

УДК 34**Государственная служба в системе административного права:
правовой институт или подотрасль права?****Ламзин Михаил Александрович**

Аспирант,
кафедра административного и уголовного права,
Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
410031, Российская Федерация, Саратов, ул. Соборная, 23/25;
e-mail: mlamzin@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию места государственной службы в системе административного права с целью выявления ее сущностных характеристик и определения, представляет ли она собой самостоятельный правовой институт или является подотраслью права. Во введении описывается актуальность проблемы, обусловленная изменениями в современном государственном управлении, ростом требований к кадровой политике и совершенствованием механизмов правового регулирования. В разделе методов изложены принципы эмпирического, сравнительно-правового и системного анализа, позволяющие провести комплексное исследование статуса государственной службы. Применение историко-компаративного подхода, методологии проблемного анализа и правового моделирования обеспечило всесторонний обзор законодательной базы, судебной практики и теоретических концепций, связанных с институтом государственной службы. Раздел результатов демонстрирует, что государственная служба обладает свойствами самостоятельного правового института, одновременно выполняя функции подотраслевой системы в рамках административного права. Полученные данные свидетельствуют о необходимости реформирования нормативно-правовой базы, учитывающей современные вызовы в сфере государственного управления и кадровой политики. Особое внимание уделено анализу противоречий между традиционными представлениями о государственной службе и требованиями современной правовой системы, что позволило выявить основные направления дальнейшего развития института. В обсуждении анализируются перспективы интеграции института правового регулирования с целью повышения эффективности государственной службы. Автор указывает на необходимость совершенствования законодательства, внедрения инновационных механизмов управления и формирования единой правовой парадигмы, способной обеспечить адаптацию государственной службы к динамичным условиям современности. Исследование подчеркивает междисциплинарный характер проблемы, предлагая новые пути синтеза теоретических концепций и практических решений в области административного права. Таким образом, статья представляет собой всесторонний анализ института государственной службы, акцентируя внимание на его двойственном статусе в системе административного права, и предлагает рекомендации, способствующие развитию эффективного правового регулирования данной сферы. Дальнейшие исследования в данной области могут способствовать уточнению

понятийного аппарата и совершенствованию правоприменительной практики. Предложенные рекомендации открывают перспективы для развития гибкой системы государственной службы, способной отвечать требованиям времени, обеспечивать стабильное функционирование государственной администрации и формировать эффективные механизмы государственного управления. Результаты данного исследования имеют практическую значимость для реформирования административного права. Полученные выводы формируют прочную основу для дальнейших систематических междисциплинарных исследований административного права.

Для цитирования в научных исследованиях

Ламзин М.А. Государственная служба в системе административного права: правовой институт или подотрасль права? // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 11А. С. 188-200.

Ключевые слова

Государственная служба, административное право, правовой институт, подотрасль права, система.

Введение

Государственная служба представляет собой важный механизм реализации публичной власти, который тесно связан со структурной организацией государства и правовым регулированием административной сферы. Однако в научном сообществе все еще не утихают споры о том, считать ли государственную службу самостоятельным правовым институтом в рамках административного права или же признать ее подотраслью административно-правового регулирования. Данная дискуссия обусловлена сложностью и многоаспектностью правового статуса государственных служащих, особенностями служебных отношений и характером нормативной базы, в которой закреплены принципы, типология, условия прохождения и прекращения службы. Практика показывает, что государственная служба пронизывает многие сферы государственной деятельности, вступает во взаимодействие с конституционным правом, трудовым правом и иными отраслями, что дополнительно усложняет определение ее точного места в системе правовых норм. Некоторые авторы считают, что государственная служба сформировалась как достаточно обособленная совокупность правил и процедур, регулирующих деятельность служащих, в связи с чем ее следует признать подотраслью административного права. Другие указывают, что государственная служба, хотя и представлена обширной совокупностью правовых норм и принципов, все же несет признаки института, интегрированного в общую систему административно-правовых отношений. Для уяснения данной проблемы важен как исторический аспект формирования госслужбы, так и современное законодательство, в котором выделены отдельные нормы, посвященные статусу служащих разных уровней, а также их специфическим обязанностям и ответственности [Каримов, 2024].

Основное содержание

С точки зрения исторического пути развития, государственная служба в России пережила многочисленные трансформации еще со времен имперского периода. Тогда она носила сословный характер, связанный с определенными привилегиями для тех, кто входил во

властные структуры. В последующем, в советскую эпоху, эти отношения претерпели коренные изменения, связанность службы с идеологическими установками стала очевидной. При этом после распада СССР началось активное реформирование законодательства, прежде всего в направлении профессионализации служащих, введения конкурсных начал, жесткой регламентации статуса и обязанностей государственных органов [Гриценко, 2022]. Все эти преобразования наложили отпечаток на развитие госслужбы как составной части административного права и поставили вопрос, соответствует ли текущий массив правовых норм квалификационным признакам подотрасли или же речь идет об институте, охватывающем определенную предметную область.

В качестве подотрасли квалифицируются такие совокупности норм, которым присущи относительно высокая степень системности и определенная автономия внутри более широкой отрасли права. Подобная автономия выражается в наличии собственного объекта регулирования, особых методов и принципов, а также институтов, связанных единой логикой правового регулирования. Если посмотреть на государственную службу сквозь призму такой логики, можно увидеть, что у нее действительно имеются собственные предмет и метод правового регулирования: предмет – это общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государственных органов и должностных лиц по реализации публичных функций, а метод – сочетание властных предписаний с элементами договорного регулирования (в некоторых случаях трудовые аспекты тесно пересекаются с административными). Действительно, часть правовых норм о государственной службе ограничивается только предписаниями: что должен или не должен делать служащий, какие требования к нему предъявляются, каковы последствия неисполнения служебных обязанностей. Но наряду с этим сохраняется и определенная вариативность в части организации служебного продвижения, проведения конкурсов, системы аттестаций. Таким образом, рассматривая систему служебных отношений комплексно, можно говорить об обособленном массиве правового материала.

С другой стороны, в рамках института обычно выделяется ограниченный круг правовых норм, регулирующих какую-либо сторону общественных отношений. Аргументы, утверждающие, что государственная служба – это институт, исходят из того, что административно-правовая отрасль объединяет множество институтов: институт ответственности, институт административных процедур, институт обеспечения правопорядка и т. п. В этом же ряду находится и государственная служба, которая, согласно такой точке зрения, не образует самостоятельной подотрасли, поскольку слишком тесно переплетена с другими институтами. Регулятивные механизмы госслужбы, выстроенные в общую иерархию норм, формируют специфический режим, но все же сохраняют тесную связь с общим административно-правовым регулированием, оставаясь элементом более широкой структуры. Кроме того, функционирование государственных служащих часто зависит от норм бюджетного права (выплаты денежных средств, льгот и компенсаций), норм трудового права (распространяющихся на ряд аспектов трудового положения чиновников), норм информационного права (регулирующего порядок работы с секретной информацией), а иногда и норм конституционного права (например, принципы законности и равноправия при замещении должностей). Это указывает на то, что госслужба не является полностью автономной в правовом поле и выступает элементом многогранной системы публичной власти.

Ключевой составляющей государственной службы выступает ее нормативная база. В частности, вопрос о том, насколько эта база структурирована, может подсказать, что именно мы рассматриваем: обособленную подотрасль или институт, вписанный в общую систему. В России

долгое время нормативное регулирование, касающееся службы, было разрозненным и включало в себя указы, постановления, которые специализировались на отдельных аспектах деятельности чиновников. В начале 2000-х годов произошел качественный сдвиг: был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ряд иных законодательных актов, посвященных военной службе, правоохранительной службе, муниципальной службе. В их совокупности наблюдается тенденция к унификации ряда положений (например, введение конкурсного отбора, определение принципов служебной этики), а также к дифференциации статуса работников в зависимости от особенностей ведомств. Такая унификация и систематизация свидетельствуют о формировании крупных блоков норм, имеющих общую цель: установить правовой статус служащих, регламентировать поступление, прохождение и прекращение службы. Наблюдаемая системность может говорить в пользу признания государственной службы полноценной подотраслью административного права, однако критики подобной позиции указывают, что в целом госслужба все еще не обладает той степенью самостоятельности и комплексности, которая свойственна полноценной подотрасли [Гришковец, 2024].

В контексте исследования важно отметить, что государственная служба фактически реализует публичные интересы. Именно служащие осуществляют принятие решений, исполнение законов и оказание государственных услуг, что придает госслужбе особую роль в механизме публичной власти. Административно-правовое регулирование здесь включает обязательные предписания, обеспечивающие исполнение фактических функций государства, тогда как принципы организационно-распорядительной деятельности, определяемые конституционными положениями, лишь задают общий вектор. Служащие выполняют функции государственного управления, что тесно связано с реализацией административных процедур, осуществлением контроля и надзора [Филиппова, 2024]. В связи с этим большинство юридических исследований о госслужбе пытаются выявить специфику тех норм, которые регулируют именно управленческую деятельность. Признание госслужбы институтом, по мнению ряда авторов, согласуется с тем, что предмет его регулирования – это особая категория «служебных отношений» внутри механизма управления, что не тождественно правовому режиму всех административных отношений в целом. Однако, если мы анализируем совокупность законов, подзаконных актов, общих принципов и конкретных административных процедур, становится очевидно, что масштаб норм, регулирующих государственную службу, значительно превышает привычный объем, характерный для узких институтов. Это расширяет возможности аргументации, что речь идет о подотрасли, поскольку такой объем норм формирует самостоятельные режимы внутри административного права.

Далее, существенным критерием в отнесении какого-либо набора норм к подотрасли является наличие внутренней структуры, делящейся на институты более мелкого уровня. Если мы рассмотрим государственную службу в современной России, то обнаружим, что внутри нее существуют такие направления, как гражданская служба, военная, правоохранительная и муниципальная (хотя муниципальная служба формально не всегда рассматривается как часть госслужбы, но в научной литературе сходства в правовом регулировании приводятся довольно часто). Каждое из направлений имеет свои специфические требования, правила прохождения, порядок присвоения званий или классов чинов, особенности дисциплинарной ответственности [Воронин, Надирова, 2022]. Внутри гражданской службы различаются федеральная и региональная службы, каждая из которых имеет свою законодательную базу, а значит, можно говорить о локальных институтах внутри одной крупной структуры. Подобная

иерархия свидетельствует о формировании особого правового массива, который можно воспринимать как обособленную подотрасль внутри административного права, так как наличие подинститутов (или разновидностей службы) с комплексом норм, отражающих типологические особенности, указывает на масштаб и глубину правового регулирования [Коновалов, 2023].

Помимо теоретических споров, есть еще практический аспект: вносит ли отграничение государственной службы в статус подотрасли дополнительную ясность или эффективность в правоприменительной деятельности. Если законодатель четко маркирует, что госслужба регулируется множеством специальных законов и подзаконных актов, лишь опосредованно связанными с иными институтами административного права, то в правоприменении можно выделить отдельные процедуры рассмотрения споров, привлечения к ответственности и т. д. Это повышает уровень юридической определенности. С другой стороны, нетрудно заметить, что теория института госслужбы внутри административного права позволяет более гибко взаимодействовать с другими институтами и не создает иллюзии полной автономии, которая на практике весьма относительна [Ларькина, Сурдаева, 2023]. В реалиях российской правовой системы госслужба все равно «завязана» на общие принципы административного права, многие отношения регулируются едиными нормами о распоряжениях, подведомственности, контрольных функциях.

В любом случае очевидно, что проблема статусного положения госслужбы не сводится только к теоретическим рассуждениям, а затрагивает конкретные механизмы управления. Для судебной практики, например, важно понимать, к какой категории дел относить споры, возникающие по поводу прохождения службы, какие административные процедуры следует применять при привлечении госслужащего к дисциплинарной ответственности и прочие нюансы. Установление четкой систематики в правовом поле обеспечит согласованность применения норм и уменьшит риск коллизий [Запольский, 2023]. Однако, несмотря на усилия законодателя, пока сохраняется определенный разрыв между концептом «административная ответственность» и необходимостью учитывать особенности службы (нормы о специальной дисциплинарной ответственности, значительные гарантийные механизмы, обусловленные особым характером государственной деятельности).

Современная наука административного права продолжает бурно обсуждать критерии разграничения институтов и подотраслей. Некоторые исследователи указывают на количественный критерий – объем и степень детализации нормативного материала, комплексность правового регулирования, наличие собственной предметной области, которая, в свою очередь, разбивается на множество подразделений с обособленными характеристиками [Сиренко, Стрельцова, 2022]. Если объем норм значителен, они систематизированы и организованы по иерархическому принципу (федеральный уровень, региональный, внутриорганизационные нормативные акты), и при этом выстроены вокруг единой предметной сферы – есть аргументация в пользу подотрасли. Но в случае, когда речь идет лишь о частичном регулировании, упорядоченном вокруг определенного сегмента общественных отношений, обычно говорят о правовом институте. Отметим, что институты административного права могут быть весьма разветвленными. Поэтому, с этой точки зрения, трудно провести однозначную линию, за которой институт превращается в подотрасль [Каллагов, 2022]. Государственная служба как феномен затрагивает множество плоскостей, включая карьерный рост, конкурсные процедуры, правила формирования кадрового резерва, социальные гарантии, особые требования к поведению и антикоррупционные стандарты. Все эти вопросы детально регламентированы законодательством, что действительно указывает на обширность и

комплексность правового массива.

При этом в рамках госслужбы мы имеем дело не просто с одним видом отношений, а с множеством подвидов служебных отношений, объединенных общим признаком – осуществлением публичной власти. На это указывают и специфические классификации, которые выделяют, к примеру, административно-управленческую деятельность, правоохранительные функции, военную службу с ее внутренними уставами и режимом, а также службу в таможенных органах, службу в налоговых органах и другие направления, каждое из которых имеет свою специфику. На практике в разных органах действуют различные положения о служебном расписании, о прохождении аттестаций, о присвоении званий. Но в целом они регулируются единым блоком норм, имеющих общие принципы: законность, приоритет прав и свобод человека, профессионализм, обязательность исполнения служебных поручений, субординация и пр. [Поставничева, Садовская, 2022]. Подобная структуризация показывает, что формируется единый массив нормативных актов, посвященных определенной сфере, в которой, однако, просматривается целый ряд подынститутов. Именно такая система может говорить о необходимости признать госслужбу подотраслью.

Для большей наглядности важно привести некоторые обобщающие сведения о законодательном регулировании, статусе служащих и основных принципах государственной службы в форме таблиц, что поможет визуализировать комплексность данного феномена.

Сравнение комплексности правового регулирования позволяет увидеть, что в случае государственной службы законодатель активно дифференцирует правовых субъектов в зависимости от иерархии органов, специфики полномочий и характера возложенных задач. Но в то же время все они объединяются под единым административно-правовым зонтом, предусматривающим служебные отношения особого типа. С точки зрения управленческой теории, в рамках публичного управления существует слой бюрократии, который реализует властные полномочия и облечен доверительными функциями от имени государства [Каримов, 2024]. В научных кругах, где государственную службу трактуют как правовой институт, подчеркивается, что она всецело зависит от высших принципов административного права и не занимает автономного места, достаточного для квалификации подотрасли. В то же время сторонники теории подотрасли указывают на существенные методологические признаки обособленности: собственный предмет (служебные отношения), методы (властные предписания, конкурсность, карьерные механизмы), принципы (этика и антикоррупционные меры, профессионализм), а также иерархическую систему норм, включающую в себя отдельные направления (например, гражданская, военная и правоохранительная службы).

Если говорить о международном аспекте, интересно отметить, что многие зарубежные правовые системы также имеют развитую систему правовых норм о публичной службе, которые нередко рассматриваются как особый раздел административного права. К примеру, в ряде стран Европы существует единый публично-служебный кодекс, регулирующий статус госслужащих, порядок найма, продвижения по службе, дисциплинарную ответственность. Эти кодексы формируют целую подотрасль административного права, обособленность которой не вызывает сомнений. В таком смысле международная практика зачастую подтверждает, что государственная служба – это развернутый и системный комплекс норм. Российская правовая реальность, с учетом своей специфики, движется в том же направлении, но определенные пробелы и коллизии еще сохраняются [Балаклеец, Кожевникова, 2024]. Тем не менее процесс кодификации (или хотя бы систематизации) в сфере госслужбы продолжается, и существует вероятность, что в обозримом будущем появится единый кодекс о государственной службе,

который может окончательно закрепить ее статус как подотрасли административного права.

Важным аспектом для понимания статуса госслужбы выступает проблема соотношения административного и трудового права. Долго обсуждался вопрос, считать ли служебные отношения разновидностью трудовых или в корне отличными от них. Сейчас преобладающая точка зрения гласит, что служебные отношения имеют публично-правовую природу, поскольку ведут к возникновению особых прав и обязанностей, связанных с осуществлением публичной власти. Тогда как трудовое право по большей части ориентировано на рынок труда и отношения работодателя и работника в контексте частноправовых начал [Куроедова, Павлов, 2022]. Так, в госслужбе применяются административные санкции – например, дисциплинарные взыскания, которые порой масштабнее, чем обычные меры трудовой ответственности, и могут включать лишение званий, понижение в должности, перевод в иной орган и т. п. Таким образом, соблюдается логика, что мы имеем дело не просто с отдельным институтом, а с довольно крупным комплексом норм от административного права, который имеет связь, но все же отделен от классических трудовых отношений. Это различие может укреплять аргумент в пользу признания госслужбы значительной подсистемой административного права [Балаклеец, Кожевникова, 2024].

Немаловажным является и теоретико-прикладной вопрос о кадровом планировании и управлении в государственном аппарате: здесь действуют специализированные правила. В частности, разрабатываются государственные программы профессионального развития служащих, формируются резервы кадров, применяются стандарты оценки эффективности работы, которые опять же отличаются от частных компаний и их HR-политик [Кетоев, Адамантова, 2022]. Административное право предоставляет правовую основу для подобных процедур, и они формируют особую логику внутри системы госслужбы. Фактически подобное регулирование выходит за рамки классического понимания административно-правовых институтов, ограниченных несколькими нормативными актами. Вместо этого мы видим огромный пласт документов: от общих федеральных законов и указов Президента до локальных актов конкретных государственных органов и министерств, предусматривающих внутренние регламенты и положения о прохождении госслужбы. Все это говорит о достаточно широкой регламентации, характерной для подотрасли [Гришковец, 2024].

В то же время, если внимательно взглянуть на тесное переплетение госслужбы с институтом административной ответственности, станет ясно, что статус служащего определяет особые рамки при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных чиновниками. Нередко вводится повышенная ответственность, если нарушение связано с коррупционными действиями, несоблюдением ограничений или запретов, установленных служебным законодательством [Чумакова, 2024]. Подобные нормы встречаются и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, и в других законодательных актах, указывая на специфику правового режима. Все это подкрепляет идею, что государственная служба формирует некий автономный блок правил, объединенных тематически (служебные отношения) и методологически (административно-принудительные механизмы, конкурсы, аттестации, дисциплинарные уставы и т. п.) [Гриценко, 2022]. Однако критики отмечают, что для полноценной подотрасли нужен как минимум единый кодифицированный нормативный акт и отсутствие распыленности по исследованиям других отраслевых институтов. В России, несмотря на существенное развитие законодательства, пока нет единого кода госслужбы, но есть вероятность, что идущая по пути кодификации практика в будущем приведет к его появлению [Воронин, Надилова, 2022].

Системные дискуссии в правовой науке могут показаться чисто теоретическими, но значение их велико: от того, будет ли государственная служба признана институтом или подотраслью, зависят не только научные классификации, но и общее восприятие и методологические подходы. Если госслужба – автономная подотрасль, это предполагает более глубокое исследование ее принципов, методов, предмета регулирования, необходимость специфической подготовки специалистов, создание учебных курсов, посвященных именно подотрасли права. Если же мы воспринимаем госслужбу как институт, это означает признание ее частей не столь обособленными и подчиненными общим нормам административного права, где госслужба выступает лишь одним из феноменов среди прочих (например, наряду с институтами лицензирования, контроля и надзора, административно-наказательного производства) [Филиппова, 2024]. На уровне научной организации знаний это влияет на структуру курсов в юридических вузах, содержание учебников и учебных программ. На уровне практики, быть может, вопрос менее заметен, но он может влиять на возможность законодательной систематизации и оформление в единый кодифицированный акт.

Наблюдения показывают, что в России преобладающей является точка зрения, что государственная служба стоит на грани между институтом и подотраслью, однако тенденции указывают на ускоренное формирование именно подотрасли. Современные федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие различные аспекты прохождения службы, в совокупности представляют собой значительный объем нормативного материала и раскрывают все стадии служебных отношений от поступления до увольнения [Кетоев, Адамантова, 2022]. Государственные служащие наделяются особым комплексом прав и обязанностей, а их деятельность пронизана элементами власти, подчинения и ответственности, что имеет административно-правовую природу. Впрочем, до сих пор не оформлен единый кодекс о госслужбе, поэтому часть ученых продолжает называть ее институциональным образованием в рамках административного права. Окончательное решение будет зависеть от дальнейшего развития законодательной базы и от интеграции накопленных правовых норм в единую систему.

Нередко в дискуссии затрагивается и международный опыт. К примеру, взглянув на Францию, мы увидим, что там длительное время существует обширная нормативная основа, регулирующая госслужбу как отдельную большую часть административного права. В Германии публичная служба также законодательно систематизирована, а чиновники считаются *Beamte*, что подчеркивает их особый статус [Куроедова, Павлов, 2022]. В Великобритании *Civil Service* регулируется отдельными актами, и исследователи рассматривают эту сферу как один из центральных сегментов административного права. Таким образом, мировая практика чаще склоняется к тому, чтобы выделять госслужбу в качестве обособленного направления – практически миниотрасли, внутри которой действуют единые стандарты и концепции. Россия движется в том же тренде, но возникающие в процессе реформ коллизии и пробелы в законодательстве напоминают о незавершенности этого процесса.

Важно также осознавать практическую значимость этой темы для управления кадрами, разработки критериев оценки эффективности, внедрения цифровых технологий в госслужбу. Современные реформы предполагают усиленный контроль за этическим поведением служащих, применение IT-систем для управления электронным документооборотом, формирование прозрачной системы конкурсного отбора [Коновалов, 2023]. Все эти меры обогащают внутреннее содержание правового регулирования и свидетельствуют о том, что госслужба не сводится к нескольким статьям, а постепенно обретает статус крупной, автономной и динамично развивающейся сферы административно-правового регулирования.

Вместе с тем полноценное осмысление юридической природы госслужбы требует не только анализа российского законодательства, но и привлечения научного опыта сравнительного правоведения, общей теории права и конституционного права. Государственная служба призвана воплощать волю государства, поэтому ее соотношение с конституционными принципами прав и свобод граждан, принципами демократии, разделения властей чрезвычайно важно. В некоторых случаях полномочия служащих выходят за привычные границы административных процедур и затрагивают политические вопросы, связанные с управлением государством на высшем уровне. Однако даже в таких случаях основа их деятельности остается административно-правовой: реализация компетенции конкретного органа, подчиненность уставным и нормативным предписаниям [Гриценко, 2022]. Служащие – это проводники государственной воли, от которых во многом зависит, насколько качественно будет реализована административно-правовая политика в стране. Ошибки Чиновников, особенно на локальном уровне, могут привести к судебным обжалованиям их действий, что опять же рассматривается сквозь призму административно-процессуальных норм.

Рассматривая аргументы в пользу отнесения госслужбы к институту, нельзя не учитывать, что в рамках всего административного права существует еще множество других элементов, которые также регулируют отношения служащих, граждан, организаций: это и административные процедуры, и licensing (разрешительная деятельность), и административный надзор. Поскольку госслужба пересекается практически со всеми этими аспектами, можно говорить, что она пронизывает административное право, не образуя самостоятельного образования. Таким образом, тезис об институте госслужбы вполне жизнеспособен [Гришковец, 2024]. Но в то же время очевидно, что масштаб и важность служебных отношений значительно превосходят многие другие институты административного права, которые могут быть локальными и иметь меньшее прикладное воздействие. В этом смысле мы наблюдаем сложную двоякую ситуацию, в которой госслужба и вплетена в общие нормы, но и образует достаточно крупный массив с внутренними подразделениями.

В последнее время пошла тенденция к появлению обобщающих научных трудов, где авторы пишут о «служебном праве», подчеркивая тем самым целостность и объемность направлений регулирования [Сиренко, Стрельцова, 2022]. Подобный термин может служить указанием на то, что мы имеем дело с чем-то большим, чем просто институт, но и чем-то меньшим, чем отдельная отрасль права (ведь государственная служба не покрывает целиком все публично-правовые отношения). Именно здесь идея подотрасли становится компромиссной: признается, что внутри административного права административно-служебное право развивается как крупная самостоятельная ветвь, которая вполне согласуется с мыслями о системности, наличии особого предмета и метода. С усилением нормативной базы, принятием специализированных законов, таких как законы о гражданской службе, о правоохранительной службе, о службе в отдельных ведомствах, проявляется много общего: обязательный конкурс, контракт или приказ о назначении, присвоение спецзвания, особый порядок увольнения и ответственности. Все это находит отражение в судебной практике, которая учитывает специфическую природу служебных отношений [Воронин, Надирова, 2022]. С этой точки зрения можно предполагать, что вопрос «правовой институт или подотрасль» будет (или уже оказался) решен в пользу второго варианта, но только после окончательного достижения единообразия в правовом регулировании.

Помимо правовых аспектов, интерес вызывает и социальная составляющая госслужбы, ведь чиновники не просто работники – они осуществляют публичное управление, иногда сильно

влияя на жизнь общества. Результативность их деятельности зависит от четкости административных регламентов, этических норм и дисциплинарных уставов. Отношение общества к госслужащим часто бывает неоднозначным, но этот социальный аспект подтверждает, насколько важно детально регулировать их статус в рамках отдельного комплекса норм. Правовая определенность служебных отношений порождает доверие к государственной системе, а несомненное административное начало позволяет обеспечивать государственную волю сквозь призму власти и подчинения [Запольский, 2023]. Именно этот публично-правовой характер и обуславливает, что государственную службу логично рассматривать в контексте административного права, а не какой-то иной правовой отрасли.

Таким образом, можно подвести промежуточный итог: статус государственной службы в административном праве в современной российской правовой науке и практике остается дискуссионным, однако все больше ученых склоняется к признанию ее подотраслью, аргументируя это большим объемом норм, структурированностью и выделением внутри госслужбы собственных институтов (гражданская, военная, правоохранительная) [Каримов, 2024]. Этот блок правовых норм не только описывает обязанности чиновников, но и строит комплексную систему: от подбора кадров до вопросов служебной дисциплины и ответственности. Аргументы сторонников институциональной природы госслужбы также имеют основание, поскольку еще не завершена полная кодификация, многие вопросы остаются на стыке с иными отраслями. В любом случае, практическая тенденция идет к усилению нормативной базы, повышению требований к служащим и формированию устойчивой, внутренне согласованной системы правового регулирования, что в перспективе может окончательно склонить чашу весов в пользу признания госслужбы подотраслью административного права [Балаклеец, Кожевникова, 2024].

В разрешении данного вопроса важным фактором служит законодательная и правоприменительная практика, которая в последние годы демонстрирует неуклонное стремление к развитию и углублению правовых основ госслужбы. Разработка и периодический пересмотр федеральных законов о различных видах службы, подзаконных актов, стратегий развития кадрового потенциала государственных органов, антикоррупционных программ – все это вносит значительный вклад в формирование не просто «набора правил», а целостного правового массива, имеющего одну предметно-правовую доминанту. Именно потребность в единообразии и системности объясняет, почему многие специалисты говорят о целесообразности подготовки специального кодифицированного акта (например, Кодекса государственной службы), который мог бы консолидировать все действующие нормы и разрешить имеющиеся коллизии.

Помимо того, как уже указывалось, государственная служба теснейшим образом связана с вопросами этики, антикоррупционной политики, регулирования конфликта интересов, декларирования доходов, ведомственного контроля за соблюдением служебной дисциплины. Все эти аспекты требуют четкой регламентации не только на уровне отдельных указов и внутренних инструкций, но и на уровне системообразующего закона либо части кодифицированного акта. Такая комплексность несомненно говорит о серьезном масштабе правовой регламентации, что характерно скорее для подотрасли, нежели для отдельного института. Однако окончательное разрешение спора несомненно зависит от развития юридической доктрины и политико-правовых решений, которые определяют, насколько детальными станут единые правила для всех категорий служащих и будет ли осуществлен переход к полноценному кодифицированному акту.

Заключение

Завершая этот анализ, нельзя не сказать, что теория права всегда будет содержать место для дискуссий. В конечном счете, признание или непризнание госслужбы подотраслью может быть в определенной мере вопросом правовой традиции и научного подхода. Но с практической точки зрения очевидно, что с каждым этапом реформ, введения новых законов и подзаконных актов, регламентирующих служебные отношения, растет степень системности и обособленности данного блока. Тогда как институты административного права обычно не достигают такого уровня внутренней детализации и объемности. Сформировавшаяся в итоге картина указывает, что государственная служба занимает особое место внутри административного права, а с учетом всех объективных критериев ее можно рассматривать в качестве подотрасли, хотя некоторые ученые продолжают стоять на позициях институционального понимания. В любом случае, споры по данному вопросу будут продолжаться и разогревать интерес как теоретиков права, так и практиков, занимающихся проблемами публичного управления.

Библиография

1. Балаклея И.И., Кожевникова К.В. Административно-правовой статус государственного служащего в судебной системе // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. № 5-1 (92). С. 36–39. 4 с.
2. Воронин А.Н., Надирова Р.Р. Конституционный и административно-правовой анализ участия граждан в формировании государственно-служебных отношений // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 12-1 (75). С. 55–59. 5 с.
3. Гриценко В.В. Административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе Российской Федерации: современное состояние, перспективы развития и совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 83–97. 15 с.
4. Гришконец А.А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия // Государство и право. 2024. № 5. С. 59–70. 12 с.
5. Запольский С.В. Надлежащее своевременное поощрение – основа формирования качественного кадрового состава российской государственной службы // Журнал юридических исследований. 2023. Т. 8. № 4. С. 19–25. 7 с.
6. Каллагов Т.Э. Правовые проблемы развития муниципальной службы и пути их решения в современной России: взгляд в будущее // Образование и право. 2022. № 3. С. 27–31. 5 с.
7. Каримов Ҳ.М. Проблемаҳои рушди муносибатҳои ҳуқуқӣ дар соҳаи хизмати давлатии Ҷумҳурии Тоҷикистон // Паёми молия ва иқтисод. 2024. № 1 (40). С. 263–270. 8 с.
8. Кетоев И.С., Адамантова В.А. Административно-правовой статус государственных служащих в условиях современной экономики // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 11. С. 1088–1090. 3 с.
9. Коновалов В.А. Институт государственной службы и его предназначение в системе государственного аппарата // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2023. № 2 (56). С. 47–52. 6 с.
10. Куроедова В.А., Павлов Н.В. Реализация принципа законности в сфере государственной гражданской службы // Эпомен. 2022. № 69. С. 191–197. 7 с.
11. Ларькина А.П., Сурдаева Ю.Н. К вопросу о правовом регулировании видов государственной службы // Контентус. 2023. № 1 (126). С. 77–84. 8 с.
12. Поставничева Н.С., Садовская О.В. Административно-правовой статус государственных служащих // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 1. С. 325–330. 6 с.
13. Сиренко Б.Н., Стрельцова Н.Л. Содержательные принципы в правовом механизме деятельности института государственной службы // Сборник научных работ серии "Право". 2022. № 4 (28). С. 145–159. 15 с.
14. Филиппова А.А. Административно-правовой статус государственных служащих в системе государственной службы: современные тенденции и вызовы // Человек Социум Общество. 2024. № S5. С. 203–209. 7 с.
15. Чумакова Ю.А. Административно-правовой статус государственных служащих ФНС: правовые аспекты и практическое применение // Человек Социум Общество. 2024. № S1. С. 240–249. 10 с.

Public Service in the System of Administrative Law: A Legal Institution or a Subfield of Law?

Mikhail A. Lamzin

Postgraduate Student,
Department of Administrative and Criminal Law,
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin – Branch,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
410031, 23/25 Sobornaya str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: mlamzin@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the place of public service in the system of administrative law with the aim of identifying its essential characteristics and determining whether it represents an independent legal institution or a subfield of law. The introduction describes the relevance of the problem, which is due to changes in modern public administration, increasing demands on personnel policy, and the improvement of legal regulation mechanisms. The methods section outlines the principles of empirical, comparative legal, and systemic analysis, which allow for a comprehensive study of the status of public service. The application of historical-comparative, problem analysis, and legal modeling methodologies provided a comprehensive review of the legislative framework, judicial practice, and theoretical concepts related to the institution of public service. The results section demonstrates that public service possesses the characteristics of an independent legal institution while simultaneously performing the functions of a subfield system within administrative law. The data obtained indicate the need for reforming the regulatory framework, taking into account modern challenges in public administration and personnel policy. Special attention is paid to the analysis of contradictions between traditional ideas about public service and the requirements of the modern legal system, which made it possible to identify the main directions for the further development of the institution. The discussion analyzes the prospects for integrating the institution of legal regulation to improve the efficiency of public service. The author points out the need to improve legislation, introduce innovative management mechanisms, and form a unified legal paradigm capable of ensuring the adaptation of public service to the dynamic conditions of modernity. The study emphasizes the interdisciplinary nature of the problem, offering new ways to synthesize theoretical concepts and practical solutions in the field of administrative law. Thus, the article presents a comprehensive analysis of the institution of public service, focusing on its dual status in the system of administrative law, and offers recommendations that contribute to the development of effective legal regulation in this area. Further research in this field can help clarify the conceptual framework and improve law enforcement practices. The proposed recommendations open up prospects for the development of a flexible public service system capable of meeting the demands of the time, ensuring the stable functioning of public administration, and forming effective mechanisms of public governance. The results of this study have practical significance for the reform of administrative law. The conclusions drawn form a solid foundation for further systematic interdisciplinary research in administrative law.

For citation

Lamzin M.A. (2024) Gosudarstvennaya sluzhba v sisteme administrativnogo prava: pravovoy institut ili podotrasl prava? [Public Service in the System of Administrative Law: A Legal Institution or a Subfield of Law?]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (11A), pp. 188-200.

Keywords

Public service, administrative law, legal institution, subfield of law, system.

References

1. Balakleets I.I., Kozhevnikova K.V. Administrative and Legal Status of a Public Servant in the Judicial System // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2024. No. 5-1 (92). pp. 36–39. 4 p.
2. Voronin A.N., Nadirova R.R. Constitutional and Administrative-Legal Analysis of Citizens' Participation in Forming State-Service Relations // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2022. No. 12-1 (75). pp. 55–59. 5 p.
3. Gritsenko V.V. The Administrative-Legal Institution of Prohibitions in the Public Civil Service of the Russian Federation: Current State, Prospects for Development, and Improvement // Bulletin of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 1 (48). pp. 83–97. 15 p.
4. Grishkovets A.A. The So-Called Service Law: The Latest Debate // State and Law. 2024. No. 5. pp. 59–70. 12 p.
5. Zapolskiy S.V. Adequate, Timely, and Significant Encouragement – The Basis for Forming a Quality Personnel of the Russian Public Service // Journal of Legal Research. 2023. Vol. 8. No. 4. pp. 19–25. 7 p.
6. Kallagov T.E. Legal Problems of Developing Municipal Service and Ways to Solve Them in Modern Russia: A Look into the Future // Education and Law. 2022. No. 3. pp. 27–31. 5 p.
7. Karimov H.M. Problems in the Modern Development of Legal Relations in the Field of State Service of the Republic of Tajikistan // Message of Finance and Economics. 2024. No. 1 (40). pp. 263–270. 8 p.
8. Ketoev I.S., Adamantova V.A. Administrative-Legal Status of Public Servants in the Conditions of a Modern Economy // Current Issues of the Modern Economy. 2022. No. 11. pp. 1088–1090. 3 p.
9. Konovalov V.A. The Institution of Public Service and Its Role in the State Apparatus // Proceedings of the Orenburg Institute (Branch) of the Moscow State Law Academy. 2023. No. 2 (56). pp. 47–52. 6 p.
10. Kuroyedova V.A., Pavlov N.V. Implementation of the Principle of Legality in the Field of State Civil Service // Epomen. 2022. No. 69. pp. 191–197. 7 p.
11. Larkina A.P., Surdaeva Yu.N. On the Issue of Legal Regulation of Types of Public Service // Contentus. 2023. No. 1 (126). pp. 77–84. 8 p.
12. Postavniceva N.S., Sadovskaya O.V. Administrative-Legal Status of Public Servants // Current Issues of the Modern Economy. 2022. No. 1. pp. 325–330. 6 p.
13. Sirenko B.N., Streltsova N.L. Substantive Principles in the Legal Mechanism of the Public Service Institution // Collection of Scientific Papers, Series "Law". 2022. No. 4 (28). pp. 145–159. 15 p.
14. Filippova A.A. Administrative-Legal Status of Public Servants in the State Service System: Modern Trends and Challenges // Person Society Community. 2024. No. S5. pp. 203–209. 7 p.
15. Chumakova Yu.A. Administrative-Legal Status of the Federal Tax Service Public Servants: Legal Aspects and Practical Application // Person Society Community. 2024. No. S1. pp. 240–249. 10 p.