

§9 КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Куракин А.В., Костенников М.В.

НОВАЯ КНИГА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНЫЙ КУРС А.А. ГРИШКОВЦА ПО ТЕМЕ: «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА». — М.: ДЕЛО И СЕРВИС, 2014. — 624 с.

Аннотация: В рецензии отмечается, что проблеме государственной службы вообще и государственной гражданской службе в частности посвящено достаточно много работ самого различного характера: это и учебники, учебные пособия, монографии и диссертации. В опубликованных научных работах, а также учебных курсах рассматриваются самые различные аспекты государственно-служебных отношений, кроме того, институт государственной службы изучается представителями самых разных направлений научного значения. Однако, несмотря на междисциплинарный подход в исследовании государственно-служебных отношений, институт государственной службы все же наиболее подробно исследован в науке административного права. Методологическую основу работы составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеполитический, теоретический, эмпирический методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно-правовые методы (формально-логический), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Проблеме государственной службы вообще и государственной гражданской службе в частности, посвящено достаточно много работ самого различного характера — это и учебники и учебные пособия, монографии, а также диссертации и т.д. В опубликованных, перечисленных научных работах, а также учебных курсах рассматриваются самые различные аспекты государственно-служебных отношений. Кроме того, институт государственной службы изучается представителями самых разных научных направлений. Однако, несмотря на междисциплинарный подход в исследовании государственно-служебных отношений, институт государственной службы все же наиболее подробно исследован в науке административного права. Ученые-административисты считают государственную службу ключевой темой и как учебного курса административного.

Ключевые слова: служба, служащий, чиновник, рецензия, реформа, эффективность, система, успех, коррупция, регулирование.

Проблеме государственной службы вообще и государственной гражданской службе в частности, посвящено достаточно много работ самого различного характера — это и учебники и учебные пособия, монографии, а также диссертации и т.д. В опубликованных, перечисленных научных работах, а также учебных курсах рассматриваются самые различные аспекты государственно-служебных отношений. Кроме того,

институт государственной службы изучается представителями самых разных научных направлений. Однако, несмотря на междисциплинарный подход в исследовании государственно-служебных отношений, институт государственной службы все же наиболее подробно исследован в науке административного права. Ученые-административисты считают государственную службу ключевой темой и как учебного курса административ-

Рецензия подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

ного права, и как одного из основных предметов для научного изучения.

Именно с позиций науки административного права профессор А.А. Гришковец подготовил рецензируемую научную работу, которая хоть и называется учебным курсом, все-таки, исходя из своего содержания, является достаточно обстоятельной монографией, в которой с точки зрения науки, а также правоприменительной практики рассматриваются наиболее актуальные вопросы института государственной гражданской службы.

Говоря об авторе представленного научного труда, необходимо отметить, что А.А. Гришковец является, пожалуй, самым известным специалистом в сфере исследования служебных отношений на государственной гражданской службе. Автор соединил в себе, по сути, уникальные качества ученого и чиновника, который на протяжении практически всей своей жизни работал на различных должностях государственной гражданской службы в федеральных органах государственной власти, одновременно проводя серьезную научную работу. Имея различный опыт государственно-служебной деятельности, автор рецензируемой монографии с успехом, уже на протяжении не одного десятилетия реализует его в своих научных трудах, а также в педагогической деятельности.

Исходя из этого, выбор темы монографии не случаен. В настоящей работе доктор юридических наук, профессор А.А. Гришковец продолжил и углубил свои научные изыскания в исследовании института государственной гражданской службы, которые он начал еще в середине 90-х годов XX в.

Именно в этот период под руководством профессора К.С. Бельского, А.А. Гришковцом была защищена кандидатская диссертация по теме: «Право государственного служащего на продвижение по службе» (1997). После защиты кандидатской диссертации наступает, пожалуй, самый содержательный период в научной деятельности Гришковца, который продолжается до 2004 г. В этот период автором публикуется целая серия научных статей и иных работ, которые посвящены малоизученным аспектам государственно-служебных отношений. Научные исследования Гришковца совпали с основными периодами реформирования государственной службы и самым непосредственным образом пересекались со знаковыми этапами развития российского законодательства о государственной службе.

Так, научные изыскания ученого исследования проходили параллельно с принятием закона

«Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995), а также закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004). Знаковым событием в исследовании государственной гражданской службы стала защита А.А. Гришковцом в 2004 г. в Институте государства и права Российской академии наук докторской диссертации по теме: «Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации». Защита докторской диссертации сразу выдвинула Гришковца в число самых известных специалистов в области исследования государственной гражданской службы, а также способствовала развитию науки административного права в соответствующем направлении.

Спустя десять лет А.А. Гришковец подготовил, по сути, совершенно новое исследование, которое посвящено государственной гражданской службе. В представленной работе, с позиций сегодняшнего дня, дана критическая оценка реформе государственной службы, весьма содержательно оценен ряд революционных, для данного времени предложений, относительно формирования в науке административного права, такого направления, как «Служебное право». Кроме этого, в работе дан критический анализ целому ряду исследований по предмету государственной гражданской службы, и, что самое главное, в монографии выявлен целый ряд правовых и организационных проблем, касающихся реализации законодательства о государственной гражданской службе нашей страны.

Прочтение книги дает возможность высказать ряд суждений по соответствующему предмету. Так, структурно монография состоит из предисловия, пяти глав, включающих семнадцать параграфов, заключения и списка использованных источников. Достаточно оригинальным выглядит предисловие книги — оно посвящено этапам реформы государственной службы, которые охватывают различные периоды нашей новейшей истории, но особенно интересно и смело выглядит анализ периода реформ, который касается самого современного этапа государственного строительства, а именно — периода реформ государственной службы с 2000 по 2013 гг.

Автор, в своей книге смело вскрывает недостатки реформы, ставит весьма неудобные для нынешней политической власти вопросы относительно качества и последовательности реформы государственной службы вообще и государственной гражданской службы, в частности. Предисловие книги

как бы задает ей тон и настраивает читателя на то, что книга посвящена действительно актуальным проблемам современной государственной гражданской службы Российской Федерации.

Обращает на себя внимание тот факт, что автор монографии не увлекается цитированием научных «авторитетов», а напротив, весьма критически оценив предложения и суждения ряда авторов относительно совершенствования законодательства о государственной гражданской службе, точки зрения которых приводятся в настоящей работе. Такой подход автора имеет под собой весьма существенные основания: во-первых, какие-то из цитируемых положений отвергнуты автором, поскольку сделанные в свое время предложения не нашли своего подтверждения на практике, даже спустя весьма длительное время с момента заявления о них. Во-вторых, какие-то из цитируемых предложений были выдвинуты в юридической науке без должной теоретической аргументации, тем самым они также не были востребованы ни теорией, ни практикой, а ряд предложений, которые цитируются автором, просто были не верны по своей сути.

Автор работы достаточно смело, однако, соблюдая при этом научную этику, критикует заявления и предложения, которые содержатся как в научной литературе, так и в официальных документах ряда государственных деятелей, которые, в частности, проводили реформу государственной службы. Особо интересна критика политических руководителей, допустивших весьма серьезные ошибки, ставшие впоследствии на пути развития государственной службы Российской Федерации. По сути, эти структурные ошибочные решения, в определенной степени не позволяют и в настоящее время реализовать заложенный в идеи реформы государственной службы ее позитивный потенциал.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что государственная служба после целого ряда структурных реформ, к сожалению не стала тем местом, где честный, способный и подготовленный молодой человек может реализовать себя в полной мере, а также принести пользу государству и обществу, сделав при этом добросовестную и честную карьеру. Применительно к предмету исследования, представляется возможным сказать, что государственная гражданская служба по-прежнему остается тем местом, где служебная карьера строится зачастую на блате, личных родительских связях, а также деньгах. В современный период, как верно отмечает и сам автор, чиновничья карьера может

также строиться и на сексуальных связях часто «нетрадиционного» характера. К сожалению, все вышеперечисленное дает возможность констатировать, что таков в сухом остатке, по сути, итог структурных и законодательных преобразований государственной службы вообще, и государственной гражданской службы в частности, за десять лет, прошедших с момента их начала.

Чтение некоторых параграфов книги может сформировать весьма «обманчивое» впечатление о том, что автор книги является романтиком, идеалистом (в хорошем смысле слова) государственной гражданской службы, позитивно оценивающим законодательство и государственно-служебные институты только за то, что они просто впервые были закреплены в российском законодательстве. Однако содержание, в частности, параграфа 2.3. Главы 2 «Замещение должности гражданкой службы» все ставит на свои места.

Автор вполне адекватно и справедливо оценивает возможности замещения руководящих должностей в системе государственной службы, тем самым отвечая на многие вопросы, а именно — почему государственная служба вообще и государственная гражданская служба, в частности, не является сегодня эффективным институтом в системе государственного управления. Почему в системе государственной службы имеет место неслыханная по объему и формам своего проявления коррупция, почему должным образом не работают конкурсные процедуры и процедуры ротации и др. Как уже отмечалось, в книге очень много интересных примеров о том, кто и почему замещает те или иные должности в системе государственной гражданской службы. Автор обращает внимание на то, как реализуются предписания законодательства относительно государственных наград и поощрений, как реализуются стимулирующие средства служебной деятельности чиновника и др. Практически во всей книге автор использует метод сравнительного правоведения, что делает работу еще более интересной, позволяет сравнивать опыт зарубежных стран с российской действительностью, причем такое сравнение делается не формально, а действительно выглядит уместным и своевременным. Автор также использует и метод исторического анализа, который позволяет сопоставить те предписания, которые имели место ранее, а именно до 1917 г. в советский период, сопоставляя их с нынешними положениями действующего законодательства о государственной гражданской службе.

Несмотря на то, что в книге нет специального параграфа, посвященного проблеме противодействия коррупции, тем не менее, на протяжении всей книги об этом вопросе упоминается как прямо, так и косвенно. Данный подход обусловлен целым рядом обстоятельств и, прежде всего тем, что уровень коррупции, как уже поминалось в рецензии, в системе государственной службы крайне высок. В этой связи автор рассматривает целый ряд административно-правовых средств противодействия коррупции, увязывая их с организацией служебных отношений, а также со служебными процедурами, что делает их весьма органично встроенными как в институт государственной гражданской службы в целом, так и в статус государственного гражданского служащего, в частности.

Необходимо отметить, что работа написана на высоком теоретическом и научном уровне, автор также использует большое количество различного рода цитат мыслителей, философов, писателей, делая книгу очень интересной, а также доказывает обоснованность выводов и суждений, имеющих место по ходу исследования. Стиль написания книги временами носит литературно-художественный характер, что делает ее понятной для читателя, не имеющего юридического образования или не знакомого с практикой регулиро-

вания и организации государственно-служебных отношений. Следует также отметить наличие в книге большого количества предложений, направленных на улучшение качества правового регулирования самых различных аспектов служебных отношений.

Книга имеет большое количество достоинств, которые позволяют ее рекомендовать для использования в качестве учебного пособия в ходе повышения квалификации государственных служащих, книгу также можно рекомендовать для использования в учебном процессе, а также научно-исследовательской деятельности.

Ряд замечаний, которые можно сделать по итогам прочтения книги, скорее могут носить характер придириков, в книге нет ни одного проходного или формального параграфа. Исходя из этого, авторы рецензии не считают уместным заострять внимание на каких-то мелких неточностях или спорных положениях. Автор рассматриваемого произведения зрел, самостоятелен, в связи с чем имеет право на собственную точку зрения, особенно в том предмете, в котором разбирается весьма квалифицированно.

Поэтому, можно только поздравить доктора юридических наук, профессора Алексея Алексеевича Гришковца с его творческим, а также научным успехом.

Библиография:

1. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.
2. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2013.
3. Куракин А.В. Международное и административное право и противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы // NB: Административное право и практика администрирования. — 2014. — 1. — С. 53 — 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html
4. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. — 2013. — 1. — С. 65 — 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
5. Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. — 2013. — 7. — С. 137 — 157. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.7.9954. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html
6. Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2013. — 3. — С. 240 — 249. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.03.7.
7. Куракин А.В., Ватель А.Ю., Тереньгев Э.В. Административно-правовое регулирование этического поведения государственных гражданских служащих и обеспечение их надлежащего служебного поведения // Административное и муниципальное право. — 2012. — 5. — С. 9 — 17.

8. Куракин А.В., Кулешов Г.Н. Государственная служба и информационные технологии // NB: Административное право и практика администрирования. — 2013. — 12. — С. 1 — 20. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.12.10701. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10701.html
9. Костенников М.В. Новая книга об административно правовом развитии профессиональной служебной деятельности / Комахин Б.Н. «Административно-правовые основы развития служебной деятельности в контексте политики модернизации». — Москва: ИПУ РАН. 2013. 474 с. // Административное и муниципальное право. — 2013. — 6. — С. 685 — 686. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.14.
10. Трегубова Е.В., Марьян А.В., Кривоносов Д.А. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. — 2010. — 8. — С. 7 — 16.

References:

1. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administra-tivnogo prava. — M., 2013.
2. Kurakin A.V. Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya v mekhanizme protivodeistviya korruptsii v politzii. — Domodedovo: VIPK MVD Rossii, 2013.
3. Kurakin A.V. Mezhdunapodnoe i administrativnoe pravo i protivodeistvie korruptsii v sisteme gocudapctvennoi grazhdanskoj sluzhby // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2014. — 1. — С. 53 — 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html
4. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatel'nosti sotrudnikov politzii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. — 2013. — 1. — С. 65 — 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
5. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye aspekty yuridicheskoi otvetstvennosti v mekhanizme protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — 7. — С. 137 — 157. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.7.9954. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html
6. Kurakin A.V. Mezhdunarodno-pravovye istochniki administrativnogo prava v sfere protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2013. — 3. — С. 240 — 249. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.03.7.
7. Kurakin A.V., Vatel' A.Yu., Teren't'ev E.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie eticheskogo povedeniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i obespechenie ikh nadlezhashchego sluzhebno go povedeniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — 5. — С. 9 — 17.
8. Kurakin A.V., Kuleshov G.N. Gosudarstvennaya sluzhba i informatsionnye tekhnologii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — 12. — С. 1 — 20. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.12.10701. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10701.html
9. Kostennikov M.V. Novaya kniga ob administrativno pravovom razvitii professional'noi sluzhebnoi deyatel'nosti / Komakhin B.N. «Administrativno-pravovye osnovy razvitiya sluzhebnoi deyatel'nosti v kontekste politiki modernizatsii». — Moskva: IPU RAN. 2013. 474 s. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2013. — 6. — С. 685 — 686. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.14.
10. Tregubova E.V., Mar'yan A.V., Krivonosov D.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie instituta pravovogo zapreta v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — 8. — С. 7 — 16.