
ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

ВНОВЬ К ВОПРОСУ О СЛУЖЕБНОМ ПРАВЕ

© 2015 г. Сергей Евгеньевич Чаннов¹

Аннотация: в статье рассматривается современное состояние служебного права и дается ответ на некоторую его критику.

Annotation: in the article the current state of service law is considered and response to some criticism is given.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, служебное право, административно-правовое регулирование.

Key words: public service, community service, service law, administrative-legal regulation.

С середины 90-х годов XX в. с большей или меньшей интенсивностью в российской административно-правовой науке ставится вопрос о выделении (обособлении) на базе административного права (а также некоторых других отраслей) группы норм, образующих так называемое “служебное право”. Как понятно уже из самого его названия, служебное право должно включать в себя нормы, регулирующие служебную деятельность в Российской Федерации.

Впервые мысль о необходимости разработки для служащих особого чиновного (служебного) права была высказана Ю.Н. Стариловым². Подробную разработку эта идея автора получила в его докторской диссертации³ и в учебнике “Служебное право”⁴. В этих работах, по мнению их автора, “выдвигается принципиально новая идея о выделении особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы”⁵. Такой отраслью (подотраслью) является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать государственно-служебное правоотношение, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального)

служащего, поступающего на службу. Служебное право было определено Ю.Н. Стариловым как “система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере внутренней организации государственной (муниципальной) службы, установления правового статуса государственных (муниципальных) служащих, практического функционирования государственной (муниципальной) службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных (муниципальных) служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной (муниципальной) администрации”⁶. При этом автор специально уточнил, что в данном определении речь идет исключительно о публичном служебном праве⁷.

Идея о формировании служебного права была поддержана рядом других ученых⁸. Однако (что самое главное) она была воспринята и представителями государства, ответственными за реформу государственной службы, получив определенное закрепление в качестве базового направления развития законодательства в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Важнейшими документами, принятыми в рамках ее реализации и позволившими перевести разговор о служебном

¹ Заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС, доктор юридических наук, доцент (E-mail: sergeychannov@yandex.ru).

² См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы учебного курса // Гос. и право. 1995. № 1. С. 47.

³ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Дисс. ... доктора юрид. наук. Воронеж, 1996.

⁴ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право. Учеб. М., 1996.

⁵ Там же.

⁶ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Дисс. ... доктора юрид. наук. С. 367.

⁷ См.: там же. С. 368.

⁸ См., например: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. Учеб. для юрид. вузов. М., 2003; Служебное право (Государственная гражданская служба). Учеб. пос. / Общ. ред. И.Н. Барциц; рук. авт. колл. В.Г. Игнатов. М. – Ростов-н/Д., 2007; Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учеб. М., 2007; Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Ростов н/Д., 2007.

праве из теоретической во вполне практическую плоскость, стали федеральные законы “О системе государственной службы Российской Федерации” и “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, принятые в 2003–2004 гг. Основание для такого утверждения, как представляется, позволяют сделать положения законодательного акта (прежде всего последнего), концептуальной идеей которого стала частичная (однако достаточно объемная) замена трудового регулирования деятельности государственных гражданских служащих на административно-правовое (или служебно-правовое).

Казалось бы, дальнейшее развитие специального служебного законодательства – вопрос решенный, тем более что в силу прямого указания Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации” должны были появиться отдельные федеральные законы о государственной правоохранительной службе Российской Федерации и о государственной военной службе Российской Федерации. Однако, как известно, этого не произошло. Напротив, дальнейшие действия федерального законодателя, на наш взгляд, однозначно свидетельствуют об отказе (по крайней мере частичном) не только от идей служебного права, но и в целом от положений Концепции 2003 г. Ярким примером этого является принятый в 2007 г. Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации”, который – хотя формально и входящий в систему мероприятий реформирования государственной службы – должен был по первоначальной идее основываться на тех же подходах, что и Закон о службе гражданской (и что выглядело вполне естественно, учитывая очевидную близость этих видов служебной деятельности). Фактически же Закон о муниципальной службе продемонстрировал полный отход законодателя от идей служебно-правового регулирования, что, кстати, недвусмысленно было сказано уже в пояснительной записке к его проекту. В соответствии с ней “принципиальным положением законопроекта, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации, является то, что замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данное положение законопроекта является одной из его концептуальных основ, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового зако-

нодательства, обеспечивая тем самым их прямое действие и облегчая порядок их применения”.

Необходимо отметить, что отход от специфического служебно-правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих проявляется в дальнейшем и в самом законодательстве о государственной гражданской службе. Показательным примером последних лет здесь может служить Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» от 7 июня 2013 г. Данным Законом, призванным в принципе усовершенствовать правовое регулирование ведения кадрового резерва на государственной гражданской службе, был ликвидирован уникальный для отечественной правовой системы институт – приостановление служебного контракта. В соответствии со старой редакцией ч. 1 ст. 39 служебный контракт приостанавливался по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда; в связи с избранием или назначением гражданского служащего на государственную должность Российской Федерации и т.д.

В свое время введение института приостановления служебного контракта преследовало вполне очевидную цель: обеспечение стабильности служебных правоотношений. Гражданский служащий, например, призванный для прохождения срочной службы, мог – при приостановлении служебного контракта – твердо рассчитывать, что по окончании срока службы он вернется на замещаемую им ранее должность. Такой подход вполне ложился в рамки той самой континентальной модели государственной службы, которую авторы Концепции 2001 г. стремились сформировать в нашей стране.

Однако Федеральным законом от 7 июня 2013 г. институт приостановления служебного контракта был из законодательства о государственной гражданской службе исключен. Теперь во всех указанных выше ситуациях служебный контракт со служащим не приостанавливается, а прекращается с одновременным включением последнего в кадровый резерв с его согласия. Вполне понятно,

что данное изменение влечет существенное ухудшение положения самих гражданских служащих: вместо гарантированного сохранения должности они получают лишь теоретическую возможность заместить должность из той же группы, находясь в кадровом резерве.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона от 7 июня 2013 г. было указано, что необходимость такого изменения была вызвана тем, что “результаты проводимого Минтрудом России мониторинга реализации Федерального закона свидетельствуют о том, что механизм приостановления служебного контракта с включением гражданского служащего в кадровый резерв на практике не применяется”. К сожалению, в данном случае ни эксперты Минтруда, ни разработчики законопроекта, очевидно, не озадачились вопросом: а почему, собственно, кадровые службы государственных органов предпочитали в случае возникновения обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 39 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, не приостанавливать служебный контракт, а прекращать его по различным основаниям? Между тем одной из основных причин сложившейся ситуации был тот факт, что Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” не обеспечивал надлежащей возможности временного приема гражданина на должность гражданской службы, замещаемой служащим, контракт с которым был приостановлен.

Вполне очевидно, что в случае приостановления служебного контракта обязанность по временно освободившейся должности должен кто-то выполнять. Однако возможности принять кого бы то ни было на нее на временной основе кадровые службы были фактически лишены, поскольку ч. 4 ст. 25 Федерального закона: “О государственной гражданской службе Российской Федерации” не содержала (и не содержит) подходящего в данном случае основания заключения срочного служебного контракта. Наиболее близким мог бы быть п. 2 ч. 4 ст. 25 этого Закона: замещение должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы. Однако в нормах ст. 39 данного Закона, касающихся приостановления срочного служебного контракта, нигде не указывалось, что за служащим, контракт с которым был приостановлен, должность сохраняется. Напротив, из ч. 4 ст. 39 вытекало, что после прекра-

щения обстоятельств, послуживших основанием приостановления служебного контракта, служащему лишь *могла быть* предложена должность гражданской службы (и не обязательно та, которую он замещал раньше).

Поэтому вполне естественно, что в большинстве случаев кадровые службы государственных органов предпочитали не связываться с таким “сомнительным” институтом, как приостановление служебного контракта, а вместо этого гражданских служащих различным путем увольнять, принимая на их место новых и заключая с ними обычный бессрочный служебный контракт.

Таким образом, из-за недостаточной проработки нормативной базы перспективный, с нашей точки зрения, институт приостановления служебного контракта, который действительно мог бы обеспечивать принцип стабильности государственной гражданской службы, оказался “мертворожденным”. Приняв же Федеральный закон от 7 июня 2013 г., законодатель вместо того, чтобы добиться его нормального функционирования, предпочел его полностью ликвидировать.

Кстати, тем же Федеральным законом было внесено еще одно изменение в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, являющееся формально совсем незначительным. Из определения государственной гражданской службы, содержащегося в ч. 1 ст. 3 Закона, было удалено указание на то, что нахождение в кадровом резерве, а также некоторые другие случаи могут признаваться прохождением государственной службы. Хотя данное положение Закона никогда не было должным образом реализовано на практике, оно, на наш взгляд, свидетельствовало об определенном “протоколе о намерениях” законодателя, стремлении вывести понятие государственно-служебной деятельности на гражданской службе за рамки только исполнения обязанностей по конкретной должности. Последовавшее же изменение не только явилось “шагом назад” в служебно-правовом регулировании, но и в очередной раз поставило под сомнение такой важнейший признак государственной службы, как стабильность положения государственного служащего.

Примеров такого рода можно привести много, но вряд ли это необходимо делать в настоящей статье, тем более что есть и противоположные. Так, например, в рамках противодействия коррупции Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”

был дополнен нормами, устанавливающими ответственность гражданских служащих за коррупционные правонарушения. Эта ответственность носит дисциплинарный характер (хотя прямо об этом в Законе не сказано), но, в отличие от традиционной дисциплинарной ответственности, характеризуется обязательностью наложения взысканий (в отдельных случаях вплоть до увольнения) на служащих, допустивших указанные правонарушения. Данные изменения полностью ложатся в рамки обоснованной нами ранее концепции разделения дисциплинарных проступков, совершаемых государственными служащими, на публичные, внутренние и смешанные, притом что ответственность за первые должна наступать независимо от желания представителя нанимателя⁹. Формирование системы таких проступков, предпринятое в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, – это принципиальный шаг в сторону служебного права как права, отличного от трудового, поскольку само по себе установление обязательности привлечения к дисциплинарной ответственности в определенных случаях – это отход от характерного для трудового права принципа обеспечения хозяйской власти работодателя. Применительно к последнему, как известно, п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации” подчеркивает, что, исходя из содержания ст. 8, ч. 1 ст. 34, ч. 1, 2 ст. 35 Конституции РФ, работодатель в целях эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом самостоятельно, под свою ответственность принимает необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала). Требование обязательного увольнения гражданских служащих, совершивших коррупционные правонарушения, указанные в ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, – это очевидное вторжение в “хозяйскую власть”, осуществляемую на гражданской службе представителем нанимателя, ограничение ее в силу более общего публичного интереса.

Таким образом, представляется, что, несмотря на определенное “охлаждение” законодателя к построению действительно специфического служебного законодательства, в целом ситуация в данной сфере достаточно противоречива.

Вместе с тем на этом фоне нельзя не отметить появление работ, авторы которых весьма

критически подходят к вопросам формирования служебного права в нашей стране. Так, в статье, опубликованной в журнале “Государство и право”, известный российский ученый-административист и специалист в вопросах государственной службы А.А. Гришковец высказывает весьма критическую точку зрения относительно реальности осуществления идей Ю.Н. Старилова о формировании служебного права в России¹⁰.

Мы не ставим здесь задачу проанализировать все положения данной статьи А.А. Гришкова, тем более что частично это уже было сделано Л.В. Акоповым¹¹. Тем не менее можно обратить внимание на некоторые ее моменты.

Основной мыслью, положенной в основу статьи А.А. Гришкова, является тезис о несостоятельности концепции служебного права как самостоятельной отрасли права либо подотрасли административного права. Анализируя различные точки зрения на сущность служебного права, сложившиеся в отечественной юридической науке, а также наличествующее служебно-правовое регулирование, а самое главное – реальную практику его осуществления, А.А. Гришковец приходит к выводу, что «служебное право... за годы реформы государственной службы так и не стало реальностью, но, впрочем, осталось в анналах российской науки административного права, правда, не иначе, как “вольнлюбивые мечты”, привезенные Ю.Н. Стариловым из Германии. Сбудутся ли когда-нибудь эти мечты? Думается, рассчитывать на это в обозримой перспективе вряд ли приходится»¹².

Здесь прежде всего необходимо отметить то, что представляется несколько неясным: что именно дало А.А. Гришковцу сделать столь безапелляционные выводы о судьбе служебного права? Да, как было указано ранее, законодатель в последние годы заметно “охладел” к данной концепции. Однако сама по себе позиция законодателя вряд ли может выступать “истиной в последней инстанции” в этом вопросе. История формирования отечественного законодательства наглядно показывает, что направления его развития могут меняться весьма кардинально в силу как объективных, так и субъективных причин. К последним относятся в том числе и личные взгляды конкретных должностных лиц, отвечающих за реформирование в

⁹ См. об этом, например: Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 182–185.

¹⁰ См.: Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Гос. и право. 2013. № 4. С. 5–12.

¹¹ См.: Акопов Л.В. Проблемы становления российского служебного права (По поводу статьи А.А. Гришкова) // Там же. 2013. № 11. С. 5–9.

¹² Гришковец А.А. Указ. соч. С. 12.

определенной сфере (в данном случае – в сфере регулирования служебных отношений).

Мы можем вполне согласиться с А.А. Гришковцом в том, что действительно, видимо, Ю.Н. Старилов несколько поторопился в 1996 г., провозгласив существование служебного права как уже вполне сформированной отрасли российского права. Однако, воспроизводя слова того же Ю.Н. Старилова, сказанные уже в 2004 г., “в настоящее время не только не потеряла актуальности и значимости, но даже и укрепились идея выделения из структуры административного права такой подотрасли, как служебное право”¹³. Не изменилась, по нашему мнению, принципиально ситуация и 10 лет спустя. Служебное право, так же как и служебное законодательство, по-прежнему остается в стадии формирования, и весьма странно, исходя из того, что этот процесс не завершился до настоящего времени, делать вывод, что этого не может произойти в обозримом будущем. Пятнадцать лет, которые прошли с момента выдвижения Ю.Н. Стариловым идеи формирования служебного права и на которые указывает А.А. Гришковец, – срок немалый, но формирование новой отрасли или даже подотрасли права может занимать и десятилетия. Как представляется, в данном случае А.А. Гришковец не проводит необходимого различия между сферой сущего (служебное право в полной мере не сформировалось) и сферой должного (служебное право должно быть сформировано как отрасль, более эффективно регулирующая служебные отношения, чем право трудовое).

Нам видится, что на современном этапе развития отечественной юриспруденции *служебное право по-прежнему можно рассматривать лишь как формирующуюся отрасль российского права*. Профилирующей для служебного права в любом случае должна остаться отрасль административного права. Действие же норм трудового права должно быть полностью исключено, однако сами их правовые конструкции во многих случаях могут быть переработаны для нужд служебно-правового регулирования. Разумеется, все это потребует формирования значительного массива чисто служебно-правового законодательства, разработки целостной системы принципов, использования особой системы методов правового регулирования.

¹³ Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал рос. права. 2004. № 9. С. 13.

Другой (и очень важной) проблемой формирования служебного права видится то, что оно не имеет четко определенной концепции ни в виде какого-то утвержденного документа (таковой, по-видимому, уже нельзя считать ни Концепцию 2001 г. ввиду очевидного отказа от многих ее положений, ни Федеральную программу “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации” ввиду ее краткости и бессистемности), ни даже на доктринальном уровне. Реформа государственной службы как бы продолжается, но в определенной степени по инерции. Не видно четких целей – какой конечный результат должен быть достигнут в этой сфере.

В связи с этим нельзя полностью не поддерживать А.А. Гришковца в критике самой организации этой реформы. Как справедливо подчеркивается в ряде его работ, реформой государственной службы занимаются, как правило, люди, весьма далекие не только от ее правового регулирования, но и от юриспруденции в целом¹⁴. Стоит ли после этого удивляться, что становление служебного права продвигается в полном соответствии с известным выражением: “шаг вперед и два назад”.

Однако порочность отдельных положений служебного законодательства и практики его применения, как представляется, – еще не основание считать порочной идею в целом. Кстати, те же элементы публичной дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, введенные Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, по нашему мнению, далеки от совершенства даже с точки зрения юридической техники¹⁵. Но сам подход, использованный в данном случае законодателем (еще раз подчеркнем), видится принципиально верным.

Служебное право Российской Федерации имеет несомненные перспективы развития как вглубь (с точки зрения введения все новых правовых механизмов, отличных от используемых в трудовом праве), так и вширь (с точки зрения охвата в регулировании новых сфер общественных отношений). В своих работах А.А. Гришковец допустил некоторую ошибку в интерпретации позиций

¹⁴ См. об этом, в частности: Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. Учеб. курс. М., 2014. С. 1–13, 21–25; Его же. К вопросу о реформе государственной службы (Организационно-правовые аспекты) // Гос. и право. 2012. № 2. С. 25–32.

¹⁵ См. об этом более подробно: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Противодействие коррупции. Проблемы, которые решают кадровики // Справочник кадровика. 2012. № 7. С. 60–74.

автора настоящей статьи, указав, что служебное право понимается нами «в узком смысле, т.е. как “право государственной гражданской службы”»¹⁶. Напротив, мы всегда занимали и отстаивали позицию, согласно которой служебное право должно охватывать массив правового регулирования не только всех видов государственной службы, но также и муниципальную службу.

Более того, полагаем, что в перспективе ряд положений служебного права может быть распространен на выборных должностных лиц и лиц, замещающих государственные должности. Это способствовало бы упрочению их правового положения и в конечном счете повышению эффективности государственного и муниципального управления. Предпосылкой же для этого является сходство профессиональной деятельности, осуществляемой государственными и муниципальными служащими и указанными лицами¹⁷.

Кстати, сам А.А. Гришковец (как следует из его статьи), отождествляя служебное право исключительно с государственной службой, отмечает (и, по нашему мнению, верно) черты по-настоящему эффективной модели государственной службы (наличие обширного и детально разработанного законодательства о государственной службе; конкурсный порядок замещения должностей государственной службы; стабильное положение государственного служащего; служебная карьера и др.)¹⁸. Но делает при этом, как нам кажется, несколько странный вывод: когда в нашей стране будет соответствующая модель государственной службы, тогда будет и служебное право.

Подход А.А. Гришкова в данном случае порой напоминает попытку поставить телегу впереди лошади: сначала пусть сложится определенная модель государственной службы, а потом можно будет говорить и о служебном праве. Однако в таком случае у нас неизбежно возникает вопрос: а откуда же эта модель госслужбы возьмется? Характерной чертой служебных правоотношений, так же как и административных, является то, что они могут существовать, только будучи именно

правоотношениями, т.е. обязательное условие возникновения служебных правоотношений в любой модели государственной службы – это наличие позитивных правовых норм, в первую очередь законодательных. Впрочем, возможно, условие и недостаточное, как справедливо отмечает А.А. Гришковец, указывая на факты игнорирования правоприменителями различных норм законодательства о государственной службе, но во всяком случае необходимое. Между тем, как верно указал Л.В. Акопов, “приняв одну за другой концепции и федеральные программы реформирования государственной службы, руководители страны до сих пор до конца не реализовали ни одну из них”¹⁹. Какое уж тут служебное право!

Иными словами, то, что формирование служебного права требует, как выражается А.А. Гришковец, возникновения соответствующей модели государственной службы *de facto*, – еще не основание отказываться от формирования ее элементов *de jure*. А.А. Гришковец подчеркивает: “Если взять современную Россию, то нельзя не признать, что законодательство о гражданской службе во многом уже сформировалось, еще в большей степени это относится к военной службе и службе в различных правоохранительных органах государства. Но при этом де-факто гражданской службы, по крайней мере в том качестве, как этот институт понимается и организован в правовом демократическом государстве, в России, по глубокому убеждению автора, пока не существует”²⁰.

Ключевыми здесь, с нашей точки зрения, являются слова “во многом”. Да, законодательство о государственной службе действительно уже достаточно объемно. Однако ему пока еще органически не присущи те элементы государственной службы правового демократического государства, за создание которой так ратует А.А. Гришковец. Можно сколько угодно указывать на то, что многие законодательные нормы, составляющие основу правового регулирования государственной службы, не применялись в 90-е годы XX в. (в частности, о конкурсной основе замещения должностей) и не всегда применяются до сих пор. Однако сложно полагать, что ситуация исправится сама собой, например в силу повышения сознательности и правовой культуры должностных лиц, ответственных за их применение. Как справедливо указывает А.В. Гусев (касаясь несоблюдения требований о конкурсных процедурах), “во многом это вызвано тем, что какой-либо ответственности за игнорирование требований

¹⁶ Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве. С. 9.

¹⁷ См. об этом, в частности: Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 105–108; Его же. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9, 18, 40; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008. С. 93–95, 128–129.

¹⁸ См.: Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве. С. 11, 12.

¹⁹ Акопов Л.В. Указ. соч. С. 8.

²⁰ Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве. С. 12.

закона о проведении конкурса для руководителей государственных органов не устанавливалось. Не предусматривалось негативных последствий и для граждан, поступивших на службу с нарушением конкурсного порядка”²¹. Значит, решение данной проблемы лежит в том, чтобы разработать и закрепить в законодательстве те правовые механизмы, которые сделают соблюдение норм служебного права неизбежным. Процесс этот в любом случае будет долгим, потому что включает в себя, разумеется, не только использование мер принуждения и ответственности.

Задача же представителей науки (в первую очередь науки административного права) здесь видится в том, чтобы не просто разработать достаточную доктринальную базу служебного права, но где-то и “убедить” законодателя воспользоваться этими наработками.

Касаясь конкретных шагов развития служебного законодательства, Л.В. Акопов выделяет необходимость разработки и принятия целого ряда кодексов о государственной и муниципальной служебной деятельности²². Следует отметить, что наше отношение к кодификации служебного законодательства всегда было осторожным в том плане, что, по нашему мнению, само по себе принятие какого-либо кодифицированного акта далеко не всегда эффективно решает проблемы правового регулирования и, тем более, не “рождает” новой отрасли. Наверное, это тот случай, когда важнее все-таки не форма, а содержание.

Но, тем не менее, именно в настоящее время, наверное, все-таки можно признать, что появление единого Служебного кодекса (в отличие от Л.В. Акопова, полагаем, что он предпочтительнее множества кодексов об отдельных видах службы) было бы с точки зрения развития служебного пра-

ва действительно полезным. Связано это с тем, что сама постановка задачи кодификации огромного массива служебного законодательства неизбежно потребует не только его анализа и устранения внутренних противоречий, но и определения единых целей правового регулирования в данной сфере. Правда, возможно это будет только при обязательном соблюдении следующих условий:

должна наличествовать четкая и однозначная политическая воля на разработку и принятие Служебного кодекса; его разработчики должны быть уверены, что их детище не постигнет судьба очередного нереализованного проекта;

сама разработка проекта Служебного кодекса должна осуществляться не “кейно”, а максимально публично, с обязательным привлечением как заинтересованных работников из государственных и муниципальных структур, так и ученых – специалистов в области правового регулирования служебной деятельности;

первыми шагами группы разработчиков должно быть определение того:

какие правовые механизмы могут повысить эффективность осуществления публичной служебной деятельности?

какую модель регулирования служебных отношений, исходя из этого, желательно сформировать в Российской Федерации?

каковы характерные черты этой модели и как законодательно может быть обеспечена их практическая реализация?

Подчеркнем, что в принципе данные вопросы должны быть поставлены при любом варианте развития служебного законодательства (будь то кодификация либо принятие различных некодифицированных законодательных актов или изменение действующих), если, разумеется, мы хотим действительно иметь четкое понимание того, как должно развиваться служебное право в ближайшие годы.

²¹ Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 186.

²² См.: Акопов Л.В. Указ. соч. С. 9.