие специфического метода правового регулирования не позволяет говорить о служебном праве как о самостоятельной отрасли российского права». Вместе с тем автор утверждал, что «служебное право уже очевидно выделилось в подотрасль административного права»². Автор настоящей статьи выступал в 2010 г. официальным оппонентом на защите докторской диссертации С. Е. Чаннова. Весьма высоко оценивая его научный труд и «квалифицируя» написанную диссертацию как докторскую, целесообразно было обратить внимание на главные проблемы исследования. Чтобы обосновать состоятельность тезиса о служебном праве в России, нужно было начинать с установления важнейших особенностей государственной службы как особой профессиональной служебной деятельности (публичность; направленность на реализацию функций государства; внешневластный характер служебной деятельности; особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата; наличие прямой публично-

правовой связи между государством и государственным служащим). Таким образом, автор диссертации, пытаясь решить основную задачу своего исследования, обосновывал особенность административно-правовой модели регулирования служебных отношений спецификой государственной и муниципальной службы. Немаловажным звеном в обосновании теоретической конструкции служебного права стало изучение самого *служебного правоотношения* как базового элемента разработанной С. Е. Чанновым административно-правовой модели регулирования служебных отношений³. Ученый определяет понятие служебного правоотношения, рассматривает его сложную структуру и комплексное содержание. При этом одним из центральных выводов исследователя (одновременно положением, вынесенным на защиту) является отрицание возможности разделения единого служебного правоотношения на «государственно-служебное» и «служебно-трудовое»⁴. Как известно специалистам, данный вопрос – один из «старейших» в науке и административного, и трудового права. Зачастую авторы научных трудов по проблемам государственной или муниципальной службы приводят одни и те же аргументы, отстаивая либо «публичноправовой характер» служебных отношений, либо «трудовой правовой». В литературе сформирована точка зрения

¹ См.: Шерипов Н. Т. Государственная служба Кыргызской Республики: теоретические и правовые аспекты. – Екатеринбург, 2009.

² Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 18.

³ См.: Его же. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 15, 81–141.

⁴ См.: там же. С. 16.

о различных видах «взаимопереплетения» публично- и частноправового регулирования служебных отношений. С. Е. Чаннов проанализировал практически все известные концепции сочетания сказанных подходов в регламентации служебных правоотношений. Однако, думается, в настоящее время (как бы не были активны и сильны стремления к установлению только единого публичноправового служебного правоотношения) вряд ли возможно говорить лишь о *публичноправовой природе* служебных правоотношений. Даже в странах с более развитыми правовыми системами регламентации отношений по функционированию профессионального чиновничества специалистами признается сложность в разграничении публичноправовых и частноправовых начал в организации и деятельности *публичных служащих*. В своем отзыве автор статьи тогда написал, что очень хотелось бы согласиться с мнением С. Е. Чаннова о необходимости «полного отказа от трудового регулирования на государственной и муниципальной службе», о возможности использования и переработки «наиболее удачных трудовых конструкций под нужды административно-правового регулирования»¹. Однако данный тезис целесообразно аргументировать более обстоятельно.

Комплексный характер служебного права традиционно подчеркивается зарубежными авторами; в некоторых странах нужно точнее обозначать эту сферу правового регулирования и называть данную часть публичной службы *чиновным правом*. Во всех

учебниках *чиновного права* Германии (*Beamtenrecht*) о его назначении можно прочитать одно и то же: «Чиновное право – это часть публичного права, как и процессуальное право, уголовное право, государственное и конституционное право, административное право и др. Чиновное право относится частью к государственному праву, преимущественно к административному праву, а именно к особенному административному праву»². Благодаря конституционным предпосылкам создания публичной (государственной) службы, гарантиям профессионального чиновничества и его традиционным принципам чиновное право нашло свое обособление в системе особенной части германского административного права. В соответствии со сложившимися правопорядками в системе германской публичной службы (и это является особенностью системы публичной службы Германии) «только чиновное право является публичным служебным правом»³, т.е. к праву публичной службы относятся чиновное право (правовое установление статуса *чиновников*) и право *служащих* (не чиновников), а также *рабочих*, находящихся в системе публичной службы. Особенности публичной службы и служебного права европейских государств во многом одинаково выражены в национальном законодательстве⁴.

² Scheerbarth H. W., Höffken H., Bauschke H.-J., Schmidt L. Beamtenrecht. Sechste Auflage. Verlag Reckinger&Co. – Siegburg, 1992. – S. 74.

³ См., например: Besonderes Verwaltungsrecht / Hrsg. E. Schmidt-Aßmann. 10. Auflage. – Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1995. – S. 582.

⁴ См., например, книгу, в которой опубликованы крупные аналитические обзоры законодательства о публичной службе европейских

¹ См.: там же. – С. 394.

В изданном в 2011 г. учебнике «Службное право» С. Е. Чаннов повторяет свои выводы, описывая службное право как «формирующуюся отрасль российского права», исключая при этом разговор «о существовании службного права как самостоятельной отрасли». Автором особо отмечалось, что «службное право не имеет специфического метода (или совокупности методов) правового регулирования, в нем используются методы административного права»¹. Можно задать вопрос: если службное право находится в системе административного права (является его частью), то какие же особые методы правового регулирования (в отличие от методов административного права) должны пронизывать системы публичноправовой регламентации государственно-службных отношений? Конечно, только методы административного права и востребованы публичноправовой моделью службного законодательства. В 1996 г., когда обосновывалась сама идея российского службного права, высказывалось мнение, что в будущем целесообразно проводить дискуссии о наименовании отрасли (или подотрасли) права, которая объединяет правовые нормы, регламентирующие отношения по организации и функционированию государственной службы².

стран: Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft / Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. – Berlin: Duncker&Humblot, 1994.

¹ Службное право Российской Федерации: учеб пособие / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – М., 2011. – С. 33.

² См.: Стариков Ю. Н. Службное право: учебник. – М., 1996. – С. 33.

Необходимо понимать, что никогда службное право не станет таковой обособленной частью в системе отраслей российского права, характеризующейся особым (в отличие от методов административного права) методом воздействия на регулируемые службные отношения. Невозможно, а главное – и не нужно «подгонять» службное право под теоретические стандарты полнейшей сформированности (оформленности) самостоятельной отрасли права.

Как можно установить, на протяжении последних 20 лет внимание ученых к институту государственной службы не ослабевало, а только с нарастающими темпами усиливалось. И здесь в науке административного права, с нашей точки зрения, были как достижения, так и написанные «по шаблону» научные труды, в том числе и диссертационные работы. Например, А. А. Гришкoveц, пытаясь проследить путь дальнейшего (начиная с 1996 г.) развития идеи и концепции службного права, указывает на то, что «Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский однозначно солидаризировались с Ю. Н. Стариковым и признали службное право в качестве новой отрасли российского права». Ничего подобного! Солидарность указанных авторов была столь велика, что со ссылками на изданную в 1996 г. в издательстве «БЕК» книгу «Службное право» (автор – Ю. Н. Стариков) и без ссылок на нее многократно, а порой и целыми страницами, воспроизводились положения указанной работы. По меньшей мере, даже учитывая в то сложное время (2003 г.) господство практически во всех от-

ношениях принципа «Всё можно», автор цитируемого труда был удручен «методикой» цитирования: у него возникло, с одной стороны, недоумение, а с другой – восхищение смелостью исследователей, «сделавших» в 2003 г. книгу «Служебное право». Свои эмоции по этому поводу изложены нами в одной из своих публикаций¹ и возвращаться к ним снова не хотелось бы.

Отмечая положительные моменты различных аспектов института государственной службы в исследованиях современных ученых, следует назвать также диссертационные и иные работы, содержащие в качестве научной новизны общеизвестные и давно сформировавшиеся в теории государственной службы положения. Таким образом, некоторые научные обобщения в данной сфере административно-правового регулирования, как можно предположить, вряд ли заметно и результативно подвигают (и «продвигают») науку о государственной службе к новым вершинам². В этих относительно критических суждениях больше даже не критики как таковой, а сожаления: ведь защи-

щаются все же докторские диссертации! Основные выводы подобных работ научной общественностью не анализируются, и часто эти «исследовательские» труды просто забываются и исключаются из научного оборота, так и не войдя в него полноценно. Государственная служба РФ изучается отдельными авторами с формальных позиций, когда указываются традиционные факторы и причины реформирования государственной службы (например, необходимость проведения административной реформы, взаимосвязь ее проблем с государственно-служебными отношениями и др.). При этом повторяются уже неоднократно сформулированные в литературе положения, в результате чего отсутствует личный, индивидуальный вклад в науку.

Таким образом, «наращивание» научного потенциала в концепции служебного права происходило по-разному: когда весьма эффективно, а временами в отраслевых исследованиях торжествовали многократно высказанные ранее теоретические суждения, выводы и предложения.

О предпосылках, причинах, факторах, этапах формирования в России служебного права и его значимых характеристиках было уже написано³, и повторять в этой статье высказанные ранее аргументы вряд ли уместно. Но, с нашей точки зрения, они остаются актуальными и сегодня. Поэтому расставаться с мнением о том, что современное служебное право представляет собой в настоящее время как минимум *подотрасль* административного

¹ См.: *Стариков Ю. Н.* Административное право – на уровень правового государства. – Воронеж, 2003. – С. 21–23.

² См., например: *Качушкин С. В.* Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011; *Крылова Е. Г.* Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009; *Мамырбаева З. А.* Административно-правовое регулирование государственной службы в органах внутренних дел Кыргызской Республики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010; *Дякина И. А.* Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов н/Д., 2007 и др.

³ См.: *Стариков Ю. Н.* Служебное право. – С. 1–103; 459–461; 487–501.

права (т. е. с преимущественным отраслевым административно-правовым регулированием), не получится в силу таких обстоятельств: а) соответствие общетеоретическим стандартам правовых конструкций, устанавливающих главные факторы относимости соответствующего массива законодательного материала к той или иной подотрасли права; б) преимущественный характер и масштаб административно-правового регулирования служебных отношений в системе публичной службы (хотя со временем укрепились и иные сферы правового регулирования отношений в системе государственной службы); в) неразделимая взаимосвязь, переплетение и взаимодействие норм служебного права со многими административно-правовыми институтами (органы исполнительной власти, правовые акты управления, формы и методы управленческих действий, административно-деликтное право, административная юстиция); г) очевидное обособление и ясная систематизация административно-правовых норм, устанавливающих порядок правовой регламентации государственно-служебных отношений; д) признаваемая и очевидная логика механизма административно-правового регулирования служебных отношений в сфере публичной службы; е) государственная служба – сфера постоянного внимания политиков и законодателей с целью не только имитации политической активности в этой важнейшей части государственной деятельности, но и разработки реальных государственных концепций и программ по модернизации как самого законода-

тельства о государственной службе, так и мониторингу его применения. Может показаться упрощенным следующее утверждение: думается, одни только установленные *принципы государственной службы* (основные принципы организации и функционирования системы государственной службы) позволяют задуматься над вопросом о сформированности в России «своей» (отечественной) модели системы государственной службы и о необходимости соответствующего отраслевого правового регулирования глобальных по своему масштабу и распространенности в сфере публичного управления отношений в области государственной службы. Новая специальная литература не изобилует какими-то новыми итоговыми суждениями ученых о служебном праве в России. Например, можно привести мнение, что «право государственной гражданской и муниципальной службы (служебное право) является комплексным образованием, состоящим из ряда правовых институтов, которые принадлежат к различным отраслям российской правовой системы»¹.

В новейшей административно-правовой литературе подвергается сомнению сам факт *сформированности* в России *служебного права*. Весьма авторитетный ученый-административист А.А. Гришкoveц сетует на то, что и в наши дни (даже после всех модернизаций российского государственного управления и государственной службы) служебное право

¹ Право государственной и муниципальной службы: учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. – С. 11.

«так и не стало реальностью», и институт гражданской службы (если его оценивать с позиций правовой демократической государственности) в России также отсутствует¹. Автор приходит, как он сам и пишет, к «неутешительному выводу» о том, что «реформа государственной службы в Российской Федерации фактически не дала ожидаемых результатов»². Здесь сразу же возникает вопрос о понимании современного правового государства, о системе законодательства, устанавливающего отношения в сфере публичной службы в странах с давно сложившимися демократическими традициями и реализованными в практике государственно-правового строительства принципами правового государства. Разделяя пессимизм А. А. Гришкова относительно качества, результативности и эффективности управленческого труда российских государственных служащих, все же нельзя не заметить (и об этом он сам же и пишет) появление в последние 10 лет в России масштабного законодательства, касающегося всех видов государственной службы. Очевидно также и то, что в нашей стране законодательство о государственной службе устанавливает достижение одних целей, а практика его применения приводит к другим. Конечно, можно возразить и сказать, что наличие законодательства о государственной службе не означает появления в стране эффективно функционирующего корпуса государ-

ственных служащих. Однако почти все семь перечисленных А. А. Гришковым признаков³ «настоящей» модели государственной службы, думается, во многом нашли нормативное отражение и в российском законодательстве о государственной службе. Основными препятствиями для того, чтобы российскую государственную службу можно было отнести к полноценно функционирующим государственным институтам, являются низкий уровень профессионализма государственных служащих и отсутствие реального общественного признания государственной службы и ее социально значимых достижений. Государственная служба и есть то «государство», на которое возложены полноценное исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг; государственные служащие – представители государства, наиболее уязвимые сегодня (впрочем, как и всегда, и в любой стране) для критики (правда, порой абсолютно обоснованной). Чтобы оценить сложность, напряженность и интенсивность управленческого труда государственных служащих, нужно хотя бы бегло прочитать всего лишь один *административный регламент* по исполнению какой-либо государственной функции. Тогда сразу же станет более понятным публично-

¹ См.: Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве. – С. 12.

² Государственная гражданская служба: учеб. курс / А. А. Гришковец, Ю. В. Ростовцева, С. В. Фомина. – С. 29.

³ К ним автор относит: наличие в стране самого законодательства о государственной службе; конкурс при замещении должностей государственной службы; стабильное положение государственного служащего; реальность служебной карьеры для служащего; известную корпоративность государственных служащих; престиж службы в обществе; наличие государственного органа по делам государственной службы (см.: Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве. – С. 11–12).

правовой режим деятельности государственных служащих. Немаловажными факторами, не позволяющими в России в полной мере «раскрыться» полезным правовым нормам о государственной службе, являются сформировавшаяся у нас политическая культура, административная этика и укоренившиеся в системе государственной службы еще на долгие годы вперед «страх и трепет» перед начальством. Именно сложившееся служебное право, «пробивая» своими нормами «дорогу» к реальному демократизму в государственно-служебных отношениях (конечно, насколько это возможно в современных административных системах), и сможет изменить практику публичного администрирования.

А. А. Гришкoveц, соглашаясь в самом начале своей статьи с обоснованной нами 18 лет назад концепцией служебного права в России (которую сегодня, конечно, после почти двух десятилетий существования можно улучшать, дополнять, развивать и усиливать аргументами), признает такую авторскую позицию правильной. При этом опубликованная в 1996 г. концепция служебного права, понимаемая в широком смысле (создание не только общего законодательства о государственной службе, но и осуществление соответствующей правовой политики в сфере реформирования государственно-служебных отношений, включение юридической регламентации государственной службы в процесс модернизации), как он пишет, «позволяет усомниться в существовании в современной России служебного права

(права государственной службы)». Отвечая на тезис ученого о том, что «служебное право если и может существовать в стране, то лишь тогда, когда в ней сложилась государственная служба определенной модели, которой должны быть присущи некоторые характерные признаки»¹, с нашей точки зрения, даже без мелких сомнений можно констатировать наличие именно модельных свойств российской государственной службы. Более того, если приняты и уже продолжительное время действуют в стране законы, устанавливающие систему и виды государственной службы, ее принципы, детализированный порядок прохождения государственной службы, весьма утонченный и одновременно масштабный статус государственных служащих, – как же здесь не задуматься над самой моделью государственной службы в России?

А. А. Гришкoveц несколько раз в своей статье критиковал немного упрощенные им самим мнения некоторых ученых, полагающих, как он пишет, следующее: «есть законодательство о государственной службе – есть служебное право»² (то есть его «формальное наличие»); и «достаточно иметь определенный массив законодательства о государственной службе, и уже можно говорить о существовании новой комплексной отрасли права»³. Так просто рассуждать об отраслевой (или подотраслевой) принадлежности колоссальнейшего массива административно-правовых

¹ Гришкoveц А. А. К вопросу о служебном праве. – С. 5.

² Там же.

³ Там же. – С. 8.

норм, устанавливающих различного масштаба и уровней правопорядки в области государственной службы, не нужно. Никто из серьезных исследователей так и не практиковал. Хотя, безусловно, объем системного правового регулирования соответствующих общественных отношений, находящийся в центре системы государственного управления, играет очень важную роль. По словам А.А. Гришкочва, «законодательство может быть и объемным, и даже достаточно прогрессивным по содержанию, но на практике ... может либо не применяться, либо применяться не единообразно, наконец, по-просту не соблюдаться»¹. Вряд ли высказанное мнение можно отнести к применению законодательства о государственной службе. В том-то и дело, что государственно-служебное законодательство ежечасно и ежедневно востребовано практикой. Другой вопрос – качество правоприменительной практики, но и здесь можно заключить, что оно (юридическое качество и качество правоприменения) наиболее высокое по сравнению с результатами действия многих иных институтов, составляющих юридическую основу и нормативную модель российского государственного управления.

Сам тезис об отсутствии желаемых результатов реформирования государственной службы в России может рассматриваться с различных позиций: достаточности и полноты законодательной регламентации государственно-служебных отношений; сформированности организационно-функциональных условий для эф-

фективной государственной службы; слабых административных процедур в системе государственной службы; плохих результатов мониторинга исполнения государственными служащими должностных обязанностей; бюрократизации государственной службы; плохих результатов деятельности государственных служащих и отсутствия доверия к государственным служащим со стороны гражданского общества.

Общеизвестно, что профессиональное «чиновничество», или, как в России, – государственная служба – во всех странах и всегда находится под особым вниманием общества. Как правило, лишь критические суждения сопровождают служебную практику в государственных органах; «чиновничество» всегда критикуется; редким фактом является публичная похвала государственных служащих. «Добрые слова» не для «чиновников». А жаль. Ведь много фактов честного служения, сопровождаемого принятием решений о государственных наградах таким служащим. Кому известны эти факты? Да и хочется ли сообщать обществу о позитивной стороне практики функционирования государственной службы?! Думается, что критика профессиональной государственной службы должна иметь разумные границы: критиковать необходимо совершаемые служащими и должностными лицами с нарушением законов действия, бесполезные для практики решения, бюрократизм и отсутствие значимых и ожидаемых результатов управленческого труда. В специальной литературе также зачастую делается вывод о том, что

¹ Там же.

современная российская государственная служба высоко коррумпирована, а на ее эффективность оказывает влияние «кадровая неразбериха»¹. Здесь, пожалуй, следует признать очень правильным мнение С.М. Шахрая, анализирующего некоторые аспекты эффективности «бюрократии». Он задает вопрос: «Что делать в ситуации, когда ... начинается разрушительная информационная атака на саму систему государственной службы? Как защитить государственный аппарат от влияния «компанейщины» в СМИ и предвзятого общественного мнения?»². Ученый настаивает на том, что Конституция России «прямо и недвусмысленно запрещает нарушать принцип равенства граждан перед законом и судом по факту принадлежности к государственной службе»³, – подразумевается политическая инициатива об установлении запрета для государственных служащих иметь собственность за рубежом. На протяжении нескольких лет, как известно, таких инициатив по установлению всё новых запретов и ограничений для государственных служащих было немало.

Административные изменения можно оценивать по-разному. Почему в новейших исследованиях, посвященных институту государственной службы, повышению дисциплины в системе служебных отношений, уси-

лению процедур прохождения государственной службы, все чаще отмечается необходимость установления фактически принципа «презумпции виновности» государственных и муниципальных служащих? Именно так можно расценивать законодательные новеллы по жесткой детализации порядка прохождения государственной службы. В течение последних пяти-семи лет законодательство устанавливает процедуры противодействия коррупции в системе государственной службы, предоставления деклараций о доходах и расходах государственного служащего, создании механизма ротации кадров на государственной службе, формирования при исполнительных органах государственной власти многочисленных комиссий по предупреждению и разрешению конфликта интересов на государственной службе. Однако на практике уже произошедшие изменения в служебном праве, направленные на усиление ответственности государственных служащих, не привели к новому качеству деятельности профессиональных чиновников. Наоборот, каждый день из всех средств массовой информации общество получает факты ненадлежащего служебного поведения государственных служащих и совершения ими различных правонарушений. Получается, что «строгое» служебное законодательство не представляет окончательного барьера для совершения государственными служащими нарушений. И вряд ли здесь нужно приводить аргумент о том, что разоблачение таких государственных служащих связано с улучшением соответствующих подразделений поли-

¹ См.: Актуальные проблемы административного права : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов. – М., 2013. – С. 114.

² Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / Отделение общественных наук РАН. – М., 2013. – С. 271.

³ Там же. – С. 272.

ции, прокуратуры или Следственного комитета РФ.

Эффективность государственной службы можно обсуждать с точки зрения различных критериев, в числе новейших из них в рамках проводимой модернизации – *повышение конкурентоспособности*. Однако конкурентоспособность в системе государственной службы – особая сфера государственного воздействия, управления и политического руководства. Законодатель установил десятки ограничений и запретов для государственных служащих, создал множество способов преодоления и предупреждения коррупции на государственной службе, принял сотни нормативных правовых актов, устанавливающих порядки профессионального поведения должностных лиц и процедуры уменьшения профессиональных рисков при прохождении государственной службы. Тем не менее, желаемый эффект, по мнению исследователей, не достигнут. Здесь, кстати, нужно еще задуматься над самим тезисом об отсутствии «ожидаемых результатов» реформирования государственной службы. Необходимо вначале разобраться с вопросом – что понимать под такими негативными итогами?

Анализируя позицию А. А. Гришкова относительно степени «сформированности» в России служебного права, Л. В. Акопов приводит свои тезисы: 1) «только государственная служба в ее правовом оформлении и обеспечении не может претендовать на статус отрасли либо подотрасли»; 2) «служебное право не может ограничиваться только граж-

данской службой» 3) «явно недостаточно одного видového закона, а именно «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для формирования служебного права как автономной отрасли или даже подотрасли права»¹. С нашей точки зрения, именно и только государственная служба как соответствующий вид профессиональной служебной деятельности в ныне существующих административно-правовых формах, конечно, может претендовать на ее признание в качестве соответствующего крупнейшего в системе административного права нормативного образования с характерными свойствами предмета административно-правового регулирования. Бесспорным является и утверждение, что в предмет служебного права должна входить (и действительно уже на протяжении многих лет входит) не только гражданская служба. И, наконец, законодательство о системе российской государственной службе, начиная с 2003 г., предусматривает принятие ряда законов о видах государственной службы (о военной и правоохранительной). Формирование рамочного законодательства о российской правоохранительной службе по некоторым причинам, конечно, затянулось; однако в содержательном плане в стране действуют сотни нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере организации и функционирования правоохранительной службы.

Ученые вслед за политиками повторяют снова и снова тезисы

¹ Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права... – С. 8–9.

о необходимости разработки новых программ реформы государственной службы (публичной службы) в России и принятия Кодекса поведения государственных и муниципальных должностных лиц, Кодекса государственной гражданской службы, Кодекса военной службы, Кодекса государственной службы казачества, Кодекса муниципальной службы. И только тогда (если все будет исполнено в точности) можно будет говорить о легитимации российского служебного права, «так как будет из чего сформировать новую и столь необходимую отрасль в системе российского права»¹. Как можно прокомментировать эти предложения и выводы? Если коротко: после всех этих реформаций, кодификаций и нововведений в системе государственной службы *служебное право станет другим*, отличающимся от его сегодняшнего административно-правового состояния. В нем, очевидно, могут появиться новые правовые нормы, регламентирующие новые служебно-правовые отношения. Оно может улучшиться, стать более динамичным и приближенным к постоянно развивающимся управленческим отношениям. Постоянное реформирование самого государственного (публичного) управления с необходимостью заставляет законодателя изменять и законодательство о государственной службе.

Но эти политико-правовые процессы и сама законотворческая деятельность в области государственной службы не относятся, по сути, к разрешению вопроса о наличии (или отсутствии) в России служебного права.

Служебное право есть. Просто оно и сегодня постоянно и очень быстро с содержательной точки зрения изменяется, совершенствуется, дополняется, уточняется по многим административно-правовым институтам. Уже в начале 2014 г. были приняты нормативные правовые акты, относящиеся к сфере правового регулирования государственно-служебных отношений. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10 утверждено «Типовое Положение о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации»². Вступили в силу множество принятых в конце 2013 г. нормативных правовых актов, непременно входящих в сложную систему служебного права России. Так, приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 октября 2013 г. № 841 утвержден «Порядок организации в органах внутренних дел Российской Федерации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет)»³. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе также постоянно изменяется. К примеру, в Закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государствен-

¹ Там же.

² URL: <http://government.ru/media/files/41d4b3a85df07400310d.pdf>.

³ См.: Рос. газ. 2014. 10 янв.

ной гражданской службе Воронежской области» в конце 2013 г. внесены изменения, касающиеся подготовки кадров для гражданской службы Воронежской области, государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих»¹. Как видно, это лишь весьма частные вопросы законодательства о государственной службе. Внимательный и последовательный обзор вносимых в него сегодня изменений и дополнений продемонстрировал бы колоссальное и системное нормотворчество в анализируемой сфере правоотношений. Таким образом, в настоящее время на повестке научных дебатов вряд ли должен стоять вопрос о начале дискуссии в формате «сформировалось ли в России служебное право?». Оно успешно сформировалось, действует, совершенствуется. Если в стране будет принято решение о необходимости реформирования служебного права (государственной службы), тогда и будут разрабатываться новые модели государственно-служебных отношений, самой государственной службы, ее системы, структуры, принципов. Следовательно, тогда и будет изменяться само служебное право.

Кроме того следует отметить, что вряд ли сегодня существует платформа для спора по вопросу о местонахождении служебного права (законодательства о государственной службе) в системе российского административного права. Согласно сложившимся научным представлениям институт государственной службы прочно включен в структуру так на-

зываемого *управленческого права*. С точки зрения устоявшихся научных представлений, управленческое право – это важнейшая часть административного права, в которую включаются нормы законодательства о государственной службе (наряду с правовым регулированием порядка организации и деятельности органов исполнительной власти, административными правовыми актами, административными процедурами, административным нормотворчеством, административно-договорными отношениями и т. д.). В литературе новейшего времени государственная служба выделяется в разделах, именуемых исследователями «управленческим правом»². Среди проблем законодательного регулирования государственно-служебных отношений и практического функционирования государственной службы указываются, как правило, общеизвестные недостатки – коррупция, бюрократизм, недостаточная открытость государственной службы, отсутствие системного характера в применении современных кадровых технологий на государственной службе³.

Современное служебное право России в большей мере обсуждается в аспекте развития законодательства о государственной службе. В крупных научных трудах, посвященных развитию административного законодательства и административного права, юридическое состояние и проблемы государственной службы рассматриваются в аспекте развития

² См., например: Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов вузов... – С. 49, 82–114.

³ См.: Там же. – С. 82–83.

¹ См.: Молодой коммунар. 2014. 10 янв.

административно-правового регулирования государственно-служебных отношений, начало которому положили федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Эти законы стали основой для дальнейшего правового оформления отношений в области государственной службы, для структуризации законодательства о государственной службе, формирования механизма применения отдельных норм и институтов служебного права. Новые федеральные законы, принятые в результате проведения в стране многочисленных государственно-правовых реформ, незамедлительно оказывали влияние и на уточнение (дополнение) законодательства о государственной службе. Например, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обусловил формирование соответствующих новелл и в законодательство о государственной службе. Причем аналогичные процессы в данной сфере правотворчества осуществлялись и в субъектах Российской Федерации. Нельзя не отметить, что на протяжении последнего десятилетия реформа государственной службы проводилась на основе утвержденных указами Президента РФ федеральных программ по реформированию и развитию системы государственной службы (сначала на период 2003–2005 гг., затем – 2006–2007 гг. и на период 2009–2013 гг.). По общему мнению специалистов в области за-

конодательства о государственной службе, в России была разработана и реализована на практике «административно-правовая концепция правового регулирования отношений» на государственной службе, которая подчеркивала специфику государственной службы как специального вида профессиональной служебной деятельности и включала традиционные для профессионального чиновничества институты и административные процедуры поступления на государственную службу, ее прохождение, правовой статус государственных служащих¹.

Десять лет назад учеными обсуждался вопрос о конкретных этапах и времени реализации на практике положений нового Федерального закона о системе государственной службы – с тем, чтобы была реформирована и отчасти создана новая система государственной службы. Фактически тогда было ясно, что данный Закон будет обеспечивать создание в России системы государственной службы, построенной на основе установленных новых принципов государственной службы, и будет создана новая модель государственной службы. При этом основные виды государственной службы приобретут многочисленные особенности, характерные как для самой государственной службы, так и для правового положения государственных служащих.

¹ См.: Концепция развития российского законодательства / под редакцией Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – М., 2010. С. 172. Как правило, в таких комплексных исследованиях развития правовой системы страны термин *служебное право* применительно к сфере государственной службы не применяется.

Безусловно, многое из того, что планировал законодатель в области государственной службы, стало административно-правовой реальностью. Тем не менее, нерешенных вопросов осталось немало. Реформирование государственной службы в направлении, указанном Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», во многом завершено. В настоящее время подводятся итоги реализации основных нормативных положений данного законодательного акта. Следует отметить, что в указанный закон было внесено минимальное количество изменений и дополнений. И этот факт демонстрирует устойчивость, эффективность и востребованность данной российской *модели правовой регламентации* государственно-служебных отношений.

Становление служебного права в России неразделимо с развитием самого административного права в течение последних 20 лет. А формирование отраслей права немыслимо без развития соответствующей отрасли законодательства.

Государственная служба из-за своей чрезвычайно практической значимости для государства и общества, будучи важнейшим институтом в системе публичного управления, автоматически включается в центр всех современных преобразований, политических инноваций, правовых реформирований. Совершенствование государственной службы и, следовательно, дальнейшее развитие служебного права невозможно представить вне процесса модернизации всего административно-правового регулирования.

Если, например, посмотреть на реальное состояние административного законодательства страны в начале 90-х гг. прошлого столетия, специалисты смогут констатировать невероятное его развитие, результаты которого заставляют удивляться как многообразию таких изменений, так и сложности созданной административно-правовой материи. В соответствии с характером изменения административного и административно-процессуального законодательства не так быстро, как сами законы, но тоже стремительно видоизменялась и теория административного и административного процессуального права России. То, о чем писали ученые-административисты 10–15 лет назад как о планах в реформировании административного права, вскоре стало реальностью практики *административно-правового применения*. Многие термины, не в полной мере ясные и понятные в те годы, получили нормативное правовое закрепление и стремительное развитие в законодательстве. Например, это относится к теории государственной службы, административного судопроизводства, административных процедур, административного договора, административной регламентации в системе осуществления государственных функций и государственных услуг, административной деликтологии. Появились новые суждения о роли и задачах государственного управления в стране, о местонахождении человека и гражданина в административно-правовой политике. Это только глобальные проблемы, а в каждой из них – множество точечных

преобразований, соединение которых в систему создает представление о сложности произведенных изменений в структуре административно-правового регулирования. Формирование административного законодательства происходило в полном соответствии с общими тенденциями развития правовой системы страны и государственного строительства, основанными на главных принципах и институтах конституционализма. Конституция России создавала новые системы – правовую, судебную, административную, избирательную, нормотворческую, федеративную и систему государственных гарантий. Этот список можно продолжать и далее. Новые государственно-правовые системы, в свою очередь, формировали и новые институты, и новые сообщества¹, а также новое представление об их роли в государственно-правовом строительстве и обеспечении защиты общества, человека, гражданина.

Анализируя некоторые итоги модернизации административно-правовых институтов, важно отметить их явную эффективность и целесообразность, хотя при этом можно лишь сожалеть о совершенных ошибках, прочетах и неудачах осуществления модернизационной политики по некоторым ее направлениям. Если попытаться распространить весьма интересное суждение Ю.Е. Аврутина (когда он говорил о модернизации системы МВД России) про преобразования в сфере современного админи-

стративного права, то целесообразно не только обновление, но и *эволюционное* развитие, которое с необходимостью учитывало бы: 1) ожидания общества в сфере публичного управления; 2) национальные традиции и особенности в формировании административной системы в стране; 3) опыт стран, в которых созданные модели публичного управления традиционно считаются эффективными и направленными на обеспечение высокого уровня управленческой деятельности, защиту прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц².

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов модернизации российского законодательства и правовой системы страны. В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют *Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*³. Концепция, определяя стратегию государствен-

² См.: Аврутин Ю. Е. Модернизация российской милиции: понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти В. Д. Сорокина (г. Санкт-Петербург, 5 марта 2010 г.): в 2 ч. – СПб, 2010. – Ч. 2. – С. 16.

³ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

¹ См., например, о судебском сообществе: Клеандров М. И. Правовая сущность судебского сообщества в Российской Федерации // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 20–32.

ного развития, позволяет наметить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества. Ученые-юристы, рассматривая основные направления совершенствования институциональной среды, предполагают, что указанная Концепция будет оказывать заметное «воздействие на формирование новых правовых норм и принципов правового регулирования»¹.

В систему новейшего законодательства планируется включить и административно-правовые институты, и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти»; установления правильного баланса централи-

ции и децентрализации публичного управления»². Принятая Концепция устанавливает приоритетные направления развития административно-правового сектора российского законодательства в области финансов, энергетики, промышленности, транспорта, экологии, здравоохранения, образования и науки, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации *совершенствование государственного управления*, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. В научной литературе обнаруживается единство мнения относительно целей проведения реформирования государственного управления; как правило, говорят о необходимости «перехода от жесткого администрирования, административных разрешений к более мягким и адаптивным механизмам регулирования»³. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой стороны, модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов; следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

² См.: Там же. – С. 28–30.

³ См., например: *Хабриева Т. Я.* Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. – С. 33.

Размышления о нынешнем состоянии служебного права в России и будущем реформировании законодательства о государственной службе непосредственно относятся к вопросу о *сильном государстве*: именно в таком государстве сильными и авторитетными являются государственное управление и люди, осуществляющие все его функции и оказывающие установленные публичные услуги. Сильным, качественным, эффективным государство становится тогда, когда создаются и поддерживаются сильная административная система и прозрачное, контролируемое в установленных пределах публичное управление. Известные российские политики на протяжении нескольких лет выделяют проблему модернизации страны в качестве главной. Например, А. Чубайс говорит: «Если мы всерьез ставим задачу модернизации, то прежде всего это будет означать необходимость создания абсолютно нового качества самого государства»¹. Конечно, все проводимые в стране реформы должны заканчиваться положительными результатами. Поэтому и сама модернизация правовых институтов также должна быть направлена на формирование полезной практической деятельности. Хотя, как это часто бывает в России, цели реформирования не достигаются, а в качестве итогов выступают совершенно противоположные целевым устремлениям авторов реформы результаты. Например, в сентябре 2010 г. Президент РФ сообщил, что по данным Министерства финансов РФ «почти 1,5 тысяч функций чиновни-

¹ См.: Рос. газ. 2010. 15 окт.

ков являются избыточными, более 260 – дублирующими, а еще 700 требуют уточнения»². Таким образом, нужна «оптимизация численности и структуры госаппарата. Этот вопрос так или иначе стоит перед всеми современными государствами, и оптимального варианта еще никто не нашел просто потому, что чиновник все равно найдет себе дело и будет им заниматься, сколько у него на это есть времени»³. Получается, что невозможно провести административную реформу с реальным позитивным результатом. Зачем же тогда проводили в стране административную реформу в 2003–2008 гг.? Ведь, как известно, примерно те же самые вопросы и решались в рамках проведения административной реформы. В унылой административной среде никогда не появится и не сформируется эффективное государственное управление.

Административно-правовая политика означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта,

² См.: Кузьмин В. Отслужили: Дмитрий Медведев провел совещание по оптимизации численности чиновников // Рос. газ. 2010. 21 сент.

³ Там же.

принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидация чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа *«Обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление»*. Эти суждения сполна актуальны и для модернизации государственной службы.

Положительно оценивая полезные изменения во всех сферах государственной деятельности, нужно не преувеличивать значимость проводимых преобразований. Многие направления и новые институты, рожденные самими реформами, не укрепляют само государство, не делают его ни более демократическим, ни сильным. Сильное государство *«сильно»* (во всех отношениях) исполнением на требуемом уровне государственными служащими должностных обязанностей, эффективной государственной службой и, следовательно, полноценным служебным правом.

Дискуссия о служебном праве неразрывно связана с ведущимися в обществе, в политике, среди различных специалистов спорами о *модернизации, реформировании, создании правового государства*, самых главных

проектах в стране, о *правовой реформе*. Вот в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. сказано: «Конституция соединила два базовых приоритета – высочайший статус прав, свобод, граждан и сильное государство, – подчеркнув их взаимную обязанность – уважать и защищать друг друга»¹. Получается, что главными факторами, которые усиливают само государство, необходимо видеть государственную службу, следовательно, и служебное право. Про государственных служащих в Послании сказано в следующих тонах и определениях: «продажные сотрудники правоохранительных органов», «обновление кадрового потенциала страны». Вместе с тем констатировалось, что «во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности». В служебном праве центральным термином является *должностные обязанности и их качественное исполнение*. Весь смысл государственной службы – в исполнении должностных обязанностей. Какие бы то ни были другие нормы и оговорки, сильное государство сильно качеством исполнения должностных обязанностей. Основная же цель – «закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата».

Если позволительно сформулировать свой вывод относительно современного состояния публичного служебного права в нашей стране, то, вопреки мнению некоторых уважаемых

¹ Рос. газ. 2013. 13 дек.

коллеги – исследователей проблем служебного права, – нужно отметить высокий уровень, ясные юридические границы, крупный масштаб сформированности законодательства о государственной службе, позволяющий в полной мере говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы страны, важнейшей составной части российского административного права, опирающейся на весьма сложноструктурированное законодательство о государственной службе. В соответствии с установленным планом дальней-

шего реформирования системы российской государственной службы и всех ее видов в будущем, очевидно, будут вноситься изменения и дополнения в действующие законодательные акты, а также разрабатываться новые законы, устанавливающие особенности как статуса государственных служащих, так и прохождения государственной службы. Вместе с таким юридическим новеллированием государственно-служебного законодательства будут уточняться и предмет служебного права, и его система, и нормативное содержание.

Стариллов Ю. М. Державна служба і службове право в Росії: суперечливі питання і дискусія.

Розглядаються питання формування в Росії службового права. Аналізуються проблеми розуміння службового права, визначається його місцезнаходження в системі російського адміністративного права.

Ключові слова: державна служба, службове право, державне управління, адміністративне право, модернізація.

Starilov Yu. N. State service and service right in Russia: issues and discussion.

The article deals with the development in Russia of service law. There have been analyzed the problems of understanding of service law. We have defined its place in the system of Russian administrative law.

Key words: state service, service law, public administration, administrative law, modernization.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014