Сергей ЧАННОВ

Для будущих чиновников

Рецензия на учебный курс «Государственная гражданская служба» (Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба. Учебный курс / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Деловой двор, 2014)

Проблемы реформирования государственной службы Российской Федерации, обозначенные в качестве одного из важных направлений государственной политики еще в начале 2000-х годов, остаются актуальными и по сей день и привлекают к себе внимание многих исследователей. Не все из работ, посвященных данной тематике, являются по-настоящему значимыми и вносят вклад в построение доктринальной модели регулирования государственно-служебных отношений в нашей стране. Однако этого нельзя сказать о трудах известного отечественного административиста и исследователя проблем государственной гражданской службы, доктора юридических наук, профессора А.А. Гришковца, его коллег Ю.В. Ростовцевой, С.В. Фоминой, которые традиционно отличаются глубиной исследования, детальностью проработки рассматриваемой проблематики и новыми концептуальными идеями.

Учебный курс «Государственная гражданская служба» занимает весьма значимое место в этом ряду, являясь, очевидно, определенным итогом многолетней научной деятельности исследователя, о чем свидетельствует и его существенный объем (39 печатных листов). Вместе с тем, рецензируемую работу сложно рассматривать в качестве именно учебного курса, имея в виду, что последний должен характеризоваться относительной простотой изложения, большей системностью, полнотой охвата материала в определенной сфере и т.п. Работа же А.А. Гришковца, Ю.В. Ростовцевой, С.В. Фоминой имеет характер скорее монографического исследования, либо проблемного комментария к законодательству о государственной гражданской службе Российской Федерации. В силу этого она вряд ли может быть рекомендована в качестве какого-либо учебного материала студентам и даже аспирантам (за исключением, может быть, специально занимающимся проблемами правового регулирования государственной гражданской службы). Скорее ее целевой аудиторией могут выступать преподаватели высших учебных заведений, читающие курс «Служебное право»; другие специалисты, в сферу научных интересов которых входит государственно-служебная тематика.

Структурно рецензируемый учебный курс подчинен логике исследования, призванного наиболее полно охватить все аспекты правового регулирования государственной гражданской службы. Исходя из этого, в первой главе дается понятие гражданской службы, рассматривается история ее становления в России, а также анализируются ее принципы. Особое внимание авторы обращают на ситуацию с соблюдением принципа доступности информации о гражданской службе. Нельзя не согласиться с авторским выводом о том, что, хотя за последние десятилетия открытость государственной службы в нашей стране значительно повысилась, большой объем информации о ней все еще остается недоступным для общественности (с. 66–70).

Интересными также видятся авторские предложения относительно контроля за количеством государственных служащих в России. Как известно, задача сокращения общего их числа много раз ставилась руководством страны, однако добиться каких-либо заметных успехов в этом так и не удалось. В определенной степени это связано с постоянными изменениями структуры федеральных органов исполнительной власти. А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина предлагают использовать опыт Японии, в которой структура органов исполнительной власти остается практически неизменной с конца 40-х годов XX века. При этом законодательно установлена предельная численность департаментов. Соответственно, создание любого нового департамента, которое возможно только путем принятия соответствующего закона, требует

Сергей Чаннов, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25). E-mail: sergeychannov@yandex.ru

Аннотация: Актуальность учебного курса «Государственная гражданская служба» подтверждается необходимостью дальнейших преобразований в сфере государственной службы. Акцентировав внимание на проблемах правового регулирования государственной гражданской службы, повышении открытости и доступности информации о государственной службе, противодействии коррупции, соотношении административного и служебного права, рецензент высказал критические замечания и отметил положительные моменты представленной работы.

Ключевые слова: государственная служба, учебный курс, А. Гришковец.

ликвидации одного из существующих. Думается, что использование такого подхода в России действительно позволило бы решить ряд проблем и способствовало бы обеспечению принципа стабильности гражданской службы.

В первой главе обоснованно обращается внимание на пробелы, связанные с учетом стажа гражданской службы на других видах государственной службы и предлагает пути их решения (с. 109–110).

Вторая глава учебного курса посвящена исследованию базовой категории должности гражданской службы. Особое внимание здесь – а также в ряде других разделов учебного курса – уделяется должностям высшей группы, относящимся к категориям «руководители» и «помощники (советники)». Действительно, если обратиться непосредственно к положениям Федерального закона от 27 июля 2004 года №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», становится очевидным, что правовое положение замещающих их лиц существенно отличается от иных гражданских служащих. В то же время именно на указанных служащих распространяются наиболее значимые (и, кстати, финансово емкие) государственные гарантии, установленные как законодательством, так и подзаконными актами. При этом именно в отношении ряда должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)» законодательно установлены, на наш взгляд, малообоснованные исключения из конкурсного порядка поступления на гражданскую службу.

Фактически в настоящее время лица, замещающие высшие должности категорий «руководители» и «помощники (советники)», представляют собой ту самую пресловутую «номенклатуру», борьба с привилегиями которой была провозглашена в качестве одной из целей демократических преобразований в нашей стране в 80-е годы XX века. В связи с этим нельзя не согласиться с предложениями, направленными на изменение этого исключительного положения указанной категории гражданских служащих (авторы вполне справедливо именуют их «китайскими мандаринами» отечественной гражданской службы, с. 183), или, как минимум, на обеспечение максимальной доступности информации о них и о предоставляемых им льготах. К сожалению, приходится констатировать, что в сложившейся в нашей стране на данный момент политической системе такие изменения (во всяком случае, в глобальном плане) вряд ли возможны.

Большое внимание в учебном курсе уделено вопросам противодействия коррупции на государственной гражданской службе. Различные антикоррупционные механизмы рассматриваются, в частности, как во второй, так и в последующих главах учебного курса. Авторы высказывают ряд обоснованных предложений, в частности, о введении обязательности решений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов для представителя нанимателя (с. 312); о возможности выдвижения гражданскими служащими своих кандидатур для назначения в порядке ротации (с. 435); о закреплении критериев ротации (с. 444) и др.

В то же время, по нашему мнению, не все представленные в учебном курсе позиции заслуживают поддержки в полной мере. Так, высказывается мнение о необходимости криминализации состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195: «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего», считая, что это позволит «сформировать у работодателей установку на неукоснительное соблюдение законодательства о противодействии коррупции» (с. 203–204).

Позволим себе не согласиться с данным предложением. Практика применения ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195 (сталкиваться с которой автору настоящей рецензии приходилась неоднократно и в различных качествах) свидетельствует о том, что большая часть привлекаемых к административной ответственности руководителей юридических лиц просто не подозревали на момент трудоустройства к ним бывших государственных служащих о существовании рассматриваемого запрета (этот факт обязательно устанавливался в судебных заседаниях, после чего суды, как правило, выносили решения о наложении минимально возможных штрафов). Конечно, незнание закона не освобождает от ответственности, однако вряд ли применение уголовно-правовых санкций в таких ситуациях (кстати, значительную часть наказанных составляют должностные лица государственных или муниципальных учреждений либо сами такие учреждения) будет способствовать реальной борьбе с коррупцией. Настоящую же проблему в этой сфере представляет, с нашей точки зрения, не недостаточная суровость наказания для работодателей, принявших на работу бывших госслужащих без соблюдения установленных процедур, а отсутствие реальных санкций для самих этих служащих (худшее, что им грозит – это расторжение трудового договора).

В учебном курсе и, в частности, в четвертой его главе, авторы поднимают некоторые спорные вопросы юридической науки, к которым он обращался в своих трудах ранее. Так, насколько можно понять из рецензируемой работы, он в целом сохранил свою позицию относительно соотношения

административного акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта, а также о целесообразности использования служебных контрактов на гражданской службе вообще (с. 370–378). Можно в полной мере согласиться с авторским выводом о том, что реальной конкретизации отношений на гражданской службе в настоящее время служебные контракты не дают. Не выполняют они и иных функций, в частности, стабилизирующей (приписываемой им отдельными авторами), позиция которых подвергается в работе убедительной критике.

Можно поддержать и ряд других предложений, содержащихся в учебном курсе, в частности, об отмене предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе, по крайней мере, для некоторых категорий гражданских служащих (с. 287); о расширении состава членов комиссий по проведению служебной проверки (с. 468–469) и круга лиц, правомочных налагать на гражданских служащих дисциплинарные взыскания (с. 498–499) и др.

В заключении работы, один из авторов – А.А. Гришковец, несколько расширяя сферу исследования, обращается к вопросу о становлении служебного законодательства в России в целом и связанному с ним вопросу о формировании служебного права. В итоге он приходит к выводу, что «служебное право... за годы реформы государственной службы так и не стало реальностью, но осталось в анналах российской науки административного права, правда, не иначе, как "вольнолюбивые мечты", привезенные Ю.Н. Стариловым, подобно пушкинскому Ленскому, из «Германии туманной». Сбудутся ли когда-нибудь эти мечты? Думается, рассчитывать на это в обозримой перспективе вряд ли приходится» (с. 565–566).

Вопрос о судьбах служебного права в России весьма сложен и явно выходит за пределы данной рецензии. Тем не менее, позволим и в данном случае не согласиться с выводом автора. Мнение А.А. Гришковца о невозможности формирования служебного права (по крайней мере, в ближайшие годы) базируется на том бесспорном тезисе, что за годы реформ в нашей стране так и не сложилась модель государственной службы, предполагающая существование также и служебного права. Но, исходя из этого, он делает, на наш взгляд, несколько странный вывод: когда в нашей стране будет соответствующая модель государственной службы, тогда будет и служебное право.

Подход А.А. Гришковца в данном случае несколько 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 неизбежно возникает вопрос: а откуда же эта модель госслужбы возьмется? Характерной чертой служебных правоотношений, также, как и административных правоотношений вообще, является то, что они могут существовать только будучи именно правоотношениями. То есть, обязательным условием возникновения служебных правоотношений в любой модели государственной службы является наличие позитивных правовых норм, в первую очередь, законодательных.

Впрочем, возможно, условием и недостаточным, как справедливо отмечает А.А. Гришковец, указывая на факты игнорирования правоприменителями различных норм законодательства о государственной службе. Но, во всяком случае, необходимым. Между тем, как верно указывает профессор Л.В. Акопов, также критически оценивающий данную позицию А.А. Гришковца, «приняв одну за другой концепции и федеральные программы реформирования государственной службы, руководители страны до сих пор до конца не реализовали ни одну из них» [Акопов, 2013. С. 8]. Какое уж тут служебное право...

Другими 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. Да, законодательство о государственной службе в нашей стране 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 века (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 закона о проведении конкурса для руководителей государственных органов не устанавливалось. Не предусматривалось негативных последствий и для граждан, поступивших на службу с нарушением конкурсного порядка» [Гусев, 2005. С. 186]. Значит, решение данной проблемы лежит в том, чтобы разработать и закрепить в законодательстве те правовые механизмы, которые сделают соблюдение норм служебного права неизбежным. И 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 – нам здесь и видится в том, чтобы не просто разработать достаточную доктринальную базу служебного права, но где-то и «убедить» законодателя воспользоваться этими наработками.

Безусловно, ко всему вышесказанному надо добавить, что наша критика позиции А.А. Гришковца относительно служебного права никак не является какой-либо негативной оценкой научных качеств рецензируемой работы. В конечном счете, она отражает лишь авторское мнение по действительно сложному вопросу о возможности и необходимости формирования служебного права, по поводу которого было уже, как говорится, «сломано немало копий».

В учебном курсе поднимается – помимо рассмотренных – и еще целый ряд проблем правового регулирования государственной гражданской службы Российской Федерации. Работу отличает широкая источниковедческая база, информационная и статистическая насыщенность. Особо стоит отметить, что автор использует в работе большое количество никогда не публиковавшихся документов, что позволяет по-новому взглянуть на многие аспекты развития законодательства о гражданской службе в нашей стране.

В целом можно сделать общий вывод о том, что научный и учебный труд А.А. Гришковца и его соавторов является работой, вносящей существенный вклад в науку административного права. По нашему мнению, она обязательно должна привлечь внимание как ученых, интересующихся проблемами правового регулирования служебной деятельности, так и практиков.

Литература

Акопов Л.В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А.А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9.

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

FOR FUTURE OFFICIALS

Review of the "State public service" training course

Sergey Channov, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Service and Labour Law, Volga Management Institute P.A.Stolypin – affiliated branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (410031, Saratov, ul. Co-Boric, 23/25). E-mail: sergeychannov@yandex.ru

Summary: The relevance of the "State public service" course has confirmed that there is a necessity for further reforms in the public service. The obligatory need in focusing on the problems of legal regulation of the public service, enhancing the openness and accessibility to it, necessary adaptation of anti-corruption measures as well as determining the ratio of administrative and service rights, are critically ventilated by the reviewer as well as highlighting proposed changes of positive aspects needed to be made in this sphere.

Keywords: public service, training course, A.Grishkovez.

References

Akopov L.V. Problemy stanovleniia rossiiskogo sluzhebnogo prava (po povodu stat'i A.A. Grishkovtsa) [Problems of formation of the Russian Public Service Law (articles about A.A. Grishkovtsa)] // Gosudarstvo i pravo, 2013, № 11, pp. 5-9.

Gusev A. V. Rossiiskaia gosudarstvennaia grazhdanskaia sluzhba: problemy pravo-vogo regulirovaniia [The Russian civil service: Legal issues]. Ekaterinburg, 2005, 186 p.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Внесены изменения в закон о государственной гражданской службе

Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал 2 апреля 2014 года Федеральный закон N 53-ФЗ "О внесении изменений в статью 60.1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

Этим Законом вносятся изменения в статью 60^1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Согласно указанной статье, ротация федеральных государственных гражданских служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Кроме того, этой статьёй допускается возможность проведения ротации указанных служащих в федеральных органах исполнительной власти.

Федеральным законом такая возможность предусматривается и для других федеральных государственных органов по утверждаемым Президентом Российской Федерации перечням должностей федеральной государственной гражданской службы, сформированным на основе предложений руководителей этих федеральных государственных органов, в порядке, установленном Президентом Российской Федерации. Данное дополнение позволит проводить ротацию федеральных государственных гражданских служащих, к примеру, в Администрации Президента Российской Федерации на некоторых должностях в аппаратах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.