

**СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО В РОССИИ:
МНОГОЗНАЧАЩИЕ НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ 2020–2022 гг.**

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 декабря 2022 г.

Аннотация: рассматриваются основные новеллы законодательства о государственной службе в Российской Федерации в период 2020–2022 гг. Показаны главные институты служебного права, которые были модернизированы федеральными законами, внесшими изменения и дополнения в систему нормативного правового регулирования отношений на государственной службе под воздействием новейшей концепции публичной власти и ее конституционно-правовой реализации в системе российского служебного права обуславливает противоречивые подходы к пониманию государственной службы и усиливает правовую неопределенность в характеристике ее сущности и предназначении. Исследуются вопросы: установления нового основного принципа организации и функционирования системы государственной службы (защита системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния); уточнения соотношения публично-правовых и трудовых правовых начал в регламентации государственно-служебных отношений; введения в практику экспериментов в системе государственной службы; заключения контракта с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе; введения дополнительных гарантий для государственных служащих в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы; закрепления институтов приостановления и возобновления государственной службы, а также дополнительных оснований для увольнения государственного служащего.

Ключевые слова: государственная служба, публичная власть, служебное право, защита профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния, эксперименты в системе государственной службы, ее приостановление и возобновление, призыв гражданских служащих на военную службу по мобилизации, государственные гарантии, основания для увольнения государственного служащего.

Abstract: the article considers the main novellas of the legislation of public service in the Russian Federation in the period 2020–2022. The main institutions of service law, which have been modernized by federal laws that have made changes and additions to the system of regulatory legal regulation of relations in the public service, are shown. It is concluded that the expansion of the concept of public service under the influence of the latest concept of public authority and its constitutional and legal implementation in the system of Russian service law causes contradictory approaches to understanding public service and increases

legal uncertainty in the characteristics of its essence and purpose. It also deals with the issues of : establishing a new basic principle of the organization and functioning of the civil service system (protection of the civil service system and professional official activity of civil servants from foreign influence); clarifying the correlation of public and labor legal principles in the regulation of public-service relations; introducing experiments in the civil service system; concluding a contract with military personnel who have achieved the age limit for military service; introduction of additional guarantees for civil servants in connection with the conscription of civil servants for military service on mobilization or the conclusion of a contract on military service; consolidation of the institutions of suspension and resumption of public service, as well as additional grounds for dismissal of a civil servant.

Key words: *civil service, public authority, service law, protection of professional official activity of civil servants from foreign influence, experiments in the civil service system, its suspension and resumption, conscription of civil servants for military service on mobilization, state guarantees, grounds for dismissal of a civil servant.*

Российский законодатель в течение 2020–2022 гг. несколькими федеральными законами внес существенные изменения и заметные дополнения в законодательство о государственной (муниципальной) службе. Следовательно, данные юридические новеллы являются основами и для совершенствования служебного права России. До таких *грандиозных* и *решающих* моментов было весьма трудно даже предположить, что *понимание* государственной службы (в смысле нормативного определения *понятия государственной службы* и *значительного изменения его структуры*) может выходить за пределы ее организации, функционирования и развития только в таких государственных организациях, которые относятся к *государственным органам*. Практически спустя *четверть века* своего существования в России государственная служба стала *строиться* на обновленной концепции *публичной власти, публичной службы и публичной администрации*¹.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. предлагалось «на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства»². При этом в качестве смысла и миссии государ-

¹ О понимании, содержании, предназначении и роли публичной администрации см.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. Я.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10, вып. 4. С. 626–654.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

ственной службы указывалось *служение*. И утверждалось, что «человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»³. Такой вывод поддерживается и современным законодателем, если учитывать правовое регулирование государственной службы, в центр которого включена норма о *профессиональном служении*, служебной деятельности, исполнении обязанностей по замещаемой должности государственной службы.

Говоря о главных направлениях развития государственной службы в ближайшем будущем, можно предположить, что российское законодательство в этой сфере правоотношений по отдельным направлениям будет развиваться на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утвержденных стратегий и доктрин развития страны по различным направлениям (например, «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 год»).

В самом начале нужно сделать краткое, возможно, крайне дискуссионное уточнение, заключающееся в том, что автор этих строк достаточно скептически воспринимает нормативное установление «публичной власти» и законодательную модель ее единства, а также организации и функционирования в России. При этом несколько не отрицается сложившееся на конституционно-правовом уровне представление о публичной власти, распространение ее «корректирующего» воздействия на всю область публично-правового развития и сама возможность использования термина «публичная власть» в научных дискуссиях, теоретических концепциях и правоведческих конструкциях. Сложнее обстоит дело, когда публичная власть начинает исследоваться в качестве объединяющей категории для различных ее видов и на этой основе разрабатываются и формулируются те или иные концепции, в сущности не приводящие, как показывает теоретический анализ, к понятному с точки зрения целевых установок положительному результату, в соответствии с которым теория государственной власти заметно обогащалась бы под воздействием правового потенциала публичной власти, а сама публичная власть приобретала бы неотъемлемые для достижения эффективности государственной деятельности признаки и принципы.

Как было уже отмечено однажды⁴, «публичная власть» – вполне академический (или «профессорский») термин, позволяющий создавать логически понятные теории организации государства, его органов, иных

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.

⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1(40). С. 22.

организаций и объединений. Введение данного понятия в функционирующий правовой механизм конституционного развития должно основываться на невероятно основательных подходах, причинах и факторах. Такая правовая новелла должна была бы стать абсолютно востребованным законодательным шагом, без которого «рассыпается» действующая система публично-правовой организации, т. е. без внедрения в систему нормативного правового регулирования публичной власти сам механизм правового воздействия остановился бы, что неминуемо создавало бы угрозы для поступательного развития государства. Но ведь этого в 2020 г. не наблюдалось?! Да и сегодня, с одной стороны, вряд ли нужно «идеализировать» «публичную власть» как центральное понятие в системе властных отношений и государственного строительства. С другой стороны, также нецелесообразно «идолоизировать» терминологию публичной власти; хотя, действительно, в настоящее время публичная власть стала воплощением нормативного «идола», полностью «проштампованного» российским законодателем на основе европейской правовой жизни и их юридической культуры.

С течением времени еще больше убеждаешься, что вряд ли этот термин («публичная власть») нужно было конституционализировать в таком объеме, как это сделано сегодня! Публичной власти – два с половиной года! Однако, как думается, отними (исключи) данный термин из российского законодательства (его текста) – и ни один правоприменитель не заметит *пропажи*; может быть, даже и в теории права (как можно предположить) ее исчезновение из законодательной системы не спровоцирует исследовательского дискомфорта. Во всяком случае потребуются много времени для поиска оптимального механизма реального внедрения «публичной власти» в законотворческий процесс, а также нормативные правовые акты, чтобы установить для этого термина точное предназначение и возможность реально воздействовать на придание юридическим конструкциям незыблемости, правовой определенности, точности и ясности. Вместе с тем теперь, после принятия соответствующих законодательных актов (например, федеральных законов от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), на практике необходимо развивать творческий потенциал «публичной власти», направления ее организации и функционирования. Но сначала законодателю нужно было бы дать *ее понятие* (даже если это сделать сложно), детально показать главные конструкции, объединяющие публично-правовую жизнь, параметры, стабилизирующие свойства и созидательный потенциал для будущего развития всех уровней государства и его власти. Наши российские традиции разделения властей и наименования всех этих властей, а также масштабность конституционно-правового установления законодательной, исполнительной и судебной властей не позволяют потеряться

и ослабить качество российского публичного права в случае утраты этой вовсе не необходимой терминологии – публичная власть.

Данные, невероятно краткие и фрагментарные, рассуждения и предположения открыты для критики. Но необходимо написать об этом в начале рассмотрения вопроса о новеллах законодательства о государственной службе в связи с тем, чтобы показать роль терминов «публичная власть» и «органы публичной власти» в *обновлении* понятия государственной службы. Следует также сделать оговорку, что публичная власть не усложнила понятие государственной службы – она его *утяжелила*, привнесла элементы правовой неопределенности, расширила список государственных организаций, в которых создается государственная служба, а также создала прецедент для дальнейшего противоречивого развития и терминологической необъятности в понимании государственной службы. Нужно отметить, что на тему «Публичная служба»⁵, уже опубликованы научные исследования, в которых, в каждом – по-своему, предприняты попытки широкого подхода к терминологии, связанной с государственной (муниципальной) службой. Можно уверенно предположить, что такие работы послужат поводом к дискуссиям в данной сфере публично-правовых отношений. Профессионального чиновника всегда связывали и соотносили с выполнением им задач и функций *публичной власти*. Правильные суждения сформулировал 20 лет назад А. А. Гришковец, когда, цитируя В. В. Иванова о чиновнике как «агенте носителя публичной власти», предлагал распространить на российского государственного служащего подобное толкование и вообще возродить «де-юре корпус чиновников»⁶.

Многочисленные изменения государственно-служебного законодательства, судебная практика последних лет, новейшие теоретико-правовые воззрения на служебное право и его место в системе публично-правовых наук – всё это способствовало усилению внимания к проблеме государственной службы. На изменение представлений о государственной службе и государственно-служебном законодательстве воздействовали авангардные подходы к государственной службе государственных деятелей, а также создаваемые концепции по совершенствованию деятельности органов публичной власти и ее должностных лиц.

⁵ См.: Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5А. С. 55–62 ; Еремьян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71 ; Институт публичной службы : социокультурное измерение / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург, 2019 ; Хабибулина О. В. Отдельные аспекты правового статуса публичного служащего в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 2 (68). С. 14–24 ; Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24.

⁶ Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 60.

Принципиальное обновление понятия «государственная служба»

Ю. Н. Стариков. Служебное право в России...

Оно состоялось вследствие принятия как Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Прежде чем анализировать данные изменения, целесообразно обратиться к теории вопроса о должностях государственной службы. Ведь известно, что государственная служба начинается с *государственных должностей и должностей государственной службы*. Н. Нелидов рассматривал государственную службу как деятельность, которая заключается в *выполнении должности*⁷. Законодательство о государственной службе целесообразно изучать с понимания государственной службы и системы должностей государственной службы. И только потом возможно прийти к полноценному пониманию правового статуса *государственного служащего*. Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливают, что государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обязанности по *должностям* государственной службы за денежное содержание (вознаграждение, довольствие). Речь идет об *обязанностях* по замещаемой должности государственной службы. Таким образом, правовой статус государственного служащего определяется следующими условиями:

1) замещение должности государственной службы, которая учреждена: в государственном органе; федеральной территории; органах публичной власти федеральной территории (например, органе публичной власти федеральной территории «Сириус»); лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории; органе публичной власти соответствующего публично-правового образования;

2) присвоение классного чина (дипломатического ранга, специального звания);

3) получение денежного содержания за счет средств федерального бюджета, бюджета федеральной территории (например, федеральной территории «Сириус») или бюджета субъекта Российской Федерации;

4) издание *акта* о назначении на *должность* государственной службы и заключение *служебного контракта*. Государственная должность (или должность государственной службы) фактически определяет характер взятых гражданином Российской Федерации на себя обязательств по прохождению государственной службы, т. е. по осуществлению им про-

⁷ См.: Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 136. Анализ представлений Н. К. Нелидова о государственной службе см.: Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М., 2021. С. 130–132.

фессиональной служебной деятельности на соответствующих должностях государственной службы.

При определении понятия современной государственной службы целесообразно выделить следующие подходы:

1. Важнейшим определяющим признаком является термин «*обеспечение исполнения полномочий*» соответствующих *публично-правовых образований*. По действующему законодательству государственной службой считается обеспечение исполнения государственными служащими полномочий, закрепленных за перечисленными в законах: 1) *публично-правовыми образованиями*: а) Российская Федерация; б) субъекты РФ; в) федеральные территории; 2) *органами* государственной (публичной) власти данных образований; 3) *лицами*, замещающими устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ государственные должности Российской Федерации и ее субъектов; сюда же относятся *лица, замещающие в федеральной территории* должности, которые нормативно установлены федеральными законами, указами Президента РФ и уставом данной территории. В федеральной территории «Сириус» создается система органов публичной власти данной территории, наделенных *компетенцией* в соответствии с Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус», ст. 8 которого определяет полномочия, осуществляемые органами публичной власти федеральной территории «Сириус».

2. Государственная служба осуществляется только в таких *организациях*, которые созданы в системе государственной администрации как: а) *государственные органы*; б) *органы публичной власти* публично-правовых образований (федеральные *службы*; *учреждения*, осуществляющие *функции государственных органов*). Иными словами, государственная служба заключается в исполнении государственным служащим должностных обязанностей при условии, что он занимает должность государственной службы лишь только в государственных органах, органах публичной власти соответствующих публично-правовых образований (например, федеральных территорий) или иных *организациях* с государственно-властными полномочиями (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.). *Государственный орган* представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет структурные особенности. В отличие от иных организаций государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять правоприменительную, правоохранительную, контрольную (надзорную), административно-принуждающую деятельность. В отдельных государственных органах государственная служба создается не только непосредственно в самих

«государственных органах» (например, органы прокуратуры), но и в организациях, где также учреждаются должности, замещение которых составляет государственную службу. Например, служба в *органах и организациях* прокуратуры – это федеральная государственная служба (ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как *профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий*:

- 1) Российской Федерации и ее субъектов;
- 2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов) и органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов этих субъектов);
- 3) лиц, замещающих так называемые *политические* государственные должности, т. е. лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Указанные государственные должности устанавливаются, во-первых, Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и др.); во-вторых, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ;
- 4) федеральных территорий⁸;
- 5) органов публичной власти федеральных территорий;
- 6) лиц, замещающих в федеральной территории должности для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории (данные должности устанавливаются федеральными законами, указами Президента РФ, уставом федеральной территории).

Именно последние *три момента* стали нормативными правовыми новеллами, *расширившими юридическое понимание* термина «государственная служба» и соответственно увеличившие число публично-правовых образований и органов публичной власти, в которых может создаваться государственная служба.

Один из главных аспектов в понимании государственной службы – *полномочия*. Они важны как для характеристики содержательной (функциональной) деятельности органов публичной власти, самих публично-правовых образований, так и для каждого государственного слу-

⁸ См., например: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

жащего (должностного лица). Полномочия, в сущности, – центральная тема *публичной администрации* и самого государственного управления. Если был бы проведен опрос населения относительно значимости «чиновничьих» полномочий, то, безусловно, получили бы следующие рассуждения: полномочия возвышают чиновника в мире публичной власти, делают его «всесильным», формируют «атмосферу таинственности» осуществляемой им властной деятельности, меняют «характер» человека. Это правильный и уместный, но не академический подход в рассмотрении вопроса о полномочиях. Для государственной службы перечень полномочий – легализованных возможностей для властного воздействия обладающего ими должностного лица – проявляется в полноценном, масштабном, всестороннем административном воздействии на объекты управленческой деятельности, как, впрочем, и при осуществлении публичного управления без реализации принуждающих правовых механизмов и средств, при взаимодействии с гражданами и организациями для обеспечения осуществления определенной в нормативных правовых актах *компетенции* органов публичной власти. Сама публичная власть⁹ часто приравнивает полномочия к функциям¹⁰.

Законодательство о гражданской службе устанавливает термин «*государственно-служебное отношение*» (ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Для возникновения государственно-служебных отношений необходимо взаимодействие двух субъектов – гражданина РФ и представителя нанимателя. Представитель нанимателя – это: а) руководитель государственного органа; б) лицо, замещающее государственную должность; в) представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ (п. 2 ст. 1 Фе-

⁹ О публичной власти в правовых позициях Конституционного Суда РФ см.: *Шайхутдинова Р. Р.* Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65–68. В практике конституционного правосудия встречались случаи, когда Конституционный Суд РФ, основываясь на факте неоднозначного толкования содержания соответствующей нормы, ее противоречия принципам правовой определенности, равенства и справедливости, принял постановление, в котором оспариваемые нормы законов, регламентирующих государственно-служебные отношения, признавались не соответствующими Конституции РФ. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2020 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 63 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В. А. Чистякова».

¹⁰ Положение о реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 615.

дерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Сюда же, очевидно, можно отнести руководителя органа публичной власти федеральной территории «Сириус». Администрация федеральной территории «Сириус» осуществляет полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус», предусмотренные законодательством РФ, за исключением полномочий, отнесенных к полномочиям Совета федеральной территории «Сириус»¹¹.

Новый основной принцип организации и функционирования системы государственной службы

В конце 2022 г. в законодательстве о государственной службе (Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») появился новый и причем *основной* принцип организации и функционирования системы государственной службы, а именно: *принцип защиты* системы государственной службы и *профессиональной служебной деятельности* государственных служащих от иностранного влияния, предполагающий в том числе запрет на поступление на государственную службу и пребывание на ней *иностранных агентов*. Здесь нужно учитывать положения ст. 11 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», в соответствии с которой закрепляются ограничения, связанные со статусом иностранного агента. Например, физическое лицо, которое включено в реестр, не может назначаться на должности в органах публичной власти, в том числе замещать должности государственной гражданской службы и муниципальной службы, а также быть членом избирательной комиссии, комиссии референдума. Иностранному агенту лишен права принимать участие в деятельности комиссий, комитетов, консультативных, совещательных, экспертных и иных органов, образованных при органах публичной власти.

Государственная служба только для граждан Российской Федерации: правила и исключения из них

Важно еще раз обратить внимание на требования законодательства о государственной службе, а именно: государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ

¹¹ В систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» включаются: 1) Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»; 2) администрация федеральной территории «Сириус» как исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации; 3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус».

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, имеющий *гражданство (подданство)* иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от него причинам, в исключительных случаях в порядке, определенном Президентом РФ, может быть: а) принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, при замещении которой не требуется оформление допуска к государственной тайне; б) может продолжить проходить службу на замещаемой им должности или может быть переведен с его согласия на иную должность при условии, что при замещении таких должностей не требуется оформление допуска к государственной тайне. При этом указанные нормы не действуют в отношении граждан Российской Федерации, которые претендуют на замещение должности прокурора или руководителя федерального государственного органа (либо уже замещающих указанную должность).

Государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, которые: а) на день вступления указанного федерального закона имеют гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и б) в отношении которых законодательными актами РФ устанавливается требование сообщать по месту прохождения службы (работы) сведения о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства (либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства), обязаны сообщить соответствующим должностным лицам такие сведения.

Кроме того, указанный федеральный закон определил порядок продолжения прохождения службы (работы) на замещаемых ими должностях: государственные и муниципальные служащие (должностные лица и работники) могут продолжить проходить службу (работать) на замещаемых ими должностях до 1 января 2023 г. при условии представления в течение двадцати дней со дня вступления в силу приводимого для изучения федерального закона соответствующему должностному лицу документов, подтверждающих намерение прекратить гражданство (подданство) иностранного государства или право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, не представившие в указанный срок таких документов, подлежат освобождению от замещаемых должностей и увольнению со службы (с работы).

С 1 января 2023 г. государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство, но не представившие документы, подтверждающие прекращение гражданства (подданства) иностранного государства или права на постоянное проживание гражд-

данина Российской Федерации на территории иностранного государства, подлежат *освобождению от замещаемых должностей и увольнению со службы* (с работы). Исключение из этого правила составляют военнослужащие – граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту в Вооруженных силах РФ и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам» утверждено «Положение о порядке признания Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина Российской Федерации причинам». Данный указ определяет, что гражданин Российской Федерации, который имеет гражданство (подданство) иностранного государства, и оно не прекращено по не зависящим от него причинам, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность. При этом нужно учитывать, что в данном случае при замещении должностей публичной службы не требуется оформление допуска к государственной тайне. К другим важным положениям относятся также положения о том, что: а) гражданин может продолжить проходить службу на замещаемой им должности; б) может быть переведен с его согласия на иную должность в исключительных случаях в связи со служебной необходимостью и при условии, что это не противоречит интересам государственной или муниципальной службы. Решение по вопросу о невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина причинам принимается Президентом РФ либо Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ. Руководитель соответствующего государственного или муниципального органа (где предполагается замещение гражданином должности) проводит оценку необходимости назначения гражданина на должность (продолжения прохождения им службы на замещаемой должности, перевода гражданина с его согласия на иную должность).

Для государственных служащих, имеющих гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам, установлены следующие требования:

а) принимать все возможные меры, направленные на прекращение гражданства (подданства) иностранного государства;

б) воздерживаться от получения документов, удостоверяющих личность гражданина (подданного) иностранного государства, и совершения иных действий в качестве гражданина (подданного) иностранного государства (исключение составляют случаи, когда такие действия необходимы для прекращения гражданства (подданства) иностранного государства).

На военной службе в Вооруженных силах РФ и воинских формированиях могут находиться также граждане, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранные граждане. В соответствии с п. 3 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» с иностранным гражданином, поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта, старшины, первый контракт о прохождении военной службы заключается сроком на один год. При этом иностранные граждане, заключившие контракт о прохождении службы в Вооруженных силах РФ, других войсках или воинских формированиях на срок не менее одного года, имеют право обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения предусмотренных ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» условий и без представления вида на жительство.

Соотношение публично-правовых и трудовых правовых начал в регламентации государственно-служебных отношений

Актуальным остается вопрос о соотношении в системе правового регулирования отношений на государственной службе *публично-правовых* и *частноправовых* начал. Основными сферами правового регулирования отношений, связанных с публичной службой (государственной и муниципальной) является *публичное служебное право* и *трудовое право*. Иными словами, законодательство о государственной службе устанавливает следующие подходы к *структуре* правового регулирования *публично-служебных отношений*: а) правоотношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу (или службу иных видов), прохождением и прекращением такой службы, регулируются законодательством РФ о государственной *гражданской службе* (или законодательством о *государственной службе иных видов*); б) *трудовые отношения* государственных служащих закрепляются *трудовым законодательством* РФ. Таким образом, указанные сферы правового регулирования (*публично-правовая* – государственно-служебная и *частноправовая* – трудовая правовая) находятся в установленном взаимодействии¹² и последовательном развитии. В судебной практике, например дела по спорам, связанным с заключением трудового договора, среди важнейших источников права числятся не только Трудовой кодекс РФ и иное трудовое законодательство, но и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законы, устанавливающие государственную службу иных видов.

¹² О действии норм административного и трудового права в системе государственно-служебных отношений см.: Гришковой, А. А. Государственная гражданская служба : вопросы соотношения административного и трудового права // Вопросы трудового права. 2020. № 8. С. 57–67 ; № 10. С. 40–50.

Эксперименты в системе государственной службы

Указом Президента РФ от 31 августа 2020 г. № 536 было утверждено *«Положение о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы»*. Установивалось, что целями проводимых экспериментов служат, например: а) апробация и внедрение современных технологий управления, включающих в себя новые методы планирования и финансирования деятельности федерального государственного органа, формирование кадрового состава федеральной государственной гражданской службы и стимулирование профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих; б) совершенствование оплаты труда и регламентации деятельности гражданских служащих; в) совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения гражданской службы; г) совершенствование системы подготовки и профессионального развития гражданских служащих; д) апробация методов осуществления кадровой работы с использованием информационно-коммуникационных технологий; е) апробация дистанционной формы осуществления гражданскими служащими профессиональной служебной деятельности; ж) достижение иных целей, связанных с развитием гражданской службы и повышением эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Ю. Н. Стариков. Служебное право в России...

Заключение контракта с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе

Заметным новшеством законодательства о военной службе является возможность заключения контракта с военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту и имеющими воинское звание высшего офицера), которые достигли предельного возраста пребывания на военной службе, однако изъявили желание продолжать военную службу. Данный контракт может быть заключен на один год, три года, пять лет, десять лет или на меньший срок до достижения ими возраста: 1) 70 лет – с военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту), имеющими воинское звание Маршала Российской Федерации, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала; 2) 65 лет – с военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту), имеющими иное воинское звание. Президент РФ принимает решение о заключении контракта с гражданином, который проходил военную службу по контракту, достиг предельного возраста пребывания на военной службе и имел воинское звание высшего офицера; сроке контракта или об отказе в заключении контракта.

379

Государственная служба иных видов

Термин «государственная служба иных видов» появился в законодательстве о видах государственной службы в 2015 г. и заменил собой

«правоохранительную службу»¹³; нормативные дополнения, содержащиеся в данном федеральном законе, вступили в силу с 1 января 2016 г. Таким образом, завершился более чем десятилетний спор с момента принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» о видах федеральной государственной службы, их предназначении, системном взаимодействии. В научных трудах можно обнаружить весьма аргументированное сожаление отка- за законодателя от использования в системе государственной службы термина (как, собственно, и отдельного вида публичной службы) «пра- воохранительная служба»¹⁴. Однако имеются и иные точки зрения по данному вопросу, когда ученые делают вывод о том, что «объективной необходимости возвращать правоохранительную службу в систему го- сударственной службы современной России, а значит, и принимать со- ответствующий федеральный закон, нет»¹⁵. Ученые предлагают также принять федеральные законы «О государственной службе Российской Федерации в правоохранительной сфере» и «О социальных гарантиях служащим (сотрудникам) государственной службы Российской Федера- ции в правоохранительной сфере»¹⁶.

Поэтому, в сущности, под «государственной службой иных видов» понимается профессиональная служебная деятельность на должностях федеральной государственной гражданской службы и воинских долж- ностях, учрежденных в государственных органах, связанных с осущест- влением правоохранительной деятельности¹⁷. Следовательно, государ- ственная служба иных видов – это служба, построенная не по критерию замещаемых в государственном органе должностей (гражданских или во- инских), а по вхождению данного вида государственной службы в число *правоохранительных*.

При характеристике «государственной службы иных видов» целесо- образно провести анализ федеральной государственной службы, кото-

¹³ См.: *Винокуров В. А.* Должности Российского государства : понятие и клас- сификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 138. См. также: *Козбанен- ко В. А.* Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : за- кон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101 ; *Шайхатдинов В. Ш.* К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. 2016. № 3/4. С. 55–57.

¹⁴ См.: *Чаннов С. Е.* Государственная правоохранительная служба : быть или не быть // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64–71.

¹⁵ *Гришкова А. А.* К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 63.

¹⁶ См.: *Нагорных Р. В.* Гарантии социальной защиты сотрудников правоохрани- тельных органов в контексте модернизации законодательства о государствен- ной службе // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конф. : в 5 ч. М., 2019. Ч. 2. С. 103.

¹⁷ См.: *Каляшин А. В.* Современное состояние и перспективы развития зако- нодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 36–41.

рая создается в системе государственных органов, предназначенных для осуществления *правоохранительной деятельности*¹⁸ с нормативным правовым установлением для них соответствующей компетенции и публично-властных полномочий. Здесь важно указать конкретные *сферы государственной деятельности*¹⁹ и компетенцию государственных органов, в которых создается конкретный («иной») вид федеральной государственной службы:

а) *область внутренних дел*, служба в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел;

б) *сфера уголовно-исполнительной системы*, т. е. служба на должностях в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности;

в) *уголовное судопроизводство*, т. е. деятельность сотрудников, например Следственного комитета РФ, по оперативному и качественному расследованию преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ, обеспечению законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защите прав и свобод человека и гражданина;

г) *пожарная безопасность*, т. е. замещение должностей в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности;

д) *контроль и надзор в сфере исполнения уголовных наказаний*, осуществляемый лицами, занимающими должности сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые учреждаются в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных;

е) *противодействие коррупции*, т. е. деятельность по предупреждению коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

¹⁸ О понимании правоохранительной деятельности см.: Назаров С. Н., Чупилкин Ю. Б. Правоохранительная деятельность как вид социальной и юридической деятельности // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 45–48.

¹⁹ См. о видах субъектов полицейского права, осуществляющих деятельность в правоохранительной сфере: Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. пособие. Воронеж, 2019. С. 136–206 ; Его же. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 98–107.

**Дополнительные гарантии для государственных служащих
в связи с призывом гражданских служащих на военную
службу по мобилизации или заключением ими контракта
о прохождении военной службы**

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» пополнился новыми положениями, которые относятся к характеристике основных гарантий гражданского служащего. Теперь установлены гарантии в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ (ст. 53.1): гражданским служащим, которые призваны на военную службу по мобилизации или заключили контракт о прохождении военной службы либо контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ (п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»), гарантируется сохранение замещаемой должности гражданской службы на период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. При этом гражданская служба приостанавливается, денежное содержание не начисляется и не выплачивается. В период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя не допускается; исключением из этого правила является расторжение служебного контракта в случае упразднения государственного органа. Гражданскому служащему, завершившему прохождение военной службы либо оказание добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, в течение шести месяцев после возобновления гражданской службы по его заявлению предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск в любое удобное для него время. В стаж гражданской службы включается период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. Важной особенностью является указание законодателя на то, что положения трудового законодательства применяются к правоотношениям, которые не урегулированы указанной ст. 51.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Приостановление и возобновление государственной службы

Новеллой в механизме законодательного регулирования государственно-служебных отношений стало установление в декабре 2022 г. *случаев и порядка приостановления и возобновления государственной службы* (ст. 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). *Случаями*, при которых государственная служба подлежит приостановлению, являются следующие: 1) призыв

государственного служащего на военную службу по мобилизации; 2) заключение государственным служащим в соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» *контракта* о прохождении военной службы; 3) заключение государственным служащим *контракта* о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. Приостановление государственной службы не допускается при нахождении государственного служащего *на военной службе*. Приостановление государственной службы возможно до прекращения обстоятельств, которые стали основанием для ее приостановления. Период приостановления государственной службы включает в себя также период, который длится со дня окончания военной службы или добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, до дня выхода государственного служащего на государственную службу; при этом данный период не может превышать трех месяцев.

Федеральные законы о видах государственной службы могут предусматривать и иные особенности приостановления государственной службы соответствующего вида.

Возобновление государственной службы происходит в день выхода на государственную службу государственного служащего, который обязан не позднее чем за три рабочих дня предупредить представителя нанимателя о своем выходе на государственную службу.

Приостановление государственной службы содержит как *гарантии* для государственного служащего, так и отдельные *ограничения*, которые необходимо соблюдать в период приостановления государственной службы.

В число гарантий входит сохранение за государственным служащим: 1) замещаемой должности государственной службы; 2) социальных гарантий, право на предоставление которых было получено государственным служащим в связи с прохождением государственной службы до наступления обстоятельств, послуживших основанием для ее приостановления (социально-бытовое и медицинское обеспечение, санаторно-курортное лечение государственного служащего и членов его семьи); 3) запрет на приостановление действия срочного контракта с государственным служащим; при этом государственная служба прекращается в связи с истечением срока действия служебного контракта (если иное не установлено федеральным законом о соответствующем виде государственной службы).

Однако в указанный период приостановления государственной службы: 1) не осуществляются права и обязанности государственного служащего, установленные федеральным законом о виде государственной службы; 2) не применяются ограничения, запреты и требования, связанные с замещением должности государственной службы, установленные федеральным законом о виде государственной службы; 3) не происходит начисление и выплата денежного содержания (вознаграждения, довольствия) и иных выплат, осуществляемых в связи с прохождением

государственной службы; 4) не допускается расторжение контракта с государственным служащим по инициативе представителя нанимателя; исключением здесь является расторжение контракта в связи с упразднением государственного органа (органа публичной власти федеральной территории) или в связи с истечением срока действия контракта.

В порядке, предусмотренном федеральным законом о виде государственной службы, допускается расторжение контракта с государственным служащим в случае его невыхода на государственную службу по истечении периода ее приостановления.

Для лица, с которым в период приостановления государственной службы расторгнут срочный контракт в связи с истечением срока действия, в течение трех месяцев с даты прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления государственной службы, установлено преимущественное право на поступление на государственную службу в государственный орган (орган публичной власти федеральной территории), в котором государственная служба приостанавливалась, на ранее замещаемую должность государственной службы. Если вакансия по такой должности отсутствует, то возможно поступление лица на другую вакантную должность государственной службы не ниже ранее замещаемой должности. В случае отсутствия и такой вакантной должности лицо имеет право поступить на иную вакантную должность государственной службы. При этом важным требованием выступает соответствие данного лица установленным федеральным и региональным законодательством о государственной службе требованиям для поступления на государственную службу.

В стаж государственной службы, которая приостанавливалась в связи с установленными законом обстоятельствами, должен включаться *период ее приостановления*. Данный период, включаемый в стаж государственной службы, не может превышать продолжительность периода прохождения военной службы по мобилизации или прохождения военной службы по контракту, который был заключен в соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», либо добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ.

Призыв на военную службу по мобилизации представляет собой исключение из правила, в соответствии с которым служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы, увольняется с гражданской службы и с его согласия включается в кадровый резерв в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на альтернативную гражданскую службу.

Дополнительные основания для увольнения государственного служащего

Законодательство о государственной службе и ее соответствующих видах предусматривает специальные дополнительные *основания* для

увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа:

1) достижение государственным служащим *предельного возраста*, установленного для замещения должности государственной службы. Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. Решением представителя нанимателя допускается продление срока гражданской службы с согласия гражданского служащего, достигшего предельного возраста пребывания на гражданской службе и замещающего должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденной для содействия лицу, замещающему государственную должность, *до окончания срока полномочий указанного лица*. Гражданскому служащему, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе и замещает должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет). Продление срока производится государственным органом или соответствующим должностным лицом, назначившим данного служащего на должность.

Гражданскому служащему, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе и при этом замещает должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в Аппарате Совета Федерации и Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившим его на должность должностным лицом по согласованию с председателем соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Федеральный орган исполнительной власти или соответствующее должностное лицо (по согласованию с Председателем Правительства РФ), назначившее на должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством РФ, гражданского служащего, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе, может продлить срок гражданской службы с согласия государственного служащего (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет). Исполнительный орган субъекта РФ или соответствующее должностное лицо (по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ), назначившее на должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в исполнительном органе субъекта РФ государственного служащего, достигшего предельного возраста пребывания на гражданской службе, может продлить срок гражданской службы с согласия государственного служащего (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет).

При продлении срока гражданской службы *ограничение*, связанное с достижением гражданами служащими возраста 70 лет, не распространяется на тех из них, которые замещают должности гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ. В случае достижения гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе он может продолжить работу в государственном органе, но на условиях срочного трудового договора и на должности, которая не относится к должности гражданской службы. Такое решение принимает представитель нанимателя с согласия гражданина;

2) *прекращение гражданства Российской Федерации или наличие гражданства (подданства) иностранного государства* либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства (ст. 41 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Наличие гражданства Российской Федерации является принципиальным требованием при поступлении на государственную службу. Служебный контракт расторгается, а гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня, когда представителю нанимателя стало известно: а) о прекращении гражданства Российской Федерации гражданского служащего; б) наличии у гражданского служащего гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусматриваются поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. На указанных граждан распространяются положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющие правовые основы государственной службы;

3) несоблюдение государственным служащим *обязанностей и ограничений*, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Для увольнения государственного служащего по данным основаниям требуются установление факта виновного нарушения им установленных законодательством о государственной гражданской службе обязанностей и ограничений, а также необходимые доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов;

4) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и служебной информации, ставших извест-

ными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

б) *увольнение по другим основаниям*. Государственный служащий может быть уволен и при возникновении других обстоятельств, которые предусматриваются федеральными законами о соответствующем виде государственной службы. Этими основаниями являются: признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишение его права занимать должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; признание служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы связано с использованием таких сведений.

Дискуссия о служебном праве

В рассматриваемый период (2020–2022 гг.) какой-либо дискуссии о «существовании», состоятельности или «развитости» служебного права в России, к сожалению, не наблюдалось. Однако хотелось бы вспомнить состоявшийся несколькими годами ранее дискуссионный разговор на эту тему. Весьма интересны, конструктивны и плодотворны адресованные научному сообществу предложения С. Е. Чаннова по вопросу как разработки надлежащей доктринальной базы служебного права, так и вовлечения российского законодателя в этот процесс на основе использования теоретических наработок в сфере государственно-служебных отношений²⁰. И, как следствие, по-настоящему привлекательна идея ученого о разработке *Служебного кодекса*²¹, так как задача *кодификации служебного законодательства* всегда высоко оценивалась профессиональным сообществом.

Здесь же уместно дать некоторые суждения, ссылаясь на отдельные положения статьи А. А. Гришкoveца, которой он подвел итоги дискуссии о служебном праве²², многократно заключая, что служебного права нет и быть не может. Обычно авторы в начале статьи ставят цель и задачи исследования, а затем аргументируют выделенные в постановке проблемы тезисы. В статье «Служебное право: итоги дискуссии» почти на каждой странице текста читатель по два (иногда и по четыре) раза обнаруживает «устоявшееся авторское сочетание» в виде *«так называемое служебное право»* и многократно сделанный автором вывод об отсутствии служебного права в системе административного права. Разве нужно многократно

²⁰ См.: Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 11.

²¹ См.: Там же.

²² См.: Гришковец А. А. Служебное право : итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

подчеркивать всем уже давным-давно известную *очевидную реальность – служебного права нет!* При таких констатациях было бы логичнее, если бы автор назвал свой труд, исходя из его ключевых слов, а именно: «О так называемом служебном праве». Тогда содержание материала полностью соответствовало бы названию статьи. А так, складывается впечатление, что читателю, сколько бы страниц он ни прочел, как будто бы все еще непонятен главный тезис статьи об отсутствии служебного права. Данная статья – пример какого-то заклинания: люди, не верьте, что служебное право существует! Для этого автор пытается привести в поддержку своих рассуждений теорию об отрасли права, подотраслях, критериях выделения, правовых институтах и прочих вопросах, давно рассмотренных и учтенных при обосновании соответствующих концепций служебного права. Трудно представить, что при построении концепции служебного права не брались во внимание все традиционные научные представления о предмете и методе правового регулирования, структуре системы отраслей права, сочетании отрасли и подотрасли и многие-многие иные разграничительные правовые характеристики. Даже принятый в 2015 г. КАС РФ был введен уважаемым оппонентом в обоснование отсутствия в стране служебного права, ибо данный кодекс не признает служебные споры «в качестве административных дел»²³. Хочется еще раз спросить: что данный факт доказывает применительно к теме «служебное право»? Наверное, то, что иногда оппонентам видится: «решительно всё» против служебного права?! И еще один момент: дискуссия предполагает анализ не только *одного* из сторонников той или иной идеи. Упомянутая статья принципиально посвящена изучению трудов лишь одного из участников дискуссии?! Однако более впечатляющие выводы основываются всегда на анализе мнений представителей различных научных школ. В устоявшихся теоретических представлениях участников дискуссии по служебному праву изменений за прошедшее десятилетие не произошло: все остаются на своих позициях – мы признаем служебное право, другие – нет. Грустно сознавать, что на качество публичного управления ни одна из позиций решительно не оказывает никакого влияния! Уверенно полагаю, если есть законодательство (тем более, такое законодательство – о *государственной службе, служебное законодательство*, да в таком массиве, структуре, взаимозависимости с публичным управлением, включенности в систему публичной власти и пр.), то должно быть и *Право* (логичнее всего – *служебное право*, или *чиновное право*, или *право государственной службы*)! Кстати говоря, этот тезис – тоже неплохой повод для новейшей дискуссии.

Библиографический список

Винокуров В. А. Должности Российского государства : понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133–143.

²³ Гришковиц А. А. Служебное право : итоги дискуссии. С. 53.

Гришковец А. А. Государственная гражданская служба : вопросы соотношения административного и трудового права // Вопросы трудового права. 2020. № 8. С. 57–67 ; № 10. С. 40–50.

Гришковец А. А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 59–63.

Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 54–63.

Гришковец А. А. Служебное право : итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5А. С. 55–62.

Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71.

Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. 456 с.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. Я. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10, вып. 4. С. 626–654.

Институт публичной службы : социокультурное измерение / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. 124 с.

Каляшин А. В. Современное состояние и перспективы развития законодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 36–41.

Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101.

Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. пособие. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2019. 341 с.

Матвеев С. П. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 98–107.

Нагорных Р. В. Гарантии социальной защиты сотрудников правоохранительных органов в контексте модернизации законодательства о государственной службе // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конф. : в 5 ч. М. : РГ-Пресс, 2019. Ч. 2. С. 99–103.

Назаров С. Н., Чупилкин Ю. Б. Правоохранительная деятельность как вид социальной и юридической деятельности // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 45–48.

Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 292 с.

Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1(40). С. 20–31.

Хабидулина О. В. Отдельные аспекты правового статуса публичного служащего в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 2 (68). С. 14–24.

Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 5–11.

Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба : быть или не быть // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64–71.

Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24.

Шайхатдинов В. Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. 2016. № 3/4. С. 55–57.

Шайхутдинова Р. Р. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65–68.

References

Vinokurov V. A. Positions of the Russian state: concept and classification // Journal of Russian law. 2020. № 7. P. 133–143.

Grishkovets A. A. State civil service: issues of correlation between administrative and labor law // Issues of labor law. 2020. № 8. С. 57–67 ; № 10. P. 40–50.

Grishkovets A. A. To the question of law enforcement service // Russian justice. 2017. № 7. С. 59–63.

Grishkovets A. A. Problems of public service reform in the Russian Federation // State and Law. 2001. № 1. P. 54–63.

Grishkovets A. A. Service Law: Results of the Discussion // State and Law. 2016. № 12. С. 41–53.

Denisov Yu. P., Staurisky E. S., Staurisky S. S. To the question of the concept of public service // Issues of Russian and international law. 2022. Vol. 12, № 5A. P. 55–62.

Yeremyan V.V. Relationship between the state civil and municipal service as two types of public service and professional activity (to the formulation of the problem) // Law and Politics. 2006. № 5. P. 62–71.

Zherebtsov A. N. Essays on the history of the science of Russian administrative law: a study guide. M. : Prospect, 2021. P. 456.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. Ya. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research) // Bulletin of St. Petersburg State University. Right. 2019. T. 10. Ed. 4. P. 626–654.

Public Service Institute: Sociocultural Dimension: monograph / Ed. S. N. Kostina. Yekaterinburg : Publishing House Ural. University, 2019. P. 124.

Kalyashin A. V. The current state and prospects for the development of legislation on service in some types of federal public service related to law enforcement // Administrative Law and Process. 2017. № 8. P. 36–41.

Kozbanenko V. A. Other types of public service – law enforcement service: law and doctrine // Actual problems of Russian law. 2018. № 9. P. 92–101.

Matveev S. P. Police law: a textbook. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2019. P. 341.

Matveev S. P. Formation and development of the institute of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1. P. 98–107.

Nagornykh R. V. Guarantees of social protection of law enforcement officers in the context of the modernization of legislation on public service // The Constitution of the Russian Federation and the modern legal order: conference materials: at 5 hours. Part 2. M. : RG-Press, 2019. P. 99–103.

Nazarov S. N., Chupilkin Yu. B. Law enforcement as a type of social and legal activity // Russian justice. 2019. № 8. P. 45–48.

Nelidov N. Legal and political foundations of public service. Yaroslavl, 1874. P. 292.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: the terminological result of the constitutional reform // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. № 1(40). P. 20–31.

Khabibulina O. V. Separate aspects of the legal status of a public servant in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Journal of Constitutional Justice. 2019. № 2 (68). P. 14–24.

Channov S. E. Again to the question of service law // State and law. 2015. № 3. P. 5–11.

Channov S. E. State law enforcement service: to be or not to be // Journal of Russian Law. 2016. № 11. P. 64–71.

Chebotarev G. N. Public service and public representation: synergy of cooperation // Constitutional and municipal law. 2021. № 7. P. 21–24.

Shaikhutdinov V. Sh. On the question of public service of other types // Business, management and law. 2016. № 3/4. P. 55–57.

Shaykhtudinova R. R. Public power in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2022. № 7. P. 65–68.

Для цитирования:

Стариков Ю. Н. Службное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 366–391. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/366-391>

Recommended citation:

Starilov Yu. N. Public service law in Russia: significant novellas in public service legislation 2020–2022 // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 366–391. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/366-391>

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административно-го и административного процессуально-го права

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru