

УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276-306>

К 100-ЛЕТИЮ ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА – ВЫДАЮЩЕГОСЯ УЧЕНОГО-АДМИНИСТРАТИВИСТА РОССИИ, СОЗДАТЕЛЯ ВЕДУЩЕЙ НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ ШКОЛЫ, УЧАСТНИКА ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ!*

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

TO THE 100TH ANNIVERSARY OF VASILY MIKHAILOVICH MANOKHIN, AN OUTSTANDING ADMINISTRATIVE SCIENTIST OF RUSSIA, FOUNDER OF THE LEADING SCIENTIFIC LEGAL SCHOOL, PARTICIPANT IN THE GREAT PATRIOTIC WAR!

Yu. N. Starilov

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается вклад профессора В. М. Манохина в науку административного права; показывается его роль в создании современной теории административного правового регулирования в России и формировании ведущей научной правовой школы страны; анализируются научные труды профессора В. М. Манохина по проблемам государственной (публичной) службы. **Ключевые слова:** 100-летний юбилей профессора В. М. Манохина и его вклад в юридическую науку, государственное управление, административное право, должность (государственная должность), государственная служба.

Abstract: the contribution of professor V. M. Manokhin to the science of administrative law is considered; shows his role in the creation of a modern theory of administrative legal regulation in Russia and the formation of the country's leading scientific legal school; the scientific works of professor V. M. Manokhin on the problems of state (public) service are analyzed.

Key words: 100th anniversary of Professor V. M. Manokhin and his contribution to legal science, public administration, administrative law, position (public position), public service.

Мне посчастливилось в жизни: у меня были прекрасные учителя, научные руководители; сложились невероятно дружественные отношения с многочисленными коллегами, в том числе из различных вузов нашей страны. Как и любой профессионал, где бы он ни формировался и

ни учился, ученый помнит своих учителей, размышляет об их вкладе в свое становление, восхищается ими и распространяет информацию об учителях в доступной общественной среде. Учителями являются и те, кто таковыми были в узком смысле слова (руководил подготовкой в университете дипломной работы или диссертации), и те, кто встретился на профессиональном пути, с кем подружились и имели продолжительные взаимодействия (коллеги, представители иных университетов).

В жизни каждого человека бывают события, чрезвычайно важные не только для него, но и для родных и близких ему людей, коллег, всех,

* Настоящая статья в отдельных положениях основывается на материале, опубликованном автором в 2013 г. См.: *Стариков Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.*

© Стариков Ю. Н., 2023

кто его знает. Иногда эти события заставляют задуматься над ролью человека в развитии каких-то процессов, создании новых научных направлений, становлении и формировании систем, исследовательских школ, представлений о начатых когда-то им преобразованиях в той или иной сфере общественных отношений.

25 ноября 2023 года произойдет именно такое знаменательное событие – 100 лет со дня рождения одного из моих учителей, участника Великой Отечественной войны, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР (г. Саратов) Василия Михайловича Манохина. Эта дата – особый повод вновь и вновь подчеркнуть научные заслуги авторитетного русского ученого в области юридической науки, которые являются очевидными и, бесспорно, признаваемыми в России.

Профессор В. М. Манохин – основатель научной школы административного права в Саратовском юридическом институте имени Д. И. Курского. По нескольким причинам Василия Михайловича вполне можно отнести и к числу создателей научного административно-правового направления на юридическом факультете Воронежского государственного университета, также встречающего в ноябре 2023 года свое 105-летие! Во-первых, профессор В. М. Манохин, будучи заведующим кафедрой административного права и членом диссертационного совета в Саратовском юридическом институте, поддерживал профессиональные научные взаимодействия с преподавателями юридического факультета Воронежского государственного университета. Во-вторых, автор настоящей статьи – также выпускник научной школы В. М. Манохина, ибо защита моей докторской диссертации по государственно-служебной проблематике происходила в 1996 году по существовавшей в то время специальности 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право при непосредственной научно-организационной поддержке Василия Михайловича.

В. М. Манохин был участником защиты Москвы осенью 1941 года. Данный исторический и биографический факт нужно понимать по-особенному: нужно попытаться представить ту сложнейшую военно-историческую обстановку, которая, несомненно, прежде всего формировала личность человека, сражающегося за свою Родину! А до московского сражения – уче-

ба. Датой окончания Василием Михайловичем педагогического училища (трехлетнее образование) в городе Кирсанове Тамбовской области стало 21 июня 1941 года. На выпускном вечере произносились поздравительные речи, строились планы на жизнь, а уже в конце месяца Василий Михайлович – курсант Подольского артиллерийского училища, которое было брошено в бой по защите Москвы в начале октября. В 1942 году 18-летний молодой человек стал командиром огневого взвода в составе артиллерийской батареи. Василий Михайлович Манохин – герой невероятно трудного времени. Своими делами, поступками, жизнью в несравнимо тяжелый период заслужил признания, награды и всемерной похвалы. В 1991 году он был награжден орденом Почета.

Со своих аспирантских времен (а это была вторая половина восьмидесятых XX века) я с интересом исследовал конкретные вопросы достаточно крупного, в том числе и по советским «правовым меркам», института государственной службы, а именно аттестацию государственных служащих – что это за правовое средство, каково практическое значение, формы и методы проведения и многие иные вопросы. И здесь, разумеется, труды профессора В. М. Манохина были востребованы в первую очередь. Значимость его теоретического наследия невероятно повышалась, если учитывать факт отсутствия достаточной и полноценной литературы по данной проблематике во времена СССР. Политических лозунгов было много, а правовой аналитики – мало. Книжки и статьи Василия Михайловича стояли в первом ряду исследовательских трудов. Все его книги были доступны читателям в нашей фундаментальной университетской библиотеке, и я начал их штудировать. Конечно, тогда и не предполагал, что судьба мне подарит и личное общение с Василием Михайловичем!

Через несколько лет, занимаясь «уже по-крупному» изучением теории государственной службы и публичным правом вообще, более основательно начал перечитывать его работы по государственной службе. И, наконец, когда собрался защищать по данной тематике докторскую и при этом «нацелился» на диссертационный совет при Саратовской государственной академии права (СГАП – так в те годы она называлась), то деловые обстоятельства привели меня на кафедру административного и муниципального права и конкретно к Василию Михайловичу

Манохину. Готовясь к защите, в июне 1995 года я приехал в академию на научную конференцию, где и состоялось личное знакомство с профессором. Василий Михайлович был открыт для общения, спросил, откуда я родом. Я ответил, что из Тамбовской области. Он отметил, что мы с ним – земляки, а землякам нужно помогать в достижении целей и решении задач. Так В. М. Манохин и действовал фактически до самой защиты мной докторской диссертации в конце апреля 1996 года: помогал, советовал, организовывал заседания кафедры по обсуждению моей научной работы (кафедру административного и муниципального права он фактически создал в 1959 году и бессменно находился в должности заведующего 38 лет). Не могу сказать, что Василий Михайлович как-то кардинально изменял мою диссертацию – у него были советы и рекомендации. Он высказывал пожелания расставить какие-то акценты в работе. В основном он меня, честно говоря, прихваливал. Чем и воодушевлял, и приободрял. Конечно, такое не забывается! Часто говорили о том, что он защитил свою докторскую диссертацию в год моего рождения, т. е. в 1963-м. А в 1965 году Василий Михайлович получил ученое звание профессора.

Вспоминается интересный случай из жизни. В один из очень холодных дней (это была суббота) начала февраля 1996 года я прибыл в Саратов к Василию Михайловичу Манохину, чтобы уже конкретно и предметно обсудить вопросы по тексту диссертации и подготовку к ее защите, в том числе порядок обсуждения работы на его кафедре. Мы договорились о дате, но я не учел, что это будет выходной, а Василий Михайлович, видимо, забыл предупредить меня, что наша встреча состоится у него дома. В солнечное зимнее холодное утро с железнодорожного вокзала я прямиком направился в СГАП и вскоре стал догадываться, что в субботу вряд ли кого-то здесь увижу, ибо академия была пуста. Номера домашнего телефона Василия Михайловича я, к сожалению, не знал (мобильных еще не было), но на тот момент уже хорошо был знаком с профессором Ниной Ивановной Химичевой – выдающимся российским ученым-финансистом (ее имя носит в настоящее время кафедра финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии). Звоню Нине Ивановне с объяснением ситуации, она связывается с Василием Михайловичем, и я получаю указание ехать к нему домой, а также номер его

телефона. Воспользовавшись стационарным телефоном дежурного по учебному корпусу, я тут же позвонил Василию Михайловичу и уточнил у него адрес. Зашел в квартиру. И в этот ранний час Василий Михайлович открыл бутылку шампанского и предложил поднять бокал за хорошее начало процедуры по моей докторской диссертации! Пить с утра шампанское мне пришлось первый раз в жизни! Потом прошли в кабинет, состоялся обзор библиотеки.

На самом деле всё закончилось хорошо, и 25 апреля 1996 года я довольно успешно защитил докторскую диссертацию на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». Защита состоялась в Саратовской государственной академии права, которая и поныне в определенном смысле родная для меня alma mater (все эти годы с момента защиты докторской диссертации наполнены многочисленными встречами с учеными из Саратовской государственной юридической академии – СГЮА, современное название СГАП, участием в работе созданного диссертационного совета). Одним из официальных оппонентов был профессор В. М. Манохин. И этот факт также положен в основу утверждения, что Василий Михайлович стал для меня учителем в самом высоком понимании учительского ремесла. После защиты, уже вечером, за товарищеским ужином, произнося речь, он сказал: «Все мы рады тому, что появился новый, – потом подумал и добавил: Свежий доктор наук. Будь здоров! И дальнейших тебе успехов». Считаю одним из больших и весьма значимых для меня успехов (связанных в том числе и с пожеланиями В. М. Манохина в тот день), что по прошествии лишь 10 лет с момента защиты докторской диссертации коллеги из СГЮА включили меня в состав Саратовской научной школы административистов². Большая честь для меня и радость!

Со дня защиты докторской диссертации у меня сохранились кадры, на которых запечатлен наш с Василием Михайловичем приезд в аэропорт Саратова для встречи официально оппонента профессора Демьяна Николаевича Бахраха. Мы сидели на лавочке в ожидании прилета самолета и на камеру высказывали по запросам Юрия Степановича Адушкина, проректора СГАП, свои мысли. Василий Михайлович сел,

² См.: Саратовская научная школа административного права / под ред. Н. М. Кониная. Саратов, 2006. 92 с.

демонстративно закинув ногу на ногу, и как-то торжественно сказал: «Вот так сидят американцы». Дело в том, что в 1995 году он был в командировке в США, где, по его словам, жизнь была необычной, и поэтому вспоминал какие-то сюжеты из той американской поездки.

22 июня 2017 года Василий Михайлович ушел из жизни.

Вся профессиональная научно-педагогическая деятельность В. М. Манохина была связана с Саратовским юридическим институтом имени Д. И. Курского. Под талантливым руководством Василия Михайловича в России сформировалась одна из *настоящих школ административного правоведения*. Состоявшееся (теперь уже в далеких 60–70-х годах прошлого века) объединение ученых под руководством В. М. Манохина, несомненно, способствовало развитию науки российского административного права. Традиции такой научной школы следует глубоко изучать, анализировать, укреплять с ней сотрудничество и развивать взаимодействие с её представителями.

Вряд ли нужно доказывать, что сформировавшиеся ранее административно-правовые институты оказывают воздействие на современное развитие как теории государственного управления, так и практики административного правоприменения. Многочисленные ученики В. М. Манохина развивают в своих исследованиях его замыслы и идеи. В современном административном правоведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общего и особенного административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значимость, получили в течение нескольких последних лет стремительное развитие. Однако новые традиции, «модные» теоретические положения, принципиальные направления совершенствования административно-правового регулирования, планы и масштабы *модернизации* административного права с целью повышения эффективности публичного администрирования не могут не находить своей основы в ранее сформировавшихся концепциях известных научных школ. Новейшие теоретические разработки и доктрины не могут не учитывать весьма плодотворные идеи и конструкции, имеющиеся в теории российского административного права. Последовательность и преемственность в науке – залог эффективности проводимых исследований.

Научные труды профессора В. М. Манохина общеизвестны, весьма значительны и признаваемы научным сообществом. Как уже неоднократно было написано, всякий современный исследователь, взявшийся изучать проблемы государственной службы, непременно начнет анализ с поиска и чтения написанных Василием Михайловичем книг и статей по данной теме.

20 лет назад автор этих строк опубликовал статью, которую посвятил 80-летию юбилею профессора В. М. Манохина³. В ней весьма детально анализировались самые главные из написанных В. М. Манохиным научных трудов, демонстрировалась их современная научная ценность и значимость для дальнейшего развития административно-правовой теории.

В настоящей статье позволено вспомнить и воспроизвести некоторые основные выводы ранее написанной работы, содержащей рассмотрение вопросов о научном наследии В. М. Манохина, и кратко обозначить главные достижения в области исследований основных административно-правовых институтов, содержание которых он результативно анализировал.

Заслуги В. М. Манохина в развитии отечественной теории административного права признаны научным сообществом российских ученых-юристов как значительные и уникальные. Его вклад в науку очевиден, масштабен, убедителен. На протяжении нескольких десятилетий Василий Михайлович инициировал обсуждение и самостоятельно разрабатывал актуальные и важные проблемы, возникающие в практике государственного управления и административного правоприменения. Основные научные труды В. М. Манохина посвящены решению ключевых вопросов административно-правового регулирования. Им написаны учебники и учебные пособия по административному праву⁴, опублико-

³ См.: *Стариков Ю. Н.* Развитие российского административного права : сохранение традиций и поиск новых доктрин (к 80-летию юбилею профессора В. М. Манохина) // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. № 4 (13). С. 64–81.

⁴ См.: *Манохин В. М.* Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть общая. Саратов, 1968 ; *Советское административное право : учебник для вузов / под ред. В. М. Манохина*. М., 1977 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшаев З. А.* Российское административное право : учебник. М., 1996 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учеб. пособие. Саратов, 2000 ; *Их же.* Российское адми-

ваны статьи относительно перспектив развития административного права; в них автор обосновывает значение этой отрасли в деле совершенствования правовой системы страны⁵. В изданном в 2010 году учебнике В. М. Манохин сделал автору этих строк дарственную надпись: «...своей полувековой труд чтения курса административного права»⁶. То есть более 50 лет ученый отдал преподавательской деятельности!

Главные научные работы В. М. Манохина опубликованы в 60–80-е годы прошлого столетия. В начале 1990-х В. М. Манохин выступил инициатором обсуждения проблем реформирования административного права и его преподавания в высших учебных заведениях страны. В России тогда были сложные времена проведения преобразований в социально-политической и государственно-правовой сферах; в повестке дня появилась модернизация юридических режимов в системе публичного управления. Многие институты административного права изменялись в соответствии с реформаторским подходом, т. е. кардинально и быстро. В проводимых учеными исследованиях проблем развития административного права наблюдались «нерешительность», «растерянность», противоречивость суждений и неясность путей улучшения механизма административно-правового регулирования.

В 2003 году мною также была опубликована небольшая книга, посвященная 80-летию юбилею Василия Михайловича⁷. Название этого научного труда было выбрано не случайно: и в официальных научных дискуссиях, и в частных беседах в те времена постоянно возникала и обсуждалась идея В. М. Манохина о необходимости ускорения позитивного развития современного административного права и достижения им *нового уровня*, соответствующего общепризнанному стандарту правового государства, прогрессивным представлениям о роли и

административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003 ; Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов, 2010.

⁵ См.: Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52 ; Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26.

⁶ Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов, 2010.

⁷ См.: Стариков Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. 80 с.

значимости этой отрасли права в правовой системе России.

В настоящее время предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права все чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования. Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, для защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Современное административное право – право, основанное на непереносимом учете *публичных интересов*. Оно должно обеспечивать эти интересы; с одной стороны, создавать условия для формирования *надлежащего государственного управления*, а с другой – предоставлять реальные возможности для осуществления прав и свобод человека и гражданина, для достижения «общественного блага» (общественного благосостояния). В настоящее время весьма остро встают вопросы: «Что происходило в течение последних 20–25 лет с содержанием этой отрасли права? Как изменяется административное право сегодня и по каким главным направлениям?» Ответом может стать констатация необходимости определенного (лишь в некоторой мере и в рамках точных направлений) развития сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представлявших науку административного права. Главным всё же является указание на то, что за последние 30 лет все основные институты административного права фактически были созданы заново на *новой конституционно-правовой основе*. От советских схем в конструировании структуры и системы административного права остались лишь некоторые названия институтов. Содержание административно-правовых институтов претерпело фактически стопроцентное обновление.

Несмотря на то что административное законодательство развивается в течение последних 30 лет под воздействием конституционно-правовых принципов, сегодня вряд ли можно констатировать законченность процесса реформи-

рования или модернизации этой отрасли законодательства. Весьма логично возникают вопросы: «Не надолго ли затянулся процесс реформирования российского административного права? Сколько времени предстоит еще говорить о необходимости проведения реформы административного права?» Думается, что коренное изменение системы административно-правового регулирования – процесс длительный, зависящий главным образом от степени развития административного и административного процессуального законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления. О реформе административного права можно говорить, сравнивая его, с одной стороны, с советским административным правом, а с другой – со сложившимся административным правом начала XXI века. Поэтому модернизацию административного права нужно непременно связывать с учетом этапов его исторического развития и соответствующих достижений в разные исторические периоды. Процесс формирования «нового» административного права не должен рассматриваться вне контекста исторических перемен в государственно-правовом строительстве страны.

Законодатели, изменяющие старое и создающие новое административное и административное процессуальное законодательство, а также теоретики-административисты, развивающие новые подходы к модернизации административного права и строящие свои концепции такого развития, должны задавать себе вопросы: «Будет ли полезной для науки “перестройка” системы административно-правового регулирования и до каких пределов можно реформировать административно-правовые институты?» Отвечать на них непросто. Теперь, уже после проведения в стране административной и судебной реформ, после стремительного формирования законодательства об исполнительной власти и ее государственных органах, после формирования государственной и муниципальной службы, создания нового административно-деликтного законодательства, можно констатировать полезность и правильность избранного пути с целью улучшения системы административно-правового регулирования. Действительно, для изменения самых глубин-

ных характеристик административного права, преодоления «старой» (и одновременно простейшей) догматики потребовалась его реформа, которая стала позитивным процессом в российской *административистике*.

Однако созидателям нового административного права было очевидно, что этими процессами целесообразно планомерно и эффективно руководить. Традиции (в том числе и в сфере правового регулирования) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенностью мнений и иными типичными факторами. В новых условиях и в новейшее время нужно создавать и «новый мир» административного права, закладывая его новые традиции. Создаваемые традиции в сфере административного права должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях, однако все лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования нужно учитывать⁸.

Появившийся за последние двадцать лет «базис» административного права напрямую обусловил появление иных теоретических констатаций в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим и были сформированы основные условия для нынешнего развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам *правового государства*

⁸ Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х годов прошлого века (см.: Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52). Мы всегда отстаивали мнение, что современное административное право требует разумно организованной «перестройки» (см., например: Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 311–327; Его же. Модернизация государства и административного права: поиск концепции // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 222–232; Его же. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.

должны соответствовать цели и задачи *публичного управления*. Сущность административного права (и это теперь стало общепризнанным) состоит в том, что оно регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления; достаточно крупный пласт отношений, формирующихся в сферах *судебной и законодательной власти*, также входит в предмет административно-правового регулирования. Административное право создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие *административные ошибки*⁹, применяются с целью поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В числе появившихся в постсоветское время (в середине 90-х годов прошлого столетия) учебниках по административному праву были и труды В. М. Манохина¹⁰. Подчеркивая высокий уровень многих изданий, содержащих концептуальный анализ основных институтов этой отрасли права, можно говорить об особой ясности научных представлений и идей ученого как о сущности административного права, так и о необходимости его совершенствования.

В начале 1990-х годов в специальной литературе появилось немало интересных и полезных материалов (статей, книг, обзоров)¹¹, посвя-

⁹ См., например: *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013.

¹⁰ См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право : учебник. М., 1996 ; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997.

¹¹ См., например: *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45 ; *Манохин В. М., Конин Н. М.* Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68 ; Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа : концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 1995. С. 42–70 ; *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 35–41.

щенных изучению проблемы реформирования административного права. Каждый ученый, занятый поиском оптимальной системы административно-правового регулирования, пытался объективно оценить возможности совершенствования административного права, увидеть корни отставания в его развитии, наметить основные пути реформы, установить конечную цель совершенствования административного законодательства и сформировать модель некоторых административно-правовых институтов.

Именно в этих условиях в 1993 г. была опубликована статья, в которой В. М. Манохин вместе с Н. М. Кониным предлагали свою концепцию развития административного права и устанавливали определенный стандарт его преподавания в высших учебных заведениях страны¹². Надо отметить, что по всем наиболее актуальным и сложным вопросам развития административного права и административного законодательства профессор В. М. Манохин высказывал свое мнение; традиционно главные проблемы в науке административного права нашли соответствующее отражение и рассмотрение в его трудах.

Согласно индивидуальным представлениям ученых о назначении административного права в системе отраслей права происходит формирование теоретических конструкций относительно будущего административного права России. Как известно, важнейшими спорными понятиями в системе административного права в настоящее время являются: государственная служба, административный процесс, административные процедуры, административное судопроизводство, правовые акты управления (административные акты), административное нормотворчество¹³. Нерешенность этих и некоторых других проблем российского административного права обуславливает целесообразность проведения дискуссий о реформаторских подходах к определению его сущности, познанию содержания и конкретизации системы.

У профессора В. М. Манохина – свое мнение о многих из названных административно-правовых институтах и направлениях их совер-

¹² См.: *Манохин В. М., Конин Н. М.* Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68.

¹³ См., например, весьма интересный научный труд: *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.

шенствования. Например, интересно его мнение о системе административного права. В своих учебниках В. М. Манохин выделяет в системе административного права три части: Общую, Особенную и Специальную. Специальная часть, по его мнению, состоит из таких разделов, как обеспечение безопасности личности, общества и государства: а) в сфере внешних сношений (оборона, охрана государственной границы, таможенное дело, внешняя разведка, служба безопасности); б) внутри страны (управление в сфере юстиции, МВД РФ, милиция – ныне полиция); в) административно-правовые меры охраны порядка и безопасности внутри страны (обеспечение и охрана порядка и безопасности, государственная охрана должностных лиц, оперативно-розыскная, частная детективная и охранная деятельность)¹⁴.

В настоящей статье уместно рассмотреть некоторые аспекты трех крупных проблем современного административного права, по которым писал В. М. Манохин: 1) государственная служба; 2) публичное управление по усмотрению (административное усмотрение); 3) обеспечение режима законности управленческой деятельности, административное нормотворчество и судопроизводство. Данные институты стали предметом детального научного анализа, проведенного в разные годы В. М. Манохиным. Указанные административно-правовые явления и некоторые другие аспекты изучаемой административно-правовой материи будут рассматриваться в этой статье при неперенном учете сформулированных ученым теоретических положений, касающихся отмеченных проблем административно-правовой науки.

Особенно плодотворна научная деятельность В. М. Манохина в области изучения проблем государственной службы¹⁵. Здесь следу-

¹⁴ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. 2-е изд. Саратов, 2003. С. 336–486.

¹⁵ См.: Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963 ; *Его же*. Советская государственная служба. М., 1966 ; *Его же*. Правовое регулирование советской государственной службы // Советское государство и право. 1968. № 1 ; *Его же*. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Правоведение. 1983. № 4. С. 11–17 ; *Его же*. Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983 ; *Его же*. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного пра-

ет отметить, что в 2023 году, т. е. в год 20-летия с момента принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», к сожалению, в России не были проведены крупные научные мероприятия, посвященные этому важному для государственно-правового строительства страны событию. Ведь именно с вступлением в силу указанного закона началось построение в России государственной службы на новой правовой основе, которая, впрочем, в той или иной степени создавалась и более ранними законодательными решениями в данной сфере государственно-правового строительства.

Государственная служба – это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти¹⁶. Известный русский юрист Н. М. Коркунов считал государственной службой в широком смысле слова всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда *юридическая обязанность*, хотя бы и добровольно принятая, но всегда *обязанность*»¹⁷. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государствен-

ва. Свердловск, 1985 ; *Его же*. Способы замещения должностей // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988 ; *Его же*. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98 ; *Его же*. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997 ; *Его же*. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 5–11.

¹⁶ По теме «Государственная и муниципальная служба» в течение последних 15 лет в России опубликован ряд крупных работ. См., например: Анисифорова М. В. Правовые основы государственной службы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2022 ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013 ; Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011. Несмотря на колоссальное развитие в течение последнего 10-летия законодательства о государственной и муниципальной службе, в научной литературе ведутся споры о развитии в стране служебного права. См., например: Стариков Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25 ; Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2023. С. 389–405.

¹⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. С. 270.

ную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»¹⁸. 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.

Государственная служба – важнейший административно-правовой институт, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль «локомотива», предназначенного для обеспечения «движения» государственного управления. Исследование теоретических проблем российской государственной службы происходило в постсоветское время в условиях стремительно развивающегося законодательства о государственной службе, появления новых доктрин в развитии данного института, публикации множества научных трудов¹⁹. В ряду многочисленных исследований особое внимание привлекает книга В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование»²⁰. В это же время обосновывается целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как служебное право²¹. Развитие законодательства о государственной и муниципальной службе²²

осуществлялось быстро, что позволило создать основу для дальнейшего развития в стране *служебного права*.

Государственная служба²³ (публичная служба²⁴, кадры²⁵, сотрудники, работники государственных органов, персонал управления²⁶, кадровый аппарат и т. д.), следовательно, и служебное право²⁷ (или право государственной и муниципальной службы²⁸) во все времена находятся в центре внимания политиков, законодателей, ученых. В сфере государственной службы в це-

в 1998-м – Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В субъектах РФ приняты законодательные акты, регламентирующие государственную и муниципальную службу в соответствующих субъектах Федерации.

²³ В настоящее время на должном уровне исследованы многие аспекты как государственной службы (служебного законодательства), так и служебного права (права государственной службы). При этом имеются авторские расхождения во мнениях и аргументациях по отдельным вопросам данной темы. См., например: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999 ; Ноздрачев А. Ф., Левоненкова Т. А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 159–168.

²⁴ См.: Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5. С. 55–62.

²⁵ Термины «кадры» и «управленческие кадры», несмотря на их принадлежность к советскому государственному строительству и управлению, используются и поныне. См., например: постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 142 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2018/19–2024/25 учебных годах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²⁶ Термин «персонал государственного управления» используется в научных трудах по теме публичного управления. Данное понятие определяется в том числе и в инициативном проекте федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации». См.: Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления : монография. М., 2020. С. 120–127.

²⁷ См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011 ; Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учебник и практикум для вузов. 3-е изд. М., 2023.

²⁸ См.: Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013.

¹⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. С. 271.

¹⁹ См.: Государственная служба : теория и организация : курс лекций. Ростов н/Д., 1998 ; Гришкова А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63 ; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002 ; Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57 ; Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37–55.

²⁰ См.: Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997.

²¹ См.: Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996.

²² В 1995 году принят Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», а

лях улучшения ее организации и функционирования во всех странах регулярно проводятся реформы, которые либо связаны с программами общегосударственного развития, либо выделены в отдельный предмет модернизации²⁹. К государственной службе как наиважнейшей части системы государственного управления и особой сфере правового регулирования в современных условиях (когда разрабатываются планы укрепления системной организации, развития технологий функционирования, профессиональной подготовки персонала и модернизации других параметров исполнительной власти) предъявляются чрезвычайно высокие требования³⁰.

Очевидно, что государственная служба стала неотъемлемой частью образовательного процесса, причем как в базовом образовании (экономическом, юридическом, в сфере публичного управления), так и в повышении квалификации, переподготовке государственных служащих, получении дополнительного образования и их профессиональном развитии. В связи с этим появляется потребность в издании учебников, учебных курсов или пособий для обеспечения образовательного процесса по государственной службе (служебному праву).

Начиная с конца 90-х годов прошлого столетия в России опубликованы учебники³¹, учебные пособия³², справочники³³, комментарии³⁴, моно-

графии³⁵ и научные статьи³⁶, посвященные проблемам российской и зарубежной государственной службы³⁷. Государственная служба рассматривается учеными также в контексте обсуждения более общих государственно-правовых явлений: функций государства, государственного управления, государственного аппарата и его деятельности³⁸, административно-правовых отношений с участием государственных служа-

М., 1999 ; Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. СПб., 2008.

³⁵ См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997 ; *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. М., 2009 ; *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008 ; *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Воронеж, 2011 ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011 ; *Павленко К. А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2012 ; *Шукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011 ; *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

³⁶ См.: *Козбаненко В. А.* Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37–46 ; *Колесников Н. В.* Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000 ; *Кудашкин А. В.* Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3. С. 12–19 ; *Чиканова Л. А.* Правовое регулирование труда государственных служащих : перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48–54 ; *Шаров А.* Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Российская юстиция. 1996. № 7. С. 40–42.

³⁷ См.: *Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной.* М., 2003 ; *Оболонский А. В.* Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121–130 ; *Его же.* Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 168–175 ; *Его же.* Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

³⁸ См., например: *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2003. С. 77–92.

²⁹ См., например, Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «“Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”».

³⁰ См.: *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

³¹ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.

³² См.: *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России XVII–XX вв. М., 1999 ; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997 ; *Демин А. А.* Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002 ; *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации. М., 1996 ; *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011 ; *Чиканова Л. А.* Государственные служащие. М., 1998.

³³ См.: *Сергун П. П.* Служба в органах внутренних дел : справочник. М., 1997.

³⁴ Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1998 ; Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы.

щих³⁹. Заметно повысилось внимание ученых к проблеме ответственности государственных служащих⁴⁰. Однако лишь в немногих научных публикациях авторы пытались обобщить складывающийся на то время опыт нормативного регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации. Между тем потребность в серьезном анализе основных норм действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории, и на практике встречается множество проблем организации и функционирования российской публичной службы.

Если вспомнить первые годы формирования новой модели государственной службы в России, то следует отметить, что реформа государственной службы началась вместе с принятием в 1990–1995 годах новых законов и других нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения. Ученые уже тогда постоянно обращали внимание⁴¹ на необходимость проведения реформы государственной службы, однако эти мероприятия осуществлялись без специально разработанного плана, ясных представлений об этапах и сути нововведений в сфере государственной службы. И только в конце 1993 года одновременно с утверждением Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года Положения о федеральной государственной службе были опубликованы тезисы концепции реформирования государственной службы в России⁴². Впоследствии в научной литературе появились критические за-

метки по поводу данной концепции⁴³. Ранее же, в 1992 году, в специальном издании Роскадров был опубликован еще один вариант концепции развития государственной службы⁴⁴. Таким образом, можно констатировать, что в течение всего последнего десятилетия прошлого столетия предпринималось несколько попыток проведения реформы государственной службы, часть из которых на практике осуществлены не были⁴⁵.

В начале нынешнего века становление государственной службы осуществлялось в результате реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 года⁴⁶.

Детальный анализ федерального и регионального законодательства о государственной службе, проводимый исследователями в те сложные годы, сопровождался политическими дебатами о сущности и основных направлениях реформирования российского чиновничества. Высказывалось, например, мнение о том, что реформу системы государственной службы следует проводить исходя из трех принципов: конкурентности, эффективности, ответственности. При этом одними из важнейших правовых средств улучшения деятельности государственных служащих считались следующие: распространение практики кадровых конкурсов при приеме на государственную службу; увеличение денежного содержания служащих; создание действенных механизмов предупреждения и преодоления конфликта интересов на государственной службе⁴⁷.

К так называемым нереализованным проектам реформы государственной службы уче-

³⁹ См.: *Добробаба М. Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Краснодар, 2010.

⁴⁰ См., например: *Буравлев Ю. М.* Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 25–27.

⁴¹ См., например: *Атаманчук Г. В.* Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // *Вестник государственной службы.* М., 1992. Июнь. С. 5–16; *Манохин В. М.* Концепция Закона о государственной службе // *Советское государство и право.* 1991. № 12. С. 90–98; *Розенбаум Ю. А.* Система работы с кадрами в условиях перестройки: социально-правовой аспект // *Советское государство и право.* 1986. № 12. С. 11–20.

⁴² См.: *Рос. газета.* 1994. 23 дек.

⁴³ См.: *Бельский К. С.* О концепции реформы государственной службы в России // *Государство и право.* 1994. № 4. С. 24–32.

⁴⁴ См.: Развитие государственной службы в Российской Федерации: (тезисы концепции) // *Вестник государственной службы.* М., 1992. Август. С. 2–8.

⁴⁵ См., например: *Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т. В. Зайцевой.* М., 2003.

⁴⁶ См.: Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. (официально не опубликована, так как имеет гриф «для служебного пользования»); *Гришкова А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. С. 429–458.

⁴⁷ См.: *Немцов Б.* Стратегия России // *Известия.* 2003. 25 марта.

ные относят, например: проект Кодекса государственной службы РФ; проект федерального закона «О федеральной государственной службе»; проект федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих»; некоторые законодательные инициативы субъектов РФ⁴⁸. Разработанный и обсуждаемый в конце 1990-х годов проект Кодекса государственной службы Российской Федерации являлся, с нашей точки зрения, концептуально обоснованным и содержательно цельным нормативным правовым актом, комплексно регламентирующим отношения в сфере гражданской государственной службы в России. Можно лишь напомнить, что он включал в себя 219 статей и несколько приложений. Сегодня хотелось бы надеяться, что идея правового регулирования государственно-служебных отношений в едином кодифицированном законодательном акте не будет забыта навсегда. Именно этот законодательный акт смог бы стать основой кодификации публичного *служебного права*⁴⁹.

Тема «служебного права» в российской науке административного права временами приобретает повышенную актуальность и юридическую значимость в системе публичной власти. Вот и после состоявшегося в начале XXI века реформирования законодательства о государственной и муниципальной службе возникла необходимость взглянуть на этапы становления и реформирования российского законодательства о государственной службе и, соответственно, формирования в системе административного права той его части, которая в различных правовых системах и правопорядках традиционно называется *служебным правом*. И здесь на повестку дня встали следующие вопросы: «Существует ли в России служебное право? Имеются ли достаточные основания для его выделения в качестве весьма крупной подотрасли российского административного права? А, может быть, служебное право уже является отраслью российского права?»

Опубликованная статья А. А. Гришковца «К вопросу о служебном праве»⁵⁰ открыла дис-

куссию по указанной теме. Немного позднее появилась книга о государственной гражданской службе⁵¹, где весьма развернуто и профессионально были показаны результаты становления в Российской Федерации *служебного права* и *законодательства о государственной службе*⁵². Далее обсуждение продолжилось и в других статьях⁵³. Постоянно высказываю сердечную благодарность авторам за выдвигаемые дискуссионные инициативы и критические суждения, ибо на этой основе жизнь научного мира становится более транспарентной, увлекательной и интересной.

В настоящее время (как, впрочем, и всегда) критика в адрес самих государственных служащих и институтов государственной службы приводит к выводам, что пока в России не сложилось служебное право, позволяющее утверждать существование традиционных для сферы публичного управления правовых институтов, в полной мере регламентирующих отношения в процессе организации и функционирования государственной службы. К сожалению, профессиональное «чиновничество», соответствующее идеалам государственно-правового развития России и современным стандартам публичного управления, даже после всех административных реформирований в стране в полной мере не создано. Иначе говоря, государственная служба в России (как по сведениям подготовленных экспертов, так и в общественном сознании) еще далека от идеала, несмотря на все предпринятые политико-административные реформы, заявления и стремления государственных деятелей, связанные с улучшением профессионального имиджа государственных служащих, разработанные и уже исполненные на практике многочисленными программами реформирования государственной службы, а также с политическим и государственным контролем над российской бюрократией, с агрессивной антикоррупционной пропагандой в обществе.

⁵¹ См.: Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 566.

⁵² См., например: Аюпов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9 ; Баранова С. А. Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 3А. С. 64–70.

⁵³ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право. С. 389–405.

⁴⁸ См., например: Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. С. 239–246.

⁴⁹ О современных проблемах формирования служебного права см., например: Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

⁵⁰ См.: Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве. С. 12.

Очевидно, здесь уместно вспомнить М. Е. Салтыкова-Щедрина, который писал: «Я всегда чувствовал слабость к русской бюрократии, и именно за то, что она всегда представляла собой, в моих глазах, какую-то неразрушимую психологическую загадку. Несмотря на все усилия выработать из нее бюрократию, она ни под каким видом не хочет сделаться ею. Еще на глазах у начальства она и туда и сюда, но как только начальство за дверь – она сейчас же язык высунет и сама над собою хохочет. Представить себе русского бюрократа, который относился бы к себе самому, яко к бюрократу, без некоторого глумления, не только трудно, но даже почти невозможно. А между тем бюрократствуют тысячи, сотни тысяч, почти миллионы людей. Миллион ходячих психологических загадок! Миллион людей, которые сами на себя без смеха смотреть не могут, – разве это не интересно?»⁵⁴. Между тем традиционно бюрократия по праву называется «рациональной», созидающей и эффективной, совершенно необходимой государству и обществу для обеспечения их развития⁵⁵.

Даже после таких нелестных характеристик русского профессионального чиновничества XIX века, после тотального господства в советские годы режима политического властвования, принуждающего административное поведение и деятельность государственных служащих к безусловному повиновению «однопартийной линии», а также в условиях фактического отсутствия публично-правового регулирования служебных отношений в государственном аппарате, после «растерянности» и отсутствия ясного правового профиля «чиновничества» в начале постсоветского периода в конце 90-х годов XX века предприняты меры по созданию в стране нового «государственного бюрократизма», отвечающего идеологии правовой государственности и стандартам намеченных демократических политико-правовых преобразований. Начиная с этого момента нельзя не заметить и глубинные изменения как в системе и содержании, организации и функционировании российской государственной службы, так и в установлении и реализации правового статуса государственных служащих. Наряду с традиционными для российской бюрократии проблемами и не-

достатками нужно всегда говорить о достижениях⁵⁶, успехах, функциональной результативности и социальной эффективности публичной службы⁵⁷ в нашей стране.

Служебное право – новое явление в российской юридической науке и правовой системе. Если честно подводить итоги становления в России нового законодательства о государственной службе, то нужно сказать, что по результатам своего развития оно стало в том числе итогом глобальной рецепции континентального европейского права, устанавливающего систему, модели, назначение и основные элементы профессионального «чиновничества». В сфере государственно-правового строительства, и особенно государственной службы, европейские стандарты активно использовались, приспособлялись к другим условиям, являлись основой для отечественного развития этого института⁵⁸.

Российское служебное право превратилось сегодня в юридическую реальность и нормативный стандарт для формирования публично-служебных отношений в государственных органах (или вообще в органах публичной власти).

Современное служебное право в настоящее время представляет собой как минимум подотрасль административного права (т. е. с преимущественным отраслевым административно-правовым (публично-правовым) регулированием). Данный вывод обусловлен следующими обстоятельствами:

а) соответствие общетеоретическим стандартам правовых конструкций, устанавливающих главные факторы относимости соответствующего массива законодательного материала к той или иной подотрасли права;

б) преимущественный характер и масштаб административно-правового регулирования служебных отношений в системе публичной службы (хотя со временем укрепились и иные сферы правового регулирования отношений в системе государственной службы);

⁵⁶ См.: Глухов Е. А. Положительные стороны современной российской бюрократии // Lex Russica. 2019. № 10. С. 123–140.

⁵⁷ См.: Институт публичной службы : социокультурное измерение : монография / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019.

⁵⁸ О реформировании российской государственной службе как части общей административной реформы см.: Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63.

⁵⁴ Салтыков-Щедрин М. Е. Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 47.

⁵⁵ См.: Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии: в 4 т. М., 2016–2019.

в) неразделимая взаимосвязь, переплетение и взаимодействие норм служебного права со многими административно-правовыми институтами (органами исполнительной власти, правовыми актами управления, формами и методами управленческих действий, административно-деликтным правом, административной юстицией);

г) очевидное обособление и ясная систематизация административно-правовых норм, устанавливающих порядок правовой регламентации государственно-служебных отношений;

д) признаваемая и очевидная логика механизма административно-правового регулирования служебных отношений в сфере публичной службы;

е) государственная служба как сфера постоянного внимания политиков и законодателей в целях не только имитации политической активности в этой важнейшей части государственной деятельности, но и разработки реальных государственных концепций и программ как по модернизации самого законодательства о государственной службе, так и по мониторингу его применения.

Вряд ли можно отнести к упрощенному и неаргументированному утверждению, что только установленные принципы государственной службы (основные принципы организации и функционирования системы государственной службы) позволяют задуматься над вопросом о сформированности в России своей (отечественной) модели системы государственной службы и необходимости соответствующего отраслевого правового регулирования глобальных по своим масштабам и распространенности в сфере публичного управления отношений в области государственной службы.

Современное служебное право России обобщается в большей мере с точки зрения развития законодательства о государственной службе. В крупных научных трудах, посвященных развитию административного законодательства и административного права, юридическое состояние и проблемы государственной службы рассматриваются в аспекте развития административно-правового регулирования государственно-служебных отношений, начало которому положили федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской служ-

бе Российской Федерации». Эти законы стали основой для дальнейшего правового оформления отношений в области государственной службы, структуризации законодательства о государственной службе, формирования механизма применения отдельных институтов и норм служебного права. Федеральные законы, принятые в результате проведения в стране многочисленных государственно-правовых реформ, незамедлительно оказывали влияние и на уточнение (дополнение) законодательства о государственной службе. Например, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обусловил формирование соответствующих новелл и в законодательстве о государственной службе. Аналогичные процессы в данной сфере правотворчества осуществлялись в субъектах РФ. Нельзя не отметить, что на протяжении последних 15 лет реформа государственной службы проводилась на основе утвержденных указами Президента РФ федеральных программ по реформированию и развитию системы государственной службы. По общему мнению специалистов в области законодательства о государственной службе, в России была разработана и реализована административно-правовая концепция правового регулирования отношений на государственной службе, которая подчеркивала специфику государственной службы как специального вида профессиональной служебной деятельности и включала традиционные для профессионального чиновничества институты и административные процедуры поступления на государственную службу, ее прохождения, правовой статус государственных служащих⁵⁹.

Двадцать лет назад учеными обсуждался вопрос о конкретных этапах и времени реализации положений нового федерального закона о системе государственной службы, с тем чтобы была реформирована существующая и отчасти создана новая система государственной службы. Фактически тогда было ясно, что данный закон будет обеспечивать создание в России системы государственной службы, построенной на основе установленных новых принципов государственной службы, и будет создана новая мо-

⁵⁹ См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 172. Как правило, в таких комплексных исследованиях развития правовой системы страны термин «служебное право» применительно к сфере государственной службы не применяется.

дель государственной службы. При этом главные виды государственной службы приобретут многочисленные особенности, характерные как для самой государственной службы, так и для правового положения государственных служащих.

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

Становление служебного права в России неразделимо с развитием самого административного права в течение последних 25 лет. А формирование отраслей права немислимо без развития соответствующей отрасли законодательства.

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

Сегодня можно констатировать высокий уровень, ясные юридические границы, крупный масштаб сформированности законодательства о государственной службе, позволяющие в полной мере говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы страны, важнейшей составной части российского административного права, опирающейся на весьма сложноструктурированное законодательство в данной области. В соответствии с установленным планом дальнейшего реформирования системы российской государственной службы и всех ее видов в будущем, очевидно, будут вноситься изменения и дополнения в действующие законо-

дательные акты, а также разрабатываться новые законы, устанавливающие особенности как статуса государственных служащих, так и прохождения государственной службы. Вместе с юридическим обновлением государственно-служебного законодательства будут уточняться и предмет служебного права, и его система, и нормативное содержание.

Несмотря на возросший научный интерес к проблеме реформирования государственной службы, усилившуюся активность ученых в обсуждении самых важных вопросов этого административно-правового института и получение новых научно-практических результатов, разработанные в этой сфере правового регулирования профессором В. М. Манохиным теоретические положения являются в настоящее время, как и несколько десятилетий назад, авторитетными и значимыми. В 1966 году вышла монография В. М. Манохина «Советская государственная служба», в которой автор на высоком концептуальном уровне дал комплексный анализ многочисленных вопросов государственной службы (понятие государственной службы и государственной должности, основные принципы службы, правовой статус государственных служащих и др.).

Согласно определению В. М. Манохина, которое затем традиционно анализировалось в литературе и на которое постоянно ссылались авторы в своих работах, государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также деятельность личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства⁶⁰.

Интересны суждения В. М. Манохина о принципах государственной службы. Известно, что советское законодательство фактически не регламентировало отношения, складывающиеся непосредственно в сфере государственной службы, как, впрочем, и не устанавливало административно-правовой статус государственных служащих. Однако ученые всегда пытались отыскать основополагающие идеи, на которых и

⁶⁰ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 5–14; *Его же*. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

строилась государственная служба; иначе говоря, нужно было установить принципы государственной службы. Именно в определении данного теоретического положения важными являлись размышления В. М. Манохина. Под принципами государственной службы ученый понимает требования: 1) обязательные для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; 2) распространяющиеся на все виды государственной службы и являющиеся всеобщими в рамках государственной службы; 3) охватывающие все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы⁶¹. Автор отмечает, что анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к пониманию государственной службы: при ее трактовке только как деятельности государственных служащих выделяются такие принципы, как равный доступ граждан на государственную службу, их сменяемость и т. д.; если же государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т. д.)⁶².

Значительной проблемой является, по нашему мнению, модель российской публичной службы, когда государственная и муниципальная служба разделены специальными законодательными актами. В соответствии со ст. 42 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установление статуса муниципального служащего и порядка прохождения муниципальной службы осуществляется Федеральным законом от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными

правовыми актами. *Муниципальной службой* в России законодатель считает профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых посредством заключения *трудового договора (контракта)*. *Муниципальным служащим* является гражданин, который исполняет обязанности по *должности муниципальной службы за денежное содержание*, выплачиваемое за счет средств *местного бюджета*. По вопросам организации и функционирования муниципальной службы⁶³ были приняты: 1) Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года; 2) законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе⁶⁴; 3) конституции или уставы субъектов Российской Федерации; 4) уставы муниципальных образований. В этих законодательных и иных нормативных правовых актах устанавливается правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, вопросы управления службой и другие. В. М. Манохин, указывая на схожесть правового статуса муниципального служащего с правовым статусом государственного служащего, отмечает и особенности муниципального служащего⁶⁵.

Одной из принципиальных проблем теории государственной службы является соотношение в этом институте *норм административного (публичного) и трудового (частного) права*. Нормы законодательства о труде действуют в системе государственной службы и регулируют отношения в секторе государственно-служебных отношений, имея при этом свой предмет правового регулирования. В литературе данная проблема весьма актуальна. Иногда о ней рассуждают с позиции выявления соотношения в системе правового регулирования государственно-служебных отношений так называемых «*трудо-вой*» и «*публичной*» концепции отношений го-

⁶³ См.: Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997. С. 242–259.

⁶⁴ Например, в Воронежской области 28 декабря 2007 г. принят Закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶⁵ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., 2003. С. 136–137.

⁶¹ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 16.

⁶² См.: Манохин В. М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 293–294.

сударственной службы⁶⁶. Предлагалось использовать «опосредованно» практику применения норм Трудового кодекса при разрешении трудовых споров с участием, например, сотрудников милиции (полиции)⁶⁷. Прав В. М. Манохин, когда утверждает, что трудовое законодательство регулирует те отношения, которые обеспечивают государственному служащему выполнение его должностных полномочий (содержание этих полномочий устанавливается нормами административного права)⁶⁸. Нормы трудового законодательства применяются в процессе регулирования государственно-служебных отношений в случае, если они соответствуют законодательству о государственной службе. В специальной литературе авторы, исследовавшие указанную проблему и проанализировавшие соответствующую судебную практику⁶⁹, делают вывод о приоритетном применении в данных случаях специальных (по отношению к Трудовому кодексу) законов при разрешении споров с участием государственных служащих (в том числе сотрудников милиции, военнослужащих).

В. М. Манохин последовательно (еще в 90-х годах прошлого столетия) выступал против передачи регулирования отношений по государственной службе в сферу трудового права. Он писал: «Нормы трудового права регулируют те служебные отношения, которые не затрагивают самой служебной деятельности, а складываются в связи со служебной деятельностью, т. е. отношения, складывающиеся не в процессе тру-

да служащего, а по поводу этого труда. И такие отношения для рабочего и служащего являются общими (распорядок, отношения с бухгалтерией, кадровой службой и т. п.)»⁷⁰.

Если вернуться к вопросу о роли профессора Василия Михайловича Манохина в разработке теоретических основ института государственной службы, то привлекают внимание весьма интересные рассуждения автора по наиболее значимым и одновременно центральным вопросам теории государственно-служебных отношений. Одним из таких основополагающих институтов всегда считался институт должности (государственной должности). В. М. Манохин постоянно подчеркивает его значимость для формирования как самого государственного аппарата, так и законодательства о государственной службе. Как известно, государственная должность (или должность государственной службы) – это основа (базис), на которой планомерно и в соответствии с установленными правовыми нормами «надстраивается» государственная служба и её система. Должность – простейший элемент администрации (государственных органов), первичная и основная клеточка её организационной структуры. Приведем ставшее классическим определение В. М. Манохиным данного понятия: «Государственно-служебная должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»⁷¹. Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах. В. М. Манохин рассматривает государственную должность как организационную форму, определяющую и юридически закрепляющую основное содержание административно-правового статуса государственного служащего⁷².

⁶⁶ См., например: Демин А. А. Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002. С. 6–17 ; Его же. Государственная служба. М., 2010. См. также: Гусев А. В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30–34 ; Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998 ; Её же. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

⁶⁷ См.: Анисимов В. Трудовые споры с участием работников милиции, военнослужащих и госслужащих // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 43.

⁶⁸ См.: Манохин В. М. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9. Об особенностях правового регулирования труда государственных и муниципальных служащих также см.: Бондаренко М. В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск, 2001 ; Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998.

⁶⁹ См., например: Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / сост.: С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. М., 2010.

⁷⁰ Манохин В. М. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

⁷¹ Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

⁷² См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. С. 117.

Можно уверенно утверждать, что в советское время профессор В. М. Манохин был одним из немногих ученых, пытавшихся разрабатывать теорию государственной должности. В законодательстве всех стран, имеющих в той или иной степени правильно организованную публичную службу, основополагающими нормами являются правовые нормы о должности (государственной должности или должности государственной службы).

Юристам известны в первую очередь правовые характеристики должности⁷³, её нормативное установление, виды, порядок замещения и прочие формально-юридические признаки.

Государственная служба начинается с *государственных должностей и должностей государственной службы*. Н. Нелидов рассматривал государственную службу как деятельность, которая заключается в *выполнении должности*⁷⁴. 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 *должности* 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 федераль-

ной территории «Сириус»); лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента РФ, 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 профессиональной служебной деятельности на соответствующих должностях государственной службы.

С *организационной* точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в основе системы государственной службы. В этом смысле должность является независимой от государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются для решения одному государственному служащему или группе служащих, занимающих *однотипные*⁷⁵ должности в государственных органах (органах публичной власти). Указами Президента РФ определяются *типовые должности* в федеральных органах государственной власти, например, Указом от 26 июня 2020 года № 424 утвержден Перечень типовых должностей федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и соответствующих этим должностям специальных званий (первый замести-

⁷³ См., например: *Гайдов В. Б.* Правовой статус должности правоохранительной службы // *Полицейское право*. 2006. № 2. С. 18–22.

⁷⁴ *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.

⁷⁵ Вместе с этим среди должностей устанавливаются и нетиповые. См., например: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 июня 2022 г. № 411 «Об установлении размеров месячных окладов в соответствии с замещаемой должностью по нетиповым должностям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

тель начальника главного управления – полковник внутренней службы; заместитель директора департамента – полковник внутренней службы; инспектор – подполковник внутренней службы). Указами Президента РФ определяются также соотношение учрежденных должностей и возможность их замещения в конкретных случаях федеральными государственными гражданскими служащими (например, Указ Президента РФ от 14 января 2011 года № 38, утвердивший Перечень должностей в Следственном комитете РФ, по которым предусмотрено присвоение специальных званий).

Так сложилось, что, несмотря на очень высокий уровень теоретического рассмотрения вопросов правовой регламентации организации и функционирования российской государственной службы, государственная должность не получила полноценного и всестороннего изучения теоретиками административного права⁷⁶, хотя именно институт должности (государственной должности) является одним из основополагающих элементов в системе и структуре государственной службы, как, впрочем, и во всей публичной администрации⁷⁷. Здесь уместно напомнить, что в советское время проблема должности начала разрабатываться В. М. Манохиным, который всегда подчеркивал значимость должности для формирования не только самого государственного аппарата, но и законодательства о государственной службе. В настоящее время исследователи, отмечая отсутствие единого подхода к пониманию и определению должности, предлагают принять «федеральный закон о должностях Российского государства, в котором будут закреплены не только определения и государственные должности, в которых вводятся эти должности, но и перечни государственных должностей, а также прин-

ципы учреждения должностей государственной службы всех видов»⁷⁸.

Должность – вечная тема государственной бюрократии. Однако должность имеет и личностное, социально-психологическое измерение, и соответствующее значение в судьбе человека, государственного или муниципального служащего. Если отвлечься от научных определений государственной должности и ее роли в развитии всей системы государственной службы, то можно попытаться сформировать представление о значимости должности как для самого лица, занимающего должность, так и для *претендента* на замещение вакантной должности. Как правило, *должность и карьера чиновника* (государственного служащего) – непременно взаимообусловленные явления; по сути, карьера – это и есть для служащего смена должностей в порядке повышения их значимости и административной важности; карьера – наделение лица более объемной компетенцией и приобретение им более *ответственного статуса*. Именно в таком порядке всегда организовывалась и строилась система государства, его органов и управленческого аппарата. То есть с должностью приходят новые возможности по командованию, администрированию, управлению, навязыванию своей воли подчиненным и другим субъектам правоотношений. Так сложилось, что обычно люди в первую очередь связывают должность с практическими преимуществами должностного лица. Н. Нелидов писал: «Лицо, на которое возлагается должность органом государственного начала или от его имени высшим агентом его, есть *должностное лицо* или *чиновник*. Последнее название представляет собой термин, усвоенный только нашим законодательством и русским языком, так как законодательство, со времени Петра Великого и его знаменитой табели о рангах, связало понятие должности с идеей о ранге, классе или чине, в котором состоит должность. ...Отсюда вытекает тот вывод, что понятие должностного лица и служащего лица совпадают»⁷⁹. Правильные суждения формулирует А. А. Гришкoveц, когда, цитируя В. В. Ивановского о чиновнике как «агенте носителя публичной власти», предлагает распро-

⁷⁶ См.: Гришкoveц А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 174–206 ; Овсянко Д. М. Государственная служба в Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд. М., 2006. С. 47–52 ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013. С. 107–115.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Винокуров В. А. Должности Российского государства: понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 142.

⁷⁹ Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 136–137.

странить на российского государственного служащего подобное толкование и вообще возродить «де-юре корпус чиновников»⁸⁰.

Административная карьера лица и должность переплетаются между собой⁸¹. Иногда доказывают, что такая связь и является признаком *демократичности* общественных и административных отношений, поскольку возникает необходимость в обосновании лицом своих притязаний на должность и в демонстрации (доказывании) особых заслуг; зарождается в известном смысле *конкуренция* (конкурс) в государственно-служебной деятельности. Лицо, находясь на государственной службе и занимая должность, должно прежде всего действовать по установленным правовым стандартам, правилам служебных правоотношений и служебной этики (этического кодекса).

Мыслима ли жизнь общества, человека, самого государства без установления видов должностей? Должность обуславливает необходимость соответствующего правового регулирования. Государство устанавливает реестры должностей, создает в этой управленческой среде юридические порядки и процедуры. *Должность формирует должностное лицо*, т. е. конкретное лицо лишь при наличии должности становится тем самым *должностным лицом*, статус которого устанавливается законодательством. Законодотворцы и юристы наделили должностное лицо различными признаками в зависимости от его действий (бездействия) и поведения; если речь идет о преступлениях должностного лица, то говорят о его полномочиях и функциях, их использовании с нарушением законного порядка, когда наступают преступные последствия, направленные против интересов государственной или муниципальной службы. Понятие должностного лица устанавливается в уголовном праве, законодательстве об административных правонарушениях, порядке рассмотрения обращения граждан, административных процедурах и в иных нормативных правовых актах.

⁸⁰ Гришкова А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 60.

⁸¹ О практическом значении должности в жизни профессионального чиновника см., например: Стариков Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 23–25. См. также: Лазукова Е. А. Чиновники и карьера // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 27–31.

Учреждение новой должности обуславливает формирование и новых органов управления в соответствующих организациях. Следовательно, в определенном смысле должность является и причиной, и следствием *глобализации*. Осуществляя политику глобализации, учреждая должности, уполномоченный субъект создает новый орган управления, порой наднациональный административный аппарат многочисленных органов публичной власти. Должность – важнейший интегрирующий фактор общественного развития. Человек, занявший более высокую должность, способен позитивно развивать и улучшать общественные отношения, а может, наоборот, стать тормозом для государственного или общественного развития. Ради должности (её замещения или освобождения от неё) начинаются политические дебаты, споры, крупные дискуссии, возникает политическая борьба.

Как видно, начатое В. М. Манохиным построение теории государственной службы с термина «должность» всё еще остается незавершенным; теоретические конструкции относительно института должности (государственной должности, должности государственной службы) требуют дальнейшего совершенствования; целесообразно и развитие законодательства о должностях и порядке их замещения.

Продолжая рассматривать отдельные вопросы научных трудов В. М. Манохина по проблемам теории государственно-служебных отношений, нельзя не обратить внимание и не отдать должное всем определениям понятий, которые даны В. М. Манохиным при исследовании вопросов государственной службы. Сформулированное В. М. Манохиным определение государственной службы впоследствии стало часто встречаться в научной литературе; оно цитируется авторами научных трудов. Согласно мнению В. М. Манохина государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства⁸². Именно с этого и

⁸² См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 5–14 ; *Его же*. Государственная служба // Советское административное право: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

других определений В. М. Манохина, по нашему мнению, и пошло реальное становление нового российского законодательства о государственной службе. Конечно, новые российские конституционно-правовые реальности (возникшие с 1993 года) позволили развивать законодательство о государственной службе в соответствии с ныне закрепленными в федеральных законах стандартами правовых отношений в системе государственной власти.

Как уже было сказано, в написанной мною в 2003 году статье, посвященной 80-летию юбилею В. М. Манохина, детально анализируется творческое наследие ученого. Однако в той работе речь идет главным образом о состоянии и проблемах развития Общей части административного права и его главных институтов. Но, как известно, Общая часть не бывает без Особенной. В настоящее время учеными предлагаются различные модели и структуры Особенной части российского административного права. И это вполне понятно. Однако все новые конструкции в данной сфере правоотношений немыслимы без учета исторического опыта становления и развития системы государственного управления. Поэтому целесообразно хотя бы кратко остановиться на анализе теоретического материала В. М. Манохина, посвященного системе и структуре Особенной части административного права.

Книга профессора В. М. Манохина «Советское административное право (часть Особенная)»⁸⁵ была издана тиражом 8000 экземпляров. По сравнению с современным книгоизданием тираж весьма значительный. В данной работе автор рассмотрел важнейшие вопросы организации и функционирования государственного управления всеми основными отраслями: 1) народным хозяйством (промышленностью, строительством, сельским хозяйством, транспортом и связью, внутренней торговлей и общественным питанием, жилищно-коммунальным хозяйством, бытовым обслуживанием населения); 2) социально-культурным строительством (народным образованием, наукой, здравоохранением, культурой, социальным обеспечением); 3) административно-политической деятельностью государства (обороной страны, охраной общественного порядка и государственной

безопасности, иностранными делами, внешней торговлей и другими экономическими связями с зарубежными государствами). Как написал В. М. Манохин в предисловии, в этой книге появился новый раздел «Сферы государственного управления», в котором анализировались вопросы *надотраслевого* государственного управления (управление планированием, управление в сфере государственного учета, управление в сфере трудовых ресурсов, нормирования и оплаты труда, управление материально-техническим снабжением).

Система и структура государственного управления *советского времени* в главных чертах выглядит вполне по-современному. Конечно, если учесть произошедшие в течение последних двух десятилетий изменения в самой модели управления, то советская система государственного управления может показаться простоватой и неполной. Однако это только на первый взгляд. В. М. Манохин все вопросы государственного управления рассматривал не только с позиций действия основополагающих норм действовавшей в те годы Конституции страны, но и с учетом нормативных правовых актов, регламентировавших управленческие отношения в различных отраслях и сферах государственного управления. Многие управленческие отношения тогда не регулировались детально и в полной мере (как, например, это сделано в современных условиях) законодательными актами; вместо них действовало множество указов (например, указы Президиума Верховного Совета СССР), постановлений (например, Совета министров СССР), положений, инструкций, принимаемых различными органами государственной власти страны. Вряд ли сегодня нужно оспаривать тот факт, что сформированная в то время система государственного управления основывалась на нормативных правовых актах, детально и полноценно регламентировавших управленческие отношения в различных областях и сферах государственного управления. Публичное управление осуществлялось в интересах государства, общества, развития страны, обеспечения благополучия граждан. Во всяком случае, административные режимы, административные усилия и активность государственных служащих позволяли говорить о Советском государстве как о государстве с эффективной (по меркам того времени) *административной системой*.

⁸⁵ См.: Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Часть Особенная. Саратов, 1968.

В. М. Манохин в каждой главе, посвященной вопросам управления той или иной отраслью хозяйства или иной сферой жизнедеятельности общества, анализирует изданные научные труды по обсуждаемым вопросам. Конечно, количество ранее опубликованных научных работ вряд ли может сравниться с общим числом современных публикаций по проблемам Особенной части административного права. Нужно отметить, что созданная ученым структура исследования и рассмотрения вопросов государственного управления и сегодня является актуальной; она используется при составлении планов и структуры изложения теоретического материала, относящегося к порядку государственного управления в различных сферах организации и функционирования органов исполнительной власти. Каждая глава книги В. М. Манохина включает рассмотрение таких вопросов, как: понятие соответствующего вида государственного управления; система, виды, компетенция и функции органов государственного управления; осуществление контроля и надзора в процессе государственного управления отношениями в каждой отрасли.

Круг профессиональных научных интересов В. М. Манохина не ограничивался детальным анализом лишь института государственной службы. В эпоху формирования в России правового государства ученый попытался увидеть весьма интересную проблему нарождающегося нового публично-правового регулирования и его роли в системе публичного управления. В те годы вновь стала актуализироваться проблема соотношения принципов правового государства и так называемого «*управления по усмотрению*» (данная тематика всегда находилась в той или иной мере в сфере внимания ученых). Эта проблема актуальна и в настоящее время, несмотря на то, что уже принято множество законов, устанавливающих барьеры для произвольного управления в различных сферах государственной и общественной жизни. Можно сказать, что сейчас актуальна проблема всякого усмотрения в правовой практике, снижения *административных барьеров* в государственном и муниципальном управлении, обеспечения доступности государственных и муниципальных услуг. Судебное или законодательное усмотрение является источником злоупотребления властью ничуть не меньше, чем усмотрение административное. В той или иной степени всякое

действие или решение органов государственной или муниципальной власти можно рассматривать сквозь призму усмотрения.

Появление программы проведения административной реформы⁸⁴ во многом обусловлено также наличием проблематики административного усмотрения. В «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 года № 1163-р, отмечалось: «...органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы на потребности экономики и общества. Административные процедуры определены нечетко, что позволяет чиновникам принимать решения на их усмотрение»⁸⁵. В начале нынешнего века на административную реформу возлагали надежду как на способ решительного усиления режима открытости⁸⁶ как публичного управления, так и самой государственной службы, обеспечения ее доступности общественному контролю, а также информирования общества о деятельности государственных служащих.

В литературе вопрос об *административном усмотрении* обсуждается в самом общем виде применительно к методам административно-правового регулирования, а также в связи с анализом вопроса о компетенции органов исполнительной власти. С одной стороны, речь идет о предоставлении возможности органам публичного управления и служащим действовать (или воздерживаться от действий) по своему усмотрению, т. е. совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных

⁸⁴ См., например: О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046 ; Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы : утв. постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

⁸⁵ Рос. газета. 2003. 2 сентября.

⁸⁶ Интересный опыт законодательного регулирования обеспечения прозрачности деятельности государственных органов сформировался в Японии (см.: *Анисимцев Н. В.* Япония : обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. 2003. № 6. С. 58–65). См. также: Министры за стеклом // Рос. газета. 2003. 5 февр.

условий (например, право на издание административного акта, на принесение жалобы)⁸⁷. Как правило, это имеет место не только в процессе реализации субъективных прав, но и при осуществлении правового статуса государственных служащих, использовании предоставленных им прав и полномочий⁸⁸. С другой стороны, административное усмотрение в публичном управлении проявляется в случае осуществления управленческих действий в ситуации так называемых *неопределенных правовых условий*. По мнению С. Д. Хазанова, определение компетентности актов и действий, совершенных на основании полномочий, закрепляемых с использованием указанных неясных юридических позиций, представляет собой «одну из самых высоких степеней административного усмотрения, но она не освобождает государственную администрацию от обязанности соблюдать пределы усмотрения. Компетенционное регулирование при этом выражается в следующих формулах: “при необходимости орган вправе”, “в исключительных случаях допустимо”, “решение по вопросам, имеющим важное значение”, “действие в случае угрозы причинения вреда”»⁸⁹.

Возникают вопросы: «Какому типу государства соответствует управление по усмотрению? Правовому государству или “государству чиновников” (“чиновному государству”), а может быть, “государству вооруженных рабочих”»? Последние два термина обнаруживаем в труде В. И. Ленина «Государство и революция»⁹⁰. Размышляя о выработанном Дж. Локком понятии «прерогатива», русский ученый Н. М. Коркунов отмечал, что данное Локком определение прерогативы «как власти действовать по усмотрению, вне предписаний закона, содержит в себе формулу для обозначения вза-

имного соотношения закона и указа. Если исполнительная власть может действовать свободно только вне предписаний закона, значит, и указы она может издавать лишь под условием непротиворечия их законам – таково общее правило⁹¹. При этом проблема «свободного» усмотрения чиновников в начале нынешнего века сузилась до исследования конкретных административных актов с точки зрения допустимых пределов в ходе применения правовых норм аппаратом государственного управления. В советские годы практика административной деятельности подпадала под некоторые инструктивные указания, деловые обыкновения и личное усмотрение служащих, чей правовой статус также не был нормативно установлен (на них распространялось законодательство о труде). Лишь в конце 1980-х – начале 1990-х годов активизировался процесс совершенствования законодательства, действующего в области государственного управления и местного самоуправления.

Как можно использовать предоставленную возможность осуществления управленческих действий по собственному усмотрению? Ю. А. Тихомиров пишет, что «получая своего рода “мандат закона” на выполнение властных, управленческих и иных функций, субъекты административного права действуют по своему усмотрению в пределах предоставленных полномочий⁹²; прав ученый, когда утверждает, что истоки (природа) проблемы административного усмотрения коренятся в активности (активном проявлении) “субъективного фактора в процессе правотворчества и правоприменения”»⁹³.

В. М. Манохин указывает, что известная свобода действий необходима и для «бюрократа»; государственные служащие (должностные лица) могут осуществлять управление по своему усмотрению⁹⁴. Государственные и муниципаль-

⁸⁷ См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : в 2 ч. М., 1994. Ч. 1. С. 29.

⁸⁸ См. об этом: *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26 ; *Тихомиров Ю. А.* Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70–79.

⁸⁹ *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 43.

⁹⁰ См.: *Ленин В. И.* Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М., 1986. С. 98.

⁹¹ См.: *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб., 1894. С. 5.

⁹² См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс. М., 2001. С. 64.

⁹³ *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. С. 421.

⁹⁴ См., например: *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26. На эту работу В. М. Манохина непременно ссылаются и современные исследователи проблемы административного усмотрения (см., например: *Слюсарева Т. Г.* Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4).

ные служащие имеют возможность управлять, оставаясь часто «в плену» собственных представлений о качестве и эффективности публичного управления, т. е. в определенных случаях они могут управлять по своему усмотрению, основываясь на собственном видении сложности и значимости управленческого мероприятия. Однако деятельность государственных служащих прежде всего должна основываться на принципе законности исполнительной власти, а также на соблюдении следующих принципов, установленных как Федеральным законом от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации», так и многими иными законодательными актами и нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти: законность; федерализм; единство правовых и организационных основ российской гражданской службы; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; равный доступ к государственной службе граждан и равные условия её прохождения; профессионализм и компетентность государственных служащих; стабильность государственной службы; политический нейтралитет; доступность информации о государственной службе; обязательность выполнения решений вышестоящих государственных органов; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; ответственность государственных служащих; защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Одним из новых принципов государственной службы стал *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 *иностранцев 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, включенное 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. Иностранец лишен права принимать участие в деятельности комиссий, комитетов, консультативных, совещательных, экспертных и иных органов, образованных при органах публичной власти.

В. М. Манохин исследовал проблему организации правотворческой деятельности в субъектах РФ⁹⁵. В современных условиях необходимо развивать самые общие категории, от которых будет зависеть развитие всего административного права, например, институт административного нормотворчества⁹⁶. Общеизвестно, что данный административно-правовой институт связан с более широким по своему содержанию институтом правотворчества вообще. Однако если последний получил известное развитие в юридической теории, то административное нормотворчество как теоретико-прикладная проблема находится лишь в начале теоретического осмысления.

Думается, что теорию, закономерности и «искусство» законотворчества необходимо познавать с самого начала получения студентами юридического образования. В сентябре 2002 г. профессор В. М. Манохин стоял у истоков впервые создаваемого в России в составе Поволжского регионального института законотворческой деятельности Саратовской государственной академии права факультета нормотворческой деятельности, где должна была вестись эффективная подготовка специалистов в области нормотворчества для законодательных органов.

Административное нормотворчество, с одной стороны, может создавать незаконные административные акты, а с другой – способно

⁹⁵ См.: Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации : вопросы методики. Саратов, 2000 ; *Его же*. К вопросу о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации на основе Конституции 1993 г. // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : науч.-практ. семинар (9 февраля 2001 г.). Саратов, 2001. С. 12–16 ; *Его же*. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002.

⁹⁶ См., например: Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977 ; Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013 ; Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012.

преодолевать издержки так называемого административного усмотрения, а также обеспечить единство правового пространства России. Отрицательные результаты административного нормотворчества являются на практике порой более вредными, чем неудачный опыт законодательной деятельности, т. е. подзаконные нормативные правовые акты могут представлять вред не меньший, а порой и больший, чем сами законодательные акты. Негативные результаты административного нормотворчества становятся на практике причинами нарушений частных и публичных интересов физических и юридических лиц, неэффективного публичного управления, возникновения судебных споров.

В современном административном правоведении предпринимаются попытки создания новых концепций развития *общего* и *особенного* административного права. Однако новые традиции, «модные» теоретические положения, принципиальные направления совершенствования административно-правового регулирования, новые планы и масштабы реформирования административного права должны находить свою основу в достижениях уже сформировавшихся известных научных школ. Новейшие теоретические разработки и доктрины не могут не учитывать весьма плодотворные идеи и юридические конструкции, имеющиеся в российском административном праве. Последовательность и преемственность в науке – залог эффективности проводимых исследований. Многочисленные ученики В. М. Манохина развивают в своих исследованиях его замыслы и новые идеи.

Стремительно пронесли 20 лет с момента опубликования моей статьи, посвященной 80-летию Василия Михайловича Манохина. Приближавшийся в 2013 году 90-летний юбилей профессора позволил мне задуматься над публикацией интервью с Василием Михайловичем, которое можно расположить на страницах журнала «Юридические записки» (научное издание Воронежского государственного университета). Еще в начале 2012 года я подготовил несколько вопросов и передал их своему учителю и коллеге.

Вот этот текст:

«Дорогой Василий Михайлович!

Благодарю за возможность задать Вам несколько вопросов. Я хотел бы опубликовать нашу беседу в очередном номере журнала. Речь идет главным образом о Ваших жизненных воспоми-

ниях и административном праве (его развитии, современном состоянии, проблемах).

Давно и всесторонне изучив Ваши научные труды, я всё же не нашел Ваших воспоминаний. Ученые-правоведы нашей страны едины во мнении, что Вы по заслугам являетесь признанным, авторитетным исследователем в российской правовой науке. Поэтому читателям хотелось бы больше узнать о Вас как о человеке, участнике Великой Отечественной войны. Каким путем Вы пришли в юридический вуз абитуриентом, прошли долгую дорогу научного деятеля и заведующего кафедрой административного права Саратовского юридического института? Как Вы оцениваете сегодня все происходящее в сфере образования и правовой науки? Прошу Вас по возможности максимально полно осветить основные этапы Вашей жизненной и творческой биографии.

Очень часто в академической среде (особенно в последнее время) используется термин «научная школа». Бывает, не успел человек защитить докторскую диссертацию, как сам же и заявляет о создании собственной «научной школы». В России общепризнанно: Вы своими усилиями и достижениями действительно создали свою (реальную) научную школу. Как бы Вы сами охарактеризовали ее основные параметры? Сколько учеников под Вашим научным руководством защитили докторские и кандидатские диссертации?

Более 20 лет Вы были заведующим кафедрой административного права одного из главных юридических вузов России. Как Вам удалось столь долго и плодотворно руководить коллективом научных работников? Что, по Вашему мнению, должно быть главным в деятельности заведующего кафедрой?

В чем заключается миссия (роль) ученого в современном мире?

Вы являетесь свидетелем фактически всех основных реформ (или изменений) государственного управления, административного права, административного законодательства, которые проходили в нашей стране в течение последних 60 лет. Какие реформы, на Ваш взгляд, были самыми впечатляющими, главными и результативными? Или каждая реформа решала свои, необходимые для того или иного периода, задачи в сфере государственного управления?

В 1993 году в журнале «Государство и право» Вы опубликовали статью о концепции раз-

вития административного права в России. Если бы Вы сегодня говорили о такой концепции, то что поставили бы в качестве главных ориентиров, принципов и направлений в развитии российского административного права?

Как Вы оцениваете современный этап в развитии науки административного права? Имеются ли очевидные достижения в этой области научного знания на нынешнем этапе развития административного права?

В течение нескольких последних лет Вы разрабатываете проблемы правотворчества (в том числе и административного) в субъектах Российской Федерации. Что Вы выделили бы здесь в качестве самых главных особенностей и направлений развития?

Каждый исследователь института государственной службы обязательно ориентируется на Ваши труды по данной проблеме. Как Вы оценили бы развитие государственной службы в течение последних 10–15 лет? Достигнуты ли цели административной реформы в деле создания эффективной государственной службы в России?

Какие свои научные труды, идеи или концепции Вы считаете наиболее удачными и значимыми для Вас?

Почему в нашей стране с трудом «приживается» принцип законности государственного управления? Почему государственный аппарат все ещё хочет управлять *по усмотрению*, в зависимости от своих представлений о качестве управленческой деятельности, а не по закону? Каковы Ваши рекомендации по улучшению деятельности аппарата исполнительной власти?

Как Вы относитесь к идее учреждения в России административных судов? Помогут ли такие суды в борьбе с незаконными действиями (бездействием) исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

В настоящее время учебный курс «Административное право» в рамках бакалавриата перенесен на первый курс обучения. Правильно ли, по Вашему мнению, преподавать и, следовательно, изучать административное право на первом курсе высшего учебного заведения? Не рано ли?

Как Вы оцениваете происходящие сегодня изменения в высшей школе и в системе высшего профессионального юридического образования?

Что бы Вы пожелали начинающим исследователям современных проблем административного права?»

Василий Михайлович прислал ответы на некоторые из сформулированных для него вопросов в виде воспоминаний и размышлений с общим названием «Со школьной скамьи – в бой!» При этом он вспомнил Козьму Пруткову: «Что скажут о тебе другие, коли ты сам о себе ничего сказать не можешь?»⁹⁷. Сложился интересный материал. Пожалуй, это самая объемная информация о Василии Михайловиче Манохине, которая получена от него самого.

Василий Михайлович Манохин был простым и спокойным человеком. Я не знал его внеинститутских и внеаучных увлечений, хотя он и рассказывал мне о своей даче, о Волге, которой каждый раз восхищался, о свободном времени. По его словам, он много читал, любил театр, рассказывал о посещениях театра и запомнившихся ему особенно театральных постановках. Словом, профессор В. М. Манохин жил обычно, как и большинство людей в советские годы.

В 2015 году вышла в свет моя книга «Государственная служба и служебное право»⁹⁸. Я попросил Василия Михайловича выступить ее рецензентом, он согласился. Для меня это было большой честью: книга о государственной службе в 2015 году, а рецензент – корифей, мэтр, идеолог и основатель советской (российской) теории государственной службы – сам профессор Василий Михайлович Манохин.

Встреч с Василием Михайловичем было очень много, обычных – корректных, добрых, дружественных, радостных. Правда, после 2013 года видеться мы стали не так часто, ибо поводов для поездок в Саратов у меня стало чуть меньше. Тем не менее мы продолжали встречаться на заседаниях диссертационного совета. Каждый раз о чем-то беседовали; находились темы для разговора, но все-таки уже реже вели диалог о научных проблемах.

Василий Михайлович Манохин, как мне думается, всегда ценил в учениках и коллегах основательность в суждениях, цельность личности, последовательность в поступках и делах, открытость, дружественность, трудолюбие, постоянство отношений, порядочность, честность. Ученикам желал новых достижений и про-

⁹⁷ См.: Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12. Данная статья была также опубликована в журнале: Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 35–39.

⁹⁸ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2015.

фессиональных успехов. Для него были важны взаимопомощь и взаимная поддержка в делах, быть примером для других. Он так и говорил: управлять кафедрой нужно тогда, когда ты можешь своим примером в научной и учебной работе соответствовать установленным требованиям. Должен сам уметь выполнять такую же работу, как и коллеги, чтобы было право требовать и устанавливать стандарты должностного поведения и совершения профессиональных действий.

К жизненным правилам Василия Михайловича и я обращаюсь неоднократно, они просты и бесценны: 1) трудиться, руководить так, чтобы своим примером помогать другим достигать профессиональных успехов, результативно решать задачи; он говорил о примерном, безупречном поведении человека; «делай, как я» – это его жизненный принцип; 2) умение владеть собой в любой обстановке, даже самой сложной и небезопасной; 3) твердая дисциплина; 4) товарищество, дружба!

Создание в России современного законодательства о государственной и муниципальной службе, несомненно, основывалось на невероятно богатой теоретической основе в области государственной службы, которую развивал в течение всей своей жизни профессор В. М. Манохин. В декабре 2023 года исполняется 30 лет с момента принятия одного из первых нормативных правовых актов в области государственной службы – Положения о федеральной государственной службе (утверждено Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2267), а также 20 лет Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». Всё это – прекрасный повод для проведения научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Василия Михайловича Манохина – ученого, много сделавшего для появления в стране публичного служебного права.

Библиографический список

Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. 464 с.

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

Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : в 2 ч. М., 1994. Ч. 1. 279 с.

Анисимов В. Трудовые споры с участием работников милиции, военнослужащих и госслужащих // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 43–44.

Анисимцев Н. В. Япония : обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. 2003. № 6. С. 58–65.

Анисифорова М. В. Правовые основы государственной службы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2022. 456 с.

Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России XVII–XX веков. М., 1999. 230 с.

Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013. 477 с.

Атаманчук Г. В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. М., 1992, июнь. С. 5–16.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 398 с.

Баранова С. А. Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 3А. С. 64–70.

Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45.

Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52.

Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24–32.

Бондаренко М. В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск, 2001. 160 с.

Бочарникова Н. А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013. 191 с.

Буравлев Ю. М. Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006. 238 с.

Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. М., 2016–2019. Т. 1: Социология / пер. с нем. В. А. Брун-Цеховой [и др.] ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. 444 с.

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

Гайдов В. В. Правовой статус должности правоохранительной службы // Полицейское право. 2006. № 2. С. 18–22.

Глухов Е. А. Положительные стороны современной российской бюрократии // Lex Russica. 2019. № 10. С. 123–140.

- Государственная служба : теория и организация : курс лекций / В. П. Игнатов, В. С. Нечипоренко, Е. В. Охотский [и др.]. Ростов н/Д., 1998. 640 с.
- Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.
- Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. 463 с.
- Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63.
- Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. 624 с.
- Гусев А. В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30–34.
- Демин А. А. Государственная служба. М., 2010. 182 с.
- Демин А. А. Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002. 124 с.
- Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5. С. 55–62.
- Добробаба М. Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Краснодар, 2010. 210 с.
- Добробаба М. Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.
- Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. 159 с.
- 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 : монография / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. 124 с.
- Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008. 165 с.
- Козбаненко В. А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37–46.
- Колесников Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 24 с.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. СПб., 2008. 566 с.
- Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1998. 368 с.
- Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 1995. 220 с.
- Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. 732 с.
- Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. 408 с.
- Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. 402 с.
- Кудашкин А. В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3. С. 12–19.
- Лазукова Е. А. Чиновники и карьера // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 27–31.
- Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М., 1986. 160 с.
- Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98.
- Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963. 183 с.
- Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26.
- Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации : вопросы методики. Саратов, 2000. 81 с.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учеб. пособие. Саратов, 2000. 414 с.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. 495 с.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. М., 1996. 472 с.
- Манохин В. М., Конин Н. М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68.

- Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. 195 с.
- Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов, 2010. 266 с.
- Манохин В. М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1978. С. 291–318.
- Манохин В. М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. 168 с.
- Манохин В. М. К вопросу о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации на основе Конституции 1993 г. // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : науч.-практ. семинар (9 февраля 2001 г.). Саратов, 2001. С. 12–16.
- Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Правоведение. 1983. № 4. С. 11–17.
- Манохин В. М. Конституционные основы советского административного права / под ред. Н. М. Копина. Саратов, 1983. 217 с.
- Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98.
- Манохин В. М. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 5–11.
- Манохин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. 237 с.
- Манохин В. М. Правовое регулирование советской государственной службы // Советское государство и право. 1968. № 1. С. 33–40.
- Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997. 296 с.
- Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 35–39.
- Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12.
- Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть Общая. Саратов, 1968. 248 с.
- Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 2. Часть Особенная. Саратов, 1968. 232 с.
- Манохин В. М. Способы замещения должностей // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. 134 с.
- Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Воронеж, 2011. 213 с.
- Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.
- Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012. 387 с.
- Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 1999. 675 с.
- Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 282 с.
- Ноздрачев А. Ф., Левоненкова Т. А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 159–168.
- Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. 591 с.
- Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. 205 с.
- Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / сост.: С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. М., 2010. 116 с.
- Оболонский А. В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. 166 с.
- Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 168–175.
- Оболонский А. В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121–130.
- Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002. 287 с.
- Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2012. 175 с.
- Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013. 528 с.
- Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011. 448 с.
- Развитие государственной службы в Российской Федерации : (тезисы концепции) // Вестник государственной службы. М., 1992, август. С. 2–8.

Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. М., 2003. 303 с.

Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57.

Розенбаум Ю. А. Система работы с кадрами в условиях перестройки: социально-правовой аспект // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 11–20.

Салтыков-Щедрин М. Е. Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. 576 с.

Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел : справочник. М., 1997. 239 с.

Слюсарева Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 327–332.

Советское административное право : учебник для вузов / под ред. В. М. Манохина. М., 1977. 544 с.

Старилов Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. 80 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37–55.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2015. 240 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. 2-е изд. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2023. 448 с.

Старилов Ю. Н. Модернизация государства и административного права : поиск концепции // Юридические записки. 2012. № 2(25). С. 222–232.

Старилов Ю. Н. Развитие российского административного права : сохранение традиций и поиск новых доктрин (к 80-летию юбилею профессора В. М. Манохина) // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4(13). С. 64–81.

Старилов Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.

Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации : логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия : Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 311–327.

Старилов Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70–79.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2001. 652 с.

Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. 446 с.

Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 30–44.

Чаннов С. Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. М., 2009. 218 с.

Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учебник и практикум для вузов. 3-е изд. М. : Юрайт, 2023. 352 с.

Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998.

Чиканова Л. А. Правовое регулирование труда государственных служащих : перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48–54.

Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005. 250 с.

Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998. 108 с.

Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2003. 319 с.

Шаров А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Российская юстиция. 1996. № 7. С. 40–42.

Шукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. 650 с.

Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления: монография. М., ДЕЛО, 2020. 150 с.

Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 35–41.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Поступила в редакцию: 01.09.2023

Для цитирования:

Старилов Ю. Н. К 100-летию Василия Михайловича Манохина – выдающегося ученого-административиста России, создателя ведущей научной правовой школы, участника Великой Отечественной войны! // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 276–306. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276-306>.

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

Received: 01.09.2023

For citation:

Starilov Yu. N. To the 100th anniversary of Vasily Mikhailovich Manokhin, an outstanding administrative scientist of Russia, founder of the leading scientific legal school, participant in the Great Patriotic War! // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 276–306. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276-306>.