

УДК 342.9

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО: НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

© 2025 г. С. Е. Чаннов^{1, 2}

¹Саратовская государственная юридическая академия

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

Поступила в редакцию 02.09.2024 г.

Аннотация. В статье анализируется современное состояние правовых исследований в сфере служебного права и выделяются перспективные направления его развития. Автор отмечает, что в настоящее время именно теоретические основы служебного права содержат многочисленные пробелы. При этом если некоторые из базовых вопросов в этой сфере рассмотрены в правовой науке относительно неплохо, то ряд других, таких как система служебного права, источники служебного права, принципы служебного права, нуждаются в качественном изучении.

Ключевые слова: служебное право, государственная служба, муниципальная служба, система служебного права, институты служебного права, источники служебного права, государственно-служебные отношения, отношения, связанные с государственной службой, принципы служебного права.

Цитирование: Чаннов С.Е. Служебное право: направления развития // Государство и право. 2025. № 3. С. 88–97.

DOI: 10.31857/S1026945225030088

SERVICE LAW: AREAS OF DEVELOPMENT

© 2025 S. E. Channov^{1, 2}

¹Saratov State Law Academy

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

Received 02.09.2024

Abstract. The article analyses the current state of legal research in the field of Service Law and identifies promising directions of its development. The author notes that at present the theoretical foundations of Service Law are full of gaps. At the same time, if some of the basic issues in this area are considered in legal science relatively well, a number of others, such as the system of Service Law, sources of Service Law, principles of Service Law – need a qualitative study.

Key words: Service Law, civil service, municipal service, system of Service Law, institutes of Service Law, sources of Service Law, state-service relations, relations related to civil service, principles of Service Law.

For citation: Channov, S.E. (2025). Service Law: areas of development // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 88–97.

В науке, в том числе и в юридической, есть ученые, обладающие примечательной способностью регулярно ставить вопросы, порождающие научные дискуссии. К таковым, в частности, относится и проф. А.А. Гришковец, чьи научные работы, а также выступления на конференциях вызвали бурное обсуждение среди российских административистов, а также представителей других юридических наук.

Так, в 2013 г. А.А. Гришковец своей крайне полемичной научной статьей «К вопросу о служебном праве»¹, опубликованной в журнале «Государство и право», начал дискуссию о месте и роли служебного права в правовой системе Российской Федерации, которая была продолжена рядом ученых на страницах того же журнала², а также в некоторых других научных изданиях³.

Нельзя сказать, что стороны преуспели в достижении консенсуса по спорному вопросу, во всяком случае как статья того же А.А. Гришкова⁴, в которой он попытался подвести «итоги» дискуссии, так и последовавшие за ней работы оппонированных ему ученых⁵ свидетельствуют о том, что в принципе все они остались на первоначальных позициях.

Казалось бы, на этом можно поставить точку, тем более что прошедшие годы не характеризовались ни какими-либо глобальными изменениями служебного законодательства, ни появлением заметных научных трудов, вносящих существенный вклад в развитие науки служебного права (к сожалению!). Однако в 2024 г. на страницах журнала «Государство и право» выходит новая работа А.А. Гришкова⁶, в которой он в очередной раз пытается привлечь внимание к проблемам формирования служебного права (по-прежнему,

базируясь на позиции недоказанности самого его существования и как отрасли российского права, и как юридической науки). В ней он, в частности, указывает, что идея формирования служебного права «изначально оценивалась критически многими авторитетными административистами, которые решительно отвергли возможность и необходимость выделения “служебного права”, будь то в виде подотрасли административного права и тем более самостоятельной отрасли российского права»⁷; «незначительное количество диссертаций, посвященных государственной службе, даже диссертаций докторских, а исключительно их качество, убедительность научной аргументации содержащихся в них выводов, — единственное основание в пользу или, напротив, не в пользу концепции т.н. служебного права»⁸; «применительно к т.н. служебному праву надлежущая теоретическая база, опираясь на которую можно было делать вывод о том, что служебное право является отраслью российского права или же подотраслью административного права, подведена не была»⁹; и в итоге формулирует вывод: «в Российской Федерации не было и нет т.н. служебного права ни как отрасли права, ни как подотрасли административного права. Сформировавшаяся в ходе системного реформирования система государственной службы не обладает теми признаками, наличие которых позволяет говорить о существовании в стране в том или ином виде служебного права»¹⁰.

Довольно сложно назвать доводы, указанные выше, принципиально новыми: примерно те же аргументы автор приводил и в своих работах десятилетней давности. Кстати, в этом плане обращает на себя внимание тот факт, что А.А. Гришковец вообще в определенной степени игнорирует развитие служебно-правовой науки с момента ее появления: значительная часть его статьи «Так называемое служебное право: новейшая дискуссия» посвящена критике научных трудов Ю.Н. Старилова середины 90-х годов XX в., когда идея служебного права впервые получила свое воплощение, а также анализу позиций ее противников того же периода (Ю.Е. Аврутина, А.П. Коренева, Ю.А. Тихомирова и др.). Показательно, например, что, оценивая «несостоятельность» обоснования самостоятельности служебного права, А.А. Гришковец сетует на то, что его сторонниками не был проведен надлежащий анализ базовых положений теории права о предмете и методах правового регулирования, сочетании отрасли и подотрасли

¹ Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

² См.: Акопов Л.В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А.А. Гришкова) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9; Чаннов С.Е. Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 5–11.

³ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юрид. образования. 2013. № 3. С. 99–116; Его же. 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.

⁴ См.: Гришковец А.А. Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

⁵ См.: Чаннов С.Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права // Государство и право. 2017. № 7. С. 45–52; Старилов Ю.Н. Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2022. № 4. С. 366–391; и др.

⁶ См.: Гришковец А.А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия // Государство и право. 2024. № 5. С. 59–70.

⁷ Там же. С. 64.

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 67.

¹⁰ Там же.

и т.п., опираясь на анализ исключительно все тех же работ Ю.Н. Старилова: «Ю.Н. Старилов практически игнорирует теоретиков права. Лишь однажды, говоря о методах служебного права, он ссылается на единственную и далеко не самую значимую работу С.С. Алексеева “Государство и право: начальный курс”. Вот и вся теория»¹¹. При этом А.А. Гришковцом совсем не учитывается, что значительная работа по формированию теоретической базы служебного права была проведена уже в последующие годы как самим Ю.Н. Стариловым¹², так и другими специалистами¹³.

В силу всех этих причин вполне можно было бы и не давать какой-то ответ вышеуказанной работе А.А. Гришкова, тем более что в ней автор и сам констатирует, что «ничего принципиально нового в ней нет, а лишь повторяется хорошо известная точка зрения, высказанная в работах прошлых лет»¹⁴. Это действительно так. Вместе с тем статья А.А. Гришкова «Так называемое служебное право: новейшая дискуссия», как и большинство работ этого уважаемого ученого, содержит ряд верных положений, среди которых хотелось бы выделить следующее утверждение: «по мнению автора настоящей статьи, под т.н. служебное право изначально не был подведен необходимый прочный теоретический фундамент, который обосновывал бы эту теоретическую конструкцию в качестве либо самостоятельной отрасли российского права, либо подотрасли административного права»¹⁵. В целом с этим можно согласиться. Конечно, выше мы уже отмечали, что определенные теоретические наработки в области служебного права имели место в российской правовой науке уже после рубежа XX–XXI вв., однако сложно спорить с тем, что и в настоящее время именно теоретические основы служебного права полны пробелов. В связи с этим работа А.А. Гришкова порождает желание в очередной раз задуматься: а каково же действительно современное состояние служебного права? Какие его проблемы в настоящее время стоят перед исследователями?

¹¹ Гришковец А.А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия. С. 67.

¹² См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2023. С. 381–405.

¹³ См., напр.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 2008; Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 105–108; Баранова С.А. Служебное право как новая отрасль российского права: проблемы становления и развития // Вопросы рос. и междунар. права. 2018. Т. 8. № 3А.

¹⁴ Гришковец А.А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия. С. 68.

¹⁵ Там же. С. 67.

Разумеется, как и для любой отрасли или подотрасли права для права служебного важным является определение его таких базовых вопросов как: предмет и метод (методы), система, источники, субъекты, правоотношения, принципы и др. И в этом плане приходится констатировать, что применительно к служебному праву данные вопросы рассмотрены в юридической науке на существенно разных уровнях. Если вопрос предмета и метода (методов) служебного права как основополагающий для определения его места в системе российского права изучен в принципе не так плохо, также как и вопрос о сущности, содержании и субъектах служебных правоотношений¹⁶, то по ряду других следует признать, что многие — причем именно концептуальные для любой отрасли либо подотрасли — не решены даже на базовом уровне (и даже по большому счету не обсуждались). Именно на них представляется необходимым обратить внимание в контексте перспективных направлений развития служебного права.

Важнейший из них, как представляется, — вопрос о системе служебного права. Почему мы считаем его важнейшим? Потому что именно система подотрасли служебного права непосредственно влияет как на науку (поскольку определяет, что именно надо изучать), так и на соответствующую учебную дисциплину (поскольку указывает: как и что нужно преподавать). Более того, вспоминая о перспективах разработки и принятия Служебного кодекса РФ, которые, надо признать, в настоящее время не стоят на ближайшей повестке — что не отменяет, по нашему мнению, их целесообразность — следует понимать, что структура кодекса вряд ли может быть определена надлежащим образом без доктринальной проработки системы соответствующей подотрасли.

При всем при этом нам не удалось найти ни одной научной или учебной работы, в котором анализировались бы вопросы о том: какова система служебного права? из каких институтов (субинститутов) оно состоит? В принципе термин «система служебного права» в научной литературе используется, однако, как правило, исключительно в рамках простой констатации ее существования¹⁷. Лишь только в курсе лекций под авторством А.В. Сигарева нам удалось найти указание на то, что система служебного права включает в себя

¹⁶ См., напр.: Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М., 2009.

¹⁷ См., напр.: Соколова О.С. Объекты унификации норм законодательства о правоохранительной службе // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 814–820; Старилов Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? С. 8–25.

следующий набор правовых институтов: понятие, принципы, виды государственной службы; понятие и виды должностей государственной службы; порядок поступления на государственную службу; прохождение государственной службы; правовой статус государственного служащего; поощрение и дисциплинарная ответственность государственных служащих; основания и порядок увольнения с государственной службы; гарантии на государственной службе¹⁸.

При этом такое содержание системы служебного права автором никак не обосновывается, что, впрочем, выглядит логичным, поскольку это, как уже было отмечено, не научная, а учебная работа.

Вообще упоминания о существовании различных институтов служебного права, которые, надо полагать, и составляют его систему, можно встретить в научной и учебной литературе намного чаще. Однако используются они как раз абсолютно, что называется, бессистемно. Фактически различные авторы, рассматривая какие-либо аспекты правового регулирования служебных отношений, нередко используют термин «институт служебного права» применительно к какой-либо, по их мнению, относительно обособленной их группе. В результате можно увидеть указания на существование таких институтов как: институт дисциплинарной ответственности государственных служащих¹⁹; институт материальной ответственности государственных служащих²⁰; институт служебно-деликтного права²¹; институт социального партнерства (причем только на гражданской службе)²²; институт служебного контракта²³; институт правоохранительной службы²⁴; институт требова-

ний к служебной деятельности и институт государственной должности²⁵; и др.

Вполне очевидно, что в приведенных случаях авторы, используя термин «институт служебного права», вряд ли задумывались о системе служебного права в целом. В результате выделяемые в указанных работах «институты» пересекаются друг с другом (например, институт служебно-деликтного права, если вообще уместно говорить о существовании такового, вполне логично поглощает и институты дисциплинарной и материальной ответственности). Выделение в качестве самостоятельного института правоохранительной службы подразумевает систематизацию служебного права по видам служебной деятельности (другими институтами в таком случае следует признать институт военной службы, институт гражданской службы и – возможно, институт муниципальной службы). Однако признание существования, например, института дисциплинарной ответственности или института требований к служебной деятельности делает такую систематизацию невозможной, поскольку указанные институты должны, по нашему мнению, включать нормы, охватывающие все ее виды. Неоднозначным также выглядит выделение институтов служебного контракта и социального партнерства на гражданской службе, поскольку в данном случае имеет место необоснованное, на наш взгляд, сужение их границ до рамок только одного вида службы.

В этом плане более верным видится подход С.А. Барановой, которая выделяет различные институты служебного права не для конкретного случая – применительно к какому-либо исследуемому вопросу, – а именно к системе служебного права в целом. По ее мнению, 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)»²⁶.

¹⁸ См.: Сигарев А. В. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: курс лекций. Новосибирск, 2016. С. 105.

¹⁹ См.: Добробаба М. Б. К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 13–26.

²⁰ См.: Добробаба М. Б. Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 26–29.

²¹ См.: Добробаба М. Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex russica. 2014. № 2. С. 199–210.

²² См.: Миннигулова Д. Б. Социальное партнерство на государственной гражданской службе: юридические аспекты // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 35–37.

²³ См.: Осин А. А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. 2007. № 5. С. 64.

²⁴ См.: Соколова О. С. К вопросу об унификации законодательства о правоохранительной службе // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 118–123.

²⁵ См.: Зенков М. Ю. Государственная и муниципальная служба. Новосибирск, 2018. С. 92, 98.

²⁶ Баранова С. А. Указ. соч. С. 67.

На концептуальном уровне возражение здесь вызывает ограничение рамок служебного права исключительно сферой государственной службы. По нашему мнению, предметом служебного права охватываются не только государственно-служебные, но и муниципально-служебные отношения²⁷. Что же касается институтов служебного права, составляющих его систему, то целесообразным с учетом его современного состояния выглядит выделение следующих: предмет и методы служебного права; источники и принципы служебного права; служебные правоотношения; система государственной и муниципальной службы; должности государственной и муниципальной службы; возникновение служебных правоотношений; соглашения о прохождении государственной и муниципальной службы; правовой статус государственного и муниципального служащего; служебное время и время отдыха; прохождение государственной и муниципальной службы; гарантии государственных и муниципальных служащих; служебная дисциплина; прекращение служебных правоотношений.

При этом первые пять институтов, как охватывающие общие вопросы организации служебной деятельности, образуют общую часть служебного права, оставшиеся же, касающиеся непосредственно поступления на службу, ее прохождения и прекращения — особенную часть.

Разумеется, предложенное нами видение системы служебного права является примерным и при желании можно предложить определенные трансформации некоторых ее элементов. Так, институт прохождения государственной и муниципальной службы, сформированный в настоящее время, по сути, по остаточному принципу (в него вошли нормы, не отнесенные к иным институтам, связанным с осуществлением служебной деятельности), в принципе может быть подразделен на меньшие по объему отдельные институты: аттестации служащих; чинов, званий и рангов служащих; изменений условий служебной деятельности и др. Институт гарантий, напротив, может быть включен в институт правового статуса служащих (правда, в таком случае, спорным является отнесение туда гарантий, реализуемых уже после прекращения служебных правоотношений, например, гарантий пенсионного обеспечения). Можно привести и другие примеры, но в целом хотелось бы подчеркнуть, что вышеприведенная система служебного права рассматривается нами не как истина

²⁷ Вопрос о включении муниципальной службы в сферу действия служебного права в отечественной правовой науке является дискуссионным. Как представляется, в настоящее время служебное право включает в себя специальные правовые нормы, регулирующие как государственную, так и муниципальную службу.

в последней инстанции, а скорее как основа для научных дискуссий.

Еще одним базовым вопросом науки служебного права, который, как представляется, нуждается в настоящее время в более пристальном внимании, является вопрос об источниках служебного права. На первый взгляд данная тематика кажется довольно изученной, во всяком случае научных и учебных работ, посвященных правовому регулированию служебных отношений подготовлено за последние десятилетия значительное количество²⁸. Однако при более внимательном изучении видно, что подавляющее большинство из них посвящено одному, безусловно, очень важному вопросу: применению трудового законодательства к служебным отношениям, восходящему еще к дискуссии по этому поводу представителей наук административного и трудового права, начатой в середине XX в.²⁹

Что же касается специальных источников служебного права (актов, принятых с целью регулирования организации и прохождения государственной и муниципальной службы), то в этой сфере из системных исследований за последние десятилетия вспоминается лишь учебник И.Н. Барцица и С.В. Бошно «Источники служебного права»³⁰. Однако данная работа, во-первых, далеко не полностью посвящена рассмотрению именно источников служебного права; во-вторых, охватывает не все виды служебной деятельности; и самое главное — подготовлена в период, когда реформа государственной и муниципальной службы только начиналась, поэтому уже существенно устарела.

Между тем в сфере служебного законодательства, как представляется, имеется достаточно значительное количество вопросов, требующих научного исследования. В первую очередь это касается

²⁸ См.: Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. 2005. № 4; Миннигулова Д.Б. Проблемы в регулировании государственно-служебных отношений: способы восполнения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 1. С. 69–81; Иванкина Т.В. Особенности источников, регулирующих служебные отношения гражданских служащих // Росс. юрид. журнал. 2016. № 2. С. 151–164; Коробова А.П., Карев Д.А. Сочетание частных и публичных начал в регулировании муниципальной службы в Российской Федерации // Юрид. наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 2 (46). С. 34–37; и др.

²⁹ См.: Студеникин С.С. Советская государственная служба // Труды Военно-юридической академии. Т. 7: Вопросы административного и военно-административного права. М., 1946. С. 26; Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949; Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 113, 114; и др.

³⁰ Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права: учеб. М., 2007.

разграничения полномочий по правовому регулированию служебной деятельности между различными уровнями власти. Особенно остро этот вопрос стоит применительно к правовому регулированию муниципальной службы, поскольку в соответствующем федеральном законе «законодатель ограничился лишь установлением в ст. 4 основных принципов муниципальной службы, не предусмотрев разграничений законодательских полномочий между уровнями государственной власти»³¹. Нередко проблемы возникают и в сфере разграничения полномочий между региональными и муниципальными уровнями власти. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ряде случаев содержит указание на установление органами власти субъектов Российской Федерации типовых норм (об аттестации, о квалификационных требованиях, о форме контракта с главой местной администрации и др.), однако не определяет степень их обязательности при осуществлении уже муниципального правотворчества по данным вопросам.

В сфере служебного законодательства в целом недостаточно исследованными являются также вопросы о значении второстепенных источников, таких как правовая доктрина, правосознание, программное право и т.п.³² Неясна также роль в системе правового регулирования служебных отношений этических норм. Характерно, что значительная часть обязанностей государственных и муниципальных служащих, закрепленных Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих³³ полностью совпадают с обязанностями, ограничениями и запретами, установленными для них же действующим законодательством. Возникает вопрос: можно ли в таком случае считать эти нормы действительно этическими или они фактически носят уже правовой характер?

Возвращаясь же к вопросу о пределах регулирования труда государственных и муниципальных служащих нормами трудового законодательства, можно отметить, что и здесь возникают интересные идеи, которые, на наш взгляд, заслуживают внимания исследователей. К примеру, А.А. Гришковцом

на основании буквальных формулировок ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был сделан вывод, что на государственной гражданской службе могут возникать «собственно государственно-служебные отношения и отношения, связанные с государственной гражданской службой»³⁴. При этом, по его мнению, именно к отношениям, связанным с гражданской службой, могут применяться нормы трудового законодательства, собственно же государственно-служебные отношения регулируются исключительно специальными административными нормами. При этом А.А. Гришковец не старается найти какие-либо теоретические обоснования подобного разделения, а апеллирует прежде всего к аналогии с трудовыми отношениями³⁵.

Можно подчеркнуть, что, действительно, подобное разграничение общественных отношений, являющихся предметом регулирования трудового права, имеет место не только в доктрине трудового права, но и непосредственно в Трудовом кодексе РФ. Так, в ст. 1 ТК РФ выделяются собственно трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения. К последним, в частности, относятся: отношения по трудоустройству у данного работодателя, организации труда и управлению трудом (организационно-управленческие), отношения по социальному партнерству, отношения по материальной ответственности, разрешению трудовых споров и др.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что разграничение собственно трудовых отношений и отношений, связанных с трудовыми, произведено отнюдь не по принципу отраслевого регулирования. Так, например, социально-партнерские отношения целиком и полностью регулируются трудовым законодательством, а вот к отношениям по урегулированию трудовых споров в значительной степени применяется гражданско-процессуальное законодательство. Критерием разграничения в данном случае является их связь с процессом трудовой деятельности: те отношения, которые возникают и существуют в рамках этой деятельности, относятся к трудовым, вторые же «обслуживают» трудовые отношения или являются «производными» от них. Характерно, что в доктрине трудового права отношения, связанные с трудовыми, принято подразделять на предшествующие трудовым, сопутствующие и последующие³⁶.

³¹ Кожевников О.А., Чулкин А.В. Некоторые вопросы совершенствования законодательства субъектов РФ по вопросам муниципальной службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 13.

³² См. об этом более подр.: Бошно С., Васюта Г. Доктринальные источники служебного права // Государственная служба. 2010. № 2. С. 44–47.

³³ См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 г. (протокол № 21)).

³⁴ Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: вопросы соотношения административного и трудового права. Часть 2 // Кадровик. 2020. № 10. С. 48.

³⁵ См.: там же. С. 48, 49.

³⁶ См., напр.: Трудовое право: учеб. для прикладного бакалавриата / под ред. В.Л. Гейхмана. М., 2015; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Трудовое право России: учеб. М., 2007. С. 22, 23.

Уже в силу этого можно констатировать, что аналогия, предложенная А.А. Гришковцом в статье «Государственная гражданская служба: вопросы соотношения административного и трудового права», полностью не работает. Так, он, сетуя на то, что «понятие «государственно-служебные отношения на гражданской службе» законодательно нормативно не определено», указывает в то же время, что «такowymi следует признать отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу РФ, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего»³⁷. Однако если «отношения, связанные с государственной гражданской службой», являются такими же обслуживающими по отношению к государственно-служебным, как и отношения, связанные с трудовыми по отношению к собственно трудовым, то почему к государственно-служебным им отнесены отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации? Ведь это же, вполне очевидно, «предшествующие» отношения, они так же, как и отношения по трудоустройству, предшествуют основным!

Можно привести и другие критические замечания относительно предложенного А.А. Гришковцом разделения служебных правоотношений³⁸, однако, как уже было отмечено выше, в ней, на наш взгляд, есть и рациональное зерно. Заключается оно в том, что концепция выделения государственно-служебных отношений и отношений, связанных с государственной службой (и не только гражданской), может быть вполне положена в основу *перспективного развития* служебного законодательства применительно к решению вопроса о том: какие отношения, связанные с организацией и прохождением государственной службы должны регулироваться нормами специальных источников служебного права, а какие — нормами права трудового. Иными словами: разделение служебных правоотношений на государственно-служебные и, связанные с государственной службой в настоящее время не определяет, где проведена данная граница (это не подтверждается ни положениями законодательства, ни правоприменительной практикой), однако может послужить основой для определения того — где *следует* ее проводить. При

³⁷ Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: вопросы соотношения административного и трудового права. Часть 2. С. 49.

³⁸ См. об этом более подр.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Разграничение государственно-служебных отношений и отношений, связанных с государственной службой, как сфер регулирования служебного и трудового права // Кадровик. 2020. № 12. С. 29–38.

этом указанный подход вполне может быть распространен и на муниципальную службу.

Наконец, говоря о концептуальных вопросах науки трудового права, нуждающихся в более активном исследовании, представляется необходимым упомянуть о принципах служебного права. Представляя собой «руководящие начала, определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений»³⁹, принципы права не только ложатся в основу базовых подходов в регулировании конкретной сферы общественных отношений, но и во многих случаях позволяют формировать правоприменительную практику. В этом плане отсутствие проработанной в науке системы принципов служебного права представляет собой, на наш взгляд, довольно серьезную проблему, негативно влияющую на развитие данной подотрасли.

Между тем в отечественной правовой науке работ, посвященных принципам служебного права, практически нет. Конечно, имеется достаточно много публикаций, посвященных изучению принципов государственной службы⁴⁰ и принципов муниципальной службы⁴¹, однако специфика отдельных видов служебной деятельности свидетельствует о том, что далеко не все принципы, характеризующие один вид службы, применимы на другом. При этом российское законодательство в этой сфере выглядит, на наш взгляд, абсолютно бессистемным: нередко очень сложно понять, почему один нормативный акт выделяет одни принципы соответствующего вида службы, но не называет другие. Представляется, что принципы служебного права, как минимум, нуждаются в систематизации, подразделении на общеправовые (характерные для всего российского права и используемые, в том числе, на государственной и муниципальной службе); отраслевые (характерные именно для

³⁹ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2002. С. 222.

⁴⁰ См., напр.: Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15–24; Бобров А.М. К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14–20; Нагорных П.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12–16.

⁴¹ См., напр.: Карев Д.А. Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2020; Лихачев С.В., Ракиш Н.С. Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 1. С. 3–6; Кирилов А.Ю. Муниципальная служба: цели, принципы, задачи // Юрид. мир. 2013. № 1. С. 12–18.

служебного права) и специальные (характерные для отдельных видов службы). Такая систематизация уже должна быть положена в основу законодательного закрепления принципов.

* * *

Подводя итоги, подчеркнем, что автор не ставил при написании настоящей статьи цель «закрыть» вышеперечисленные пробелы в служебном праве. Напротив, она заключается в том, чтобы привлечь к ним, а также в целом к служебному праву внимание других ученых, в первую очередь молодых (хотя и не обязательно), обозначив для них перспективные направления научных исследований. И в этом плане отрадно, что даже научные труды, основанные на отрицании существования служебного права в принципе (как вышеупомянутая статья А.А. Гришкова «Так называемое служебное право: новейшая дискуссия»), в конечном счете могут поспособствовать его развитию. Таково свойство науки: в рамках научных дискуссий и рождается истина.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Акопов Л. В.* Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А.А. Гришкова) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9.
2. *Баранова С. А.* Служебное право как новая отрасль российского права: проблемы становления и развития // Вопросы рос. и междунар. права. 2018. Т. 8. № 3А. С. 67.
3. *Барциц И. Н., Бошно С. В.* Источники служебного права: учеб. М., 2007.
4. *Бобров А. М.* К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14–20.
5. *Бошно С., Васюта Г.* Доктринальные источники служебного права // Государственная служба. 2010. № 2. С. 44–47.
6. *Гришковец А. А.* Государственная гражданская служба: вопросы соотношения административного и трудового права. Часть 2 // Кадровик. 2020. № 10. С. 48, 49.
7. *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.
8. *Гришковец А. А.* Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.
9. *Гришковец А. А.* Так называемое служебное право: новейшая дискуссия // Государство и право. 2024. № 5. С. 59–70.
10. *Добробаба М. Б.* К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 13–26.
11. *Добробаба М. Б.* Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex russica. 2014. № 2. С. 199–210.
12. *Добробаба М. Б.* Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 26–29.
13. *Зенков М. Ю.* Государственная и муниципальная служба. Новосибирск, 2018. С. 92, 98.
14. *Иванкина Т. В.* Особенности источников, регулирующих служебные отношения гражданских служащих // Росс. юрид. журнал. 2016. № 2. С. 151–164.
15. *Карев Д. А.* Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2020.
16. *Кирьянов А. Ю.* Муниципальная служба: цели, принципы, задачи // Юрид. мир. 2013. № 1. С. 12–18.
17. *Кожевников О. А., Чулкин А. В.* Некоторые вопросы совершенствования законодательства субъектов РФ по вопросам муниципальной службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 13.
18. *Коробова А. П., Карев Д. А.* Сочетание частных и публичных начал в регулировании муниципальной службы в Российской Федерации // Юрид. наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 2 (46). С. 34–37.
19. *Куракин А. В., Лаврентьева О. О.* Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15–24.
20. *Лихачев С. В., Ракша Н. С.* Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 1. С. 3–6.
21. *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 113, 114.
22. *Миннигулова Д. Б.* Проблемы в регулировании государственно-служебных отношений: способы восполнения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 1. С. 69–81.
23. *Миннигулова Д. Б.* Социальное партнерство на государственной гражданской службе: юридические аспекты // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 35–37.
24. *Нагорных Р. В., Смирнов А. В.* Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12–16.
25. *Осин А. А.* Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. 2007. № 5. С. 64.
26. *Пашерстник А. Е.* К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949.
27. *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 2008.
28. *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Разграничение государственно-служебных отношений и отношений, связан-

- ных с государственной службой, как сфер регулирования служебного и трудового права // *Кадровик*. 2020. № 12. С. 29–38.
29. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Трудовое право России: учеб. М., 2007. С. 22, 23.
 30. *Сигарев А.В.* Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: курс лекций. Новосибирск, 2016. С. 105.
 31. *Соколова О.С.* К вопросу об унификации законодательства о правоохранительной службе // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 2. С. 118–123.
 32. *Соколова О.С.* Объекты унификации норм законодательства о правоохранительной службе // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 8. С. 814–820.
 33. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2023. С. 381–405.
 34. *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.
 35. *Старилов Ю.Н.* Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе // *Вестник ВГУ. Сер.: Право*. 2022. № 4. С. 366–391.
 36. *Старилов Ю.Н.* Служебное право: уже реальность или пока научная гипотеза? // *Правовая наука и реформа юрид. образования*. 2013. № 3. С. 99–116.
 37. *Студеникин С.С.* Советская государственная служба // *Труды Военно-юридической академии*. Т. 7: Вопросы административного и военно-административного права. М., 1946. С. 26.
 38. *Теория государства и права* / под ред. В.К. Бабаева. М., 2002. С. 222.
 39. *Трудовое право: учеб. для прикладного бакалавриата* / под ред. В.Л. Гейхмана. М., 2015.
 40. *Чаннов С.Е.* Вновь к вопросу о служебном праве // *Государство и право*. 2015. № 3. С. 5–11.
 41. *Чаннов С.Е.* Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права // *Государство и право*. 2017. № 7. С. 45–52.
 42. *Чаннов С.Е.* Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // *Власть*. 2011. № 1. С. 105–108.
 43. *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М., 2009.
 44. *Чиканова Л.А.* Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // *Журнал рос. права*. 2005. № 4.
 2. *Baranova S.A.* Service Law as a new branch of Russian law: problems of formation and development // *Russ's questions and International Law*. 2018. Vol. 8. No. 3A. P. 67 (in Russ.).
 3. *Bartsits I.N., Boshno S.V.* Sources of official law: textbook. М., 2007 (in Russ.).
 4. *Bobrov A.M.* On the principles of public service in the penal system of the Russian Federation // *Administrative Law and Process*. 2021. No. 4. Pp. 14–20 (in Russ.).
 5. *Boshno S., Vasyuta G.* Doctrinal sources of official law // *Civil service*. 2010. No. 2. Pp. 44–47 (in Russ.).
 6. *Grishkovets A.A.* State civil service: issues of correlation between Administrative and Labor Law. Part 2 // *Personnel officer*. 2020. No. 10. Pp. 48, 49 (in Russ.).
 7. *Grishkovets A.A.* On the issue of Service Law // *State and Law*. 2013. No. 4. Pp. 5–12 (in Russ.).
 8. *Grishkovets A.A.* Service Law: the results of the discussion // *State and Law*. 2016. No. 12. Pp. 41–53 (in Russ.).
 9. *Grishkovets A.A.* The so-called Service Law: the latest discussion // *State and Law*. 2024. No. 5. Pp. 59–70 (in Russ.).
 10. *Dobrobaba M.B.* On the issue of the effectiveness of disciplinary responsibility in the public service system // *Administrative and Municipal Law*. 2020. No. 3. Pp. 13–26 (in Russ.).
 11. *Dobrobaba M.B.* Conceptual foundations of service and tort law // *Lex russica*. 2014. No. 2. Pp. 199–210 (in Russ.).
 12. *Dobrobaba M.B.* Financial responsibility of state and municipal employees: legal nature, place in the system of branches of law // *State power and local self-management*. 2014. No. 3. Pp. 26–29 (in Russ.).
 13. *Zenkov M. Yu.* State and municipal service. Novosibirsk, 2018. Pp. 92, 98 (in Russ.).
 14. *Ivankina T.V.* Features of sources regulating official relations of civil servants // *Journal of Russ. law*. 2016. No. 2. Pp. 151–164 (in Russ.).
 15. *Karev D.A.* Principles of organization and functioning of municipal service in the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. Penza, 2020 (in Russ.).
 16. *Kiryanov A. Yu.* Municipal service: goals, principles, tasks // *Yurid. mir*. 2013. No. 1. Pp. 12–18 (in Russ.).
 17. *Kozhevnikov O.A., Chuklin A.V.* Some issues of improving the legislation of subjects of the Russian Federation on municipal service // *Municipal service: legal issues*. 2021. No. 4. P. 13 (in Russ.).
 18. *Korobova A.P., Karev D.A.* The combination of private and public principles in the regulation of municipal service in the Russian Federation // *Legal science and practice. Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2019. No. 2 (46). Pp. 34–37 (in Russ.).
 19. *Kurakin A.V., Lavrentieva O.O.* Principles of public civil service in the mechanism of combating corruption // *Administrative and Municipal Law*. 2012. No. 9. Pp. 15–24 (in Russ.).
 20. *Likhachev S.V., Raksha N.S.* Principles of organization and functioning of municipal service in the Russian Federation // *Municipal service: legal issues*. 2020. No. 1. Pp. 3–6 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Akorov L.V.* Problems of the formation of Russian service law (regarding the article by A.A. Grishkovets) // *State and Law*. 2013. No. 11. Pp. 5–9 (in Russ.).

21. *Manokhin V.M.* The Soviet civil service. M., 1966. Pp. 113, 114 (in Russ.).
22. *Minnigulova D.B.* Problems in the regulation of public service relations: ways to replenish // State and municipal administration. The scientific notes of SKAGGS. 2010. No. 1. Pp. 69–81 (in Russ.).
23. *Minnigulova D.B.* Social partnership in the state civil service: legal aspects // Administrative Law and Process. 2013. No. 12. Pp. 35–37 (in Russ.).
24. *Nagornykh R.V., Smirnov A.V.* Principles of public service in the Russian prosecutor's office: problems of definition and systematization // Administrative Law and Process. 2023. No. 7. Pp. 12–16 (in Russ.).
25. *Osin A.A.* Content, form and features of concluding an official contract // Labor Law. 2007. No. 5. P. 64 (in Russ.).
26. *Pasherstnik A.E.* On the issue of Soviet civil service // Issues of Soviet Administrative Law. M.; L., 1949 (in Russ.).
27. *Presnyakov M.V., Channov S.E.* Administrative and legal regulation of official relations: theory and practice / ed. by G.N. Komkova. Saratov, 2008 (in Russ.).
28. *Presnyakov M.V., Channov S.E.* Differentiation of public-service relations and relations related to public service as spheres of regulation of Service and Labor Law // Kadrovik. 2020. No. 12. Pp. 29–38 (in Russ.).
29. *Presnyakov M.V., Channov S.E.* Labor Law of Russia. M., 2007. Pp. 22, 23 (in Russ.).
30. *Sigarev A.V.* Legal support of state and municipal management: a course of lectures. Novosibirsk, 2016. P. 105 (in Russ.).
31. *Sokolova O.S.* On the issue of unification of legislation on law enforcement service // Administrative and Municipal Law. 2013. No. 2. Pp. 118–123 (in Russ.).
32. *Sokolova O.S.* Objects of unification of the norms of legislation on law enforcement service // Administrative and Municipal Law. 2013. No. 8. Pp. 814–820 (in Russ.).
33. *Starilov Yu.N.* Civil service and Service Law: textbook. 2nd ed. M., 2023. Pp. 381–405 (in Russ.).
34. *Starilov Yu.N.* Professional “officialdom” and Service Law in Russia: Was there a reform of public service and are there any serious doubts about the existence of Service law? // Administrative Law and Process. 2014. No. 7. Pp. 8–25 (in Russ.).
35. *Starilov Yu.N.* Service Law in Russia: significant novelties of legislation on public service // Herald of VSU. Ser.: Law. 2022. No. 4. Pp. 366–391 (in Russ.).
36. *Starilov Yu.N.* Service Law: is it already a reality or is it still a scientific hypothesis? // Legal science and legal reform education. 2013. No. 3. Pp. 99–116 (in Russ.).
37. *Studenikin S.S.* The Soviet civil service // Proceedings of the Military Law Academy. Vol. 7: Issues of Administrative and Military Administrative Law. M., 1946. P. 26 (in Russ.).
38. Theory of state and law / ed. by V.K. Babaev. M., 2002. P. 222 (in Russ.).
39. Labor Law: textbook for applied Bachelor's degree / ed. by V.L. Geikhman. M., 2015 (in Russ.).
40. *Channov S.E.* Revisiting the issue of Service Law // State and Law. 2015. No. 3. Pp. 5–11 (in Russ.).
41. *Channov S.E.* The systematic construction of anti-corruption legislation in the context of the formation of Service Law // State and Law. 2017. No. 7. Pp. 45–52 (in Russ.).
42. *Channov S.E.* Service Law as an emerging branch of Russian law // Power. 2011. No. 1. Pp. 105–108 (in Russ.).
43. *Channov S.E.* Official legal relationship: concept, structure, provision / ed. by V.V. Volodin. M., 2009 (in Russ.).
44. *Chikanova L.A.* Legal regulation of official relations in the state civil service: issues of theory and practice // Journal of Russ. law. 2005. No. 4 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., д. 104, стр. 3; ведущий научный сотрудник Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571 г. Москва, проспект Вернадского, д. 82
ORCID: 0000-0002-3342-7487

Authors' information

CHANNOV Sergey E. – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Information Law and Digital Technologies, Saratov State Law Academy; 104, bld. 3 N.G. Chernyshevskogo str., 410056 Saratov, Russia; Leading Researcher of the Expert-Analytical Centre for State and Municipal Service of the Higher School of Public Administration Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadsky Ave., 119571 Moscow, Russia