

УДК 342.92

## Служебное право, как новая отрасль российского права: проблемы становления и развития

**Баранова Светлана Анатольевна**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и административного права,  
Байкальский государственный университет,  
664003, Российская Федерация, Иркутск, ул. Ленина, 11;  
e-mail: svetlana.myshenko@gmail.com

### Аннотация

В статье рассмотрены природа и сущность служебного права. Показано отсутствие единой позиции среди исследователей по поводу того, что представляет собой служебное право. Изучены доводы ученых, относящих служебное право к категории самостоятельной либо комплексной отрасли в системе российского права, а также аргументы авторов, рассматривающих служебное право, как подотрасль или институт административного права. Приведены доводы, обосновывающие отсутствие у служебного права характера комплексности. Подробно рассмотрены отличия подотрасли и института права как основных элементов системы права. Изложены аргументы в пользу наличия у служебного права признаков подотрасли административного права. Указаны институты служебного права, которые в своей совокупности составляют одну из подотраслей административного права. Выявлено наличие собственного предмета правового регулирования служебного права. Сделан вывод о том, что со временем служебное право может остаться подотраслью в системе административного права или перерасти в самостоятельную отрасль российского права. Для этого необходимо наличие предмета регулирования, а также последующая разработка особой системы методов и принципов правового регулирования отношений, складывающихся при поступлении и прохождении государственной службы.

### Для цитирования в научных исследованиях

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

### Ключевые слова

Служебное право, административное право, отрасль права, институт права, государственная служба.

## Введение

Становление новой правовой отрасли представляет собой очень сложный и длительный процесс, который, как правило, сопровождается большими спорами в научном сообществе. Поводом для дискуссии в данном случае выступает как наличие предмета, метода, принципов, целей правового регулирования, других необходимых признаков отрасли права, так и в целом необходимость и заинтересованность со стороны общества и государства в самостоятельном правовом регулировании определенной сферы общественной жизни. Среди исследователей часто возникает вопрос: что представляет собой служебное право? Однако в юридической литературе отсутствует единая позиция по этому вопросу: некоторые авторы полагают, что служебное право является самостоятельной либо комплексной отраслью российского права, другие относят его к подотрасли или правовому институту административного права.

### Дискуссия о природе служебного права

Начало дискуссии в отношении природы служебного права было положено Ю.Н. Стариловым, который в своей диссертации [Старилов, Государственная служба..., 1996, 7] и позже в учебнике «Служебное право» отмечает, что «выдвигается принципиально новая идея о выделении особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [Старилов, Служебное право, 1996, 18].

Данная идея была поддержана и другими учеными. Так, самостоятельность служебного права как комплексной правовой отрасли обосновывается в диссертации И.А. Дякиной. Она указывает на то, что «служебное право как отрасль характеризуется признаком комплексности, т. е. унифицированностью понятий, категорий и однотипностью правового материала, имеющего не только административно-правовую природу, но и разработанного в смежных отраслях права» [Дякина, 2007, 5]. И.А. Дякина в поддержку комплексного характера служебного права приводит следующие аргументы: «По своей правовой природе служебное законодательство представляет следующие группы правовых норм. Во-первых, это собственно служебные нормы, при помощи которых учреждается государственная служба, определяются ее виды, дается понятие государственного служащего и государственной должности. Комплексность этих норм объясняется тем, что они представлены не в одном правовом акте, а содержатся в различных источниках. Во-вторых, четко определен круг правовых источников, которые имеют правовую природу непосредственно правовых актов только служебного свойства, однако специального характера. В-третьих, служебное законодательство является комплексной отраслью, так как при регламентации гражданской службы законодатель не отказывается от использования норм Трудового кодекса Российской Федерации. В-четвертых, к числу источников служебного права неизбежно относятся и нормы ряда иных отраслей законодательства» [Там же, 22-23].

Служебное право, по мнению ряда авторов, является комплексным правовым институтом [Абазин и др., 2016, 16]. Так, Л.А. Чиканова отмечает, что «государственная гражданская служба как особое правовое явление в полной мере соответствует данному представлению о комплексном правовом институте, ибо действительно основана на особо тесной связи разнородного правового регулирования и органически сочетает элементы разных отраслей.

Наряду с нормами административного и трудового права, к отношениям на государственной службе применяются нормы жилищного, налогового, пенсионного и других отраслей законодательства» [Чиканова, 2005, 8].

А.Ф. Ноздрачев также указывает на то, что «государственно-служебные отношения регулируются публичным правом – конституционным, административным, финансовым, уголовным. Нормы частного права (преимущественно трудового) применяются в этих отношениях субсидиарно и временно» [Ноздрачев, 1999, 26].

С данной позицией не согласен С.Е. Чаннов, который полагает, что служебное право не обладает признаками комплексности и «все еще находится в стадии окончательного формирования» [Чаннов, 2011, 105]. А.А. Гришковец считает, что «государственная служба остается одним из фундаментальных институтов административного права» [Гришковец, 2015, 1].

### **Служебное право: отрасль права, подотрасль, правовой институт административного права?**

Как видим, вопрос о том, что представляет собой служебное право, является дискуссионным. В отношении природы служебного права следует подчеркнуть, во-первых, что большое количество источников, регулирующих общественные отношения на государственной службе, не делает его комплексным, а свидетельствует о недостаточной кодификации правовых норм, регулирующих служебные отношения. Отметим, что значительное количество разных источников регулирует общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности (государственного управления), которые составляют предмет административного права, однако при этом само административное право остается самостоятельной отраслью.

Вместе с тем среди источников служебного права четко можно выделить основные нормативные правовые акты, нормы которых упорядочивают многие важные аспекты общественных отношений, складывающихся в сфере гражданской, военной и иных видов государственной службы. Так, например, это Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» или Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Естественно, в рамках федеральных законов осуществляется регулирование только основ каких-либо общественных отношений, которые впоследствии получают детализацию и конкретизацию через подзаконное регулирование. В связи с этим во многом расширяется перечень источников правового регулирования, но этот факт не означает наличие признака комплексности у какой-либо отрасли или института.

Во-вторых, что касается регламентации отношений, складывающихся в процессе поступления и прохождения государственной службы, нормами других отраслей законодательства, то данное явление характерно и для других отраслей права. Это обусловлено тем, что границы между правовыми отраслями не являются незыблемыми. В принципе любая отрасль может состоять из правовых норм с двойной, тройной отраслевой принадлежностью. Однако фундаментальные отрасли права, в частности административное, гражданское, уголовное право, содержат минимум норм другой отраслевой принадлежности, а комплексные отрасли, наоборот, содержат значительный массив таких «переходных» норм из-за специфики и разнородности самого предмета правового регулирования.

В служебном праве регулирование отношений посредством норм гражданского, трудового, уголовного права и других отраслей встречается достаточно редко и является фрагментарным. Относительно конституционного права можно указать, что его значение в регламентации служебных отношений невелико (в Конституции Российской Федерации 1993 г. есть только несколько положений, касающихся государственной службы: ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71 и п. «л» ст. 72).

Более того, необходимо учитывать, что Конституция РФ «выступает правовой основой развития государства и общества» [Андриянов, 2014, 103], в ней закреплены права и свободы, которые, «став неотъемлемым элементом процесса глобализации» [Чуксина, 2014, 2729], «являются важной составляющей концепции гармоничного развития государства» [Якимова, 2017, www]. Ч. 4 ст. 32 Конституции РФ среди прочих прав и свобод личности закрепляет право на равный доступ граждан РФ к государственной службе. Вместе с тем конституционное право по своей сути является фундаментальной, базовой отраслью в российской правовой системе, в связи с этим его нормы можно встретить в других отраслях права, причем в большем количестве, чем в служебном праве. Таким образом, комплексный характер служебного права представляется сомнительным, рассматривать служебное право в качестве комплексной отрасли/института вряд ли возможно.

Что касается спора об отнесении служебного права к правовому институту или подотрасли административного права, следует указать на отличия друг от друга данных элементов системы права. Как справедливо полагает А.В. Минбалеев, «о подотрасли мы можем говорить при условии соблюдения следующих критериев: 1) подотрасль объединяет совокупность однородных институтов, интегрируемых в подотрасль в пределах определенной отрасли права, характеризующихся своей спецификой и известной родовой обособленностью; 2) наличие в составе подотрасли, как правило, общего института, группы институтов; 3) однородность общественных отношений, объединяющихся в подотрасль, в то же время должна предполагать различный видовой состав общественных отношений; для подотрасли должна быть свойственна высокая степень специализации и дифференциации входящих в ее состав правовых институтов» [Минбалеев, 2013, 29].

Таким образом, институт права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенную группу (вид) однородных общественных отношений. Подотрасль права включает в себя ряд однопорядковых институтов. Так, в служебном праве можно выделить следующие институты: институт системы и принципов государственной службы; институт правового статуса государственного служащего, объединяющий нормы, закрепляющие права, обязанности, запреты и ограничения, связанные с государственной службой; институт прохождения государственной службы, включающий нормы, устанавливающие условия, основания и порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений при реализации гражданами конституционного права на равный доступ к государственной службе и др. Указанные правовые институты регламентируют однородные, но в то же время разные по виду и свойствам общественные отношения, составляя в совокупности подотрасль административного права (служебное право).

Интересно отметить тот факт, что в европейских странах, например в Германии, которая близка России в части основных принципов построения национальной правовой системы,

служебное право (или можно также встретить название «чиновничье» право) не является самостоятельной правовой отраслью, а входит в систему немецкого административного права.

Следует подчеркнуть, что для выделения самостоятельной отрасли права необходимы, прежде всего, специфический предмет регулирования, т. е. своеобразные и уникальные по своей природе общественные отношения, которые не могут быть урегулированы посредством норм какой-либо уже существующей отрасли, и особый метод регулирования. Применительно к служебному праву можно отметить наличие массива специфических отношений, касающихся поступления, прохождения государственной службы, прекращения служебных отношений, особого правового статуса государственных служащих и т. д., которые в принципе могут составить предмет правового регулирования. В то же время у служебного права отсутствует самостоятельный метод правового регулирования; применяемые в служебном праве способы, приемы и средства регулирования характерны для административного права.

### Заключение

Учитывая вышеизложенное, в настоящее время представляется возможным считать служебное право одной из подотраслей административного права. Со временем служебное право может остаться подотраслью в системе административного права или перерасти в самостоятельную отрасль российского права при наличии самостоятельного предмета правового регулирования (служебные правоотношения) с последующей разработкой особой системы методов, принципов и целей правового регулирования отношений, складывающихся при прохождении государственной службы.

Таким образом, служебное право, как новая отрасль российского права – это миф, но существуют предпосылки, чтобы это в перспективе стало реальностью.

### Библиография

1. Абезин Д.А. и др. Служебное право. Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2016. 131 с.
2. Андриянов В.Н. Слово о Конституции: размышления к 20-летию со дня принятия // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 2. С. 102-108.
3. Гришковец А.А. Проблемы развития служебного права // ВВ: административное право и практика администрирования. 2015. № 4. С. 1-57.
4. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 37 с.
5. Минбалеев А.В. Подотрасль права как элемент системы права (на примере права массовых коммуникаций) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 4. С. 28-32.
6. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М.: Статут, 1999. 592 с.
7. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. 37 с.
8. Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996. 698 с.
9. Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 105-108.
10. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 31 с.
11. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека в условиях глобализации прав человека: российская и зарубежная практика // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2729-2733.
12. Якимова Е.М. Конституционные основы трудовых отношений в сфере предпринимательской деятельности // Baikal research journal. 2017. Т. 8. № 3. URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=21748>

---

## Service law as a new branch of Russian law: problems of formation and development

**Svetlana A. Baranova**

PhD in Law,  
Associate Professor at the Department of constitutional and administrative law,  
Baikal State University,  
664003, 11, Lenin st., Irkutsk, Russian Federation;  
e-mail: svetlana.myshenko@gmail.com

### Abstract

The article studies the nature and essence of service law. It shows that there is no single position among researchers on the nature of service law. The author deals with arguments of scientists who view service law as an independent or complex branch in the system of Russian law, as well as those of authors who regard service law as a sub-branch or institute of administrative law. The article describes the differences between the sub-branch and the institution of law as the main elements of the system of law and points out that service law has the features of the sub-branch of administrative law, the institutions of service law being indicated. These institutions together constitute one of the sub-branches of Russian administrative law. The author reveals that service law has its own subject of legal regulation and concludes that over time service law may remain a sub-branch of Russian administrative law or grow into an independent branch of Russian law. In order to become an independent branch of law, it is necessary for service law to have its own unique subject of legal regulation, and there should be subsequent development of the special system of methods and principles used in the legal regulation of relations that arise during public service.

### For citation

Baranova S.A. (2018) *Sluzhebnoe pravo kak novaya otrasl' rossiiskogo prava: problemy stanovleniya i razvitiya* [Service law as a new branch of Russian law: problems of formation and development]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (3A), pp. 64-70.

### Keywords

Service law, administrative law, branch of law, institution of law, public service.

### References

1. Abezin D.A. et al. (2016) *Sluzhebnoe pravo* [Service law]. Volgograd: Volgograd Institute of Management.
2. Andriyanov V.N. (2014) *Slovo o Konstitutsii: razmyshleniya k 20-letiyu so dnya prinyatiya* [On the Constitution: reflections on the 20<sup>th</sup> anniversary of the adoption]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii* [Proceedings of Irkutsk State Economic Academy], 2, pp. 102-108.
3. Channov S.E. (2011) *Sluzhebnoe pravo kak formiruyushchayasya otrasl' rossiiskogo prava* [Service law as an emerging branch of Russian law]. *Vlast'* [Power], 1, pp. 105-108.
4. Chikanova L.A. (2005) *Primenenie trudovogo zakonodatel'stva k sluzhebnyim otnosheniyam na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe: teoriya i praktika. Doct. Diss. Abstract* [Applying labour legislation to service relations in public service: theory and practice. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.

5. Chuksina V.V. (2014) Gosudarstvennye spetsializirovannye organy po sodeistviyu i zashchite prav cheloveka v usloviyakh globalizatsii prav cheloveka: rossiiskaya i zarubezhnaya praktika [State specialised bodies promoting and protecting human rights in the context of the globalisation of human rights: Russian and foreign practice]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Topical problems of Russian law], 12, pp. 2729-2733.
6. Dyakina I.A. (2007) *Sluzhebnoe pravo kak kompleksnaya otrasl' prava. Doct. Diss. Abstract* [Service law as a complex branch of law. Doct. Diss. Abstract]. Rostov-on-Don.
7. Grishkovets A.A. (2015) Problemy razvitiya sluzhebnogo prava [Problems of the development of service law]. *NB: administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya* [NB: administrative law and administrative practice], 4, pp. 1-57.
8. Minbaleev A.V. (2013) Podotrasl' prava kak element sistemy prava (na primere prava massovykh kommunikatsii) [The sub-branch of law as an element of the legal system (a case study of the right to mass communication)]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Law], 4, pp. 28-32.
9. Nozdrachev A.F. (1999) *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. Moscow: Statut Publ.
10. Starilov Yu.N. (1996) *Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie. Doct. Diss. Abstract* [Public service in the Russian Federation: theoretical and legal research. Doct. Diss. Abstract]. Voronezh.
11. Starilov Yu.N. (1996) *Sluzhebnoe pravo* [Service law]. Moscow.
12. akimova E.M. (2017) Konstitutsionnye osnovy trudovykh otnoshenii v sfere predprinimatel'skoi deyatel'nosti [The constitutional fundamentals of labour relations in the sphere of entrepreneurial activities]. *Baikal research journal*, 8 (3). Available at: <http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=21748> [Accessed 22/02/18].