

**ПОНЯТИЕ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ
В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ**

О. Б. Баландина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 мая 2017 г.

Аннотация: анализируется понятие служебных споров в законодательстве о государственной службе, делается вывод о необходимости закрепления понятия «служебный спор» во всех законах о видах государственной службы.

Ключевые слова: служебный спор, государственная служба, служебное право, разногласия.

Abstract: analyzed the concept of service disputes in the legislation about the public service, did the conclusion about the need of consolidation the concept of «service dispute» in all laws about types of public service.

Key words: service dispute, public service, service law, disagreements.

В целях правильного понимания сущности, правовой природы, отличительных особенностей служебных споров необходимо для начала обратиться к анализу источников служебного права России.

Базовый нормативный правовой акт – Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹, определяя в ст. 10 основы регулирования правового статуса федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, установил, что порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Вместе с тем нельзя сказать, что до такого законодательного установления служебные споры не существовали. Разногласия по поводу проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения с государственной службы всегда сопутствовали развитию и функционированию соответствующих институтов государственной службы. Подобные разногласия в первом законе о государственной службе – Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»² – носили название «споры, связанные с государ-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Там же. 1995. № 31. Ст. 2990.

ственной службой» и лишь с принятием нового закона о системе государственной службы термин «служебные споры» получил свое законодательное признание. В связи с этим неправильно было бы умалять значение для теории и практики законодательства и правоприменения разработку и внедрение в текст законодательных актов концептуально важных и теоретически выверенных терминов, каковым, безусловно, выступает категория «служебный спор». Это обусловлено необходимостью четкого, непротиворечивого, единообразного установления и использования единой терминологии, что является признаком совершенной законодательной техники и в конечном счете служит эффективному правоприменению.

Первым нормативным актом, давшим легальное определение служебного спора, стал Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³. При этом обращает на себя внимание тот факт, что данный закон говорит об индивидуальных служебных спорах, понимая под ними неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

По всей видимости, законодатель в данном случае презюмирует, что на государственной гражданской службе возникают только индивидуальные, а не коллективные споры. Эту точку зрения поддерживает, в частности, С. В. Линецкий, отмечающий следующее: «На гражданской службе коллективных споров не возникает ввиду отсутствия коллективно-договорного регулирования служебных отношений. В связи с этим нет никакой необходимости называть спор, возникающий из отношений гражданского служащего и государственного органа, “индивидуальным”»⁴. Л. А. Чиканова также отмечает, что «коллективный договор между нанимателем (представителем нанимателя) и гражданскими служащими вряд ли может заключаться, поскольку условия труда гражданских служащих устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами. В связи с этим коллективный трудовой спор, возникающий обычно либо на стадии коллективных переговоров, либо по поводу неисполнения (ненадлежащего исполнения) условий коллективного договора, соглашения, теряет практическое значение. В силу этого такие коллективные трудовые споры также исключены для гражданских служащих»⁵.

Справедливости ради нужно отметить, что в учебной и научной литературе есть и другие мнения на этот счет. Так, М. В. Пресняков и С. Е. Ча-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ *Линецкий С. В.* Служебный спор и порядок его разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 41.

⁵ *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 268.

нов полагают, что, поскольку законодательство о государственной гражданской службе не регулирует разрешение коллективных служебных споров, при разрешении коллективных трудовых споров, возникших на государственной гражданской службе, необходимо руководствоваться нормами Трудового кодекса РФ⁶. В. В. Коробченко и В. А. Сафонов утверждают, что служебные споры могут возникать в рамках коллективных (социально-партнерских) отношений с участием гражданских служащих в лице их представителей, с одной стороны, и представителя нанимателя, с другой стороны, по поводу заключения, изменения или выполнения коллективных договоров и соглашений, принятия локальных актов, регулирующих профессиональную деятельность гражданских служащих⁷. Д. Б. Миннингулова отмечает, что в силу отсутствия прямого запрета на коллективные служебные споры на гражданской службе, в основу регулирования рассматриваемых споров могут быть положены нормы трудового права⁸.

Вряд ли можно согласиться с указанными позициями авторов, возразить которым можно по следующим основаниям: во-первых, существующая в трудовом праве, традиционная трактовка коллективного спора, субсидиарное применение которого предлагается учеными, предусматривает его понимание как неурегулированного разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов. В условиях же публичной службы участие государственных служащих в установлении и изменении условий службы (труда) исключено, так же как должно быть исключено и заключение коллективных договоров, соглашений, реализация других форм социального партнерства. Регламентация государственных служебных отношений осуществляется исключительно императивно, т.е. только путем принятия законов и подзаконных актов, а регулирование условий службы в коллективно-договорном и индивидуально-договорном порядке невозможно. В связи с этим полагаем, что получившая известное распространение практика заключения коллективных договоров на государственной службе⁹ должна быть признана незаконной и пресечена.

⁶ См.: *Пресняков М. В.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011. С. 335.

⁷ См.: *Коробченко В. В., Сафонов В. А.* Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // *Lex Russica*. 2016. № 10. С. 195–196.

⁸ См.: *Миннингулова Д. Б.* Правовое регулирование коллективных служебных споров на государственной гражданской службе // *Правовое государство : теория и практика*. 2011. № 3 (25). С. 62–63.

⁹ См., например: Коллективный договор Министерства иностранных дел Российской Федерации на 2015–2017 годы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Указанная позиция подтверждается, в частности, и тем, что недавними изменениями, внесенными в Федеральный закон «О государственной гражданской службе», из текста закона были исключены упоминания о коллективных договорах (например, из текста ст. 45, регуливающей служебное время и время отдыха). По всей видимости, подобные упоминания в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» о коллективном договоре были всего лишь проявлением несовершенства законодательной техники. Приведение же служебного законодательства к стандартам публичной службы, свободной от частно-правового регулирования, выглядит вполне справедливым и должно найти свое воплощение в конечном итоге в полном отказе от субсидиарного применения норм трудового права.

Возвращаясь к понятию коллективного спора, констатируем, что его предметом являются вопросы установления и изменения условий труда, а на государственной службе возникновение подобных разногласий невозможно, следовательно, коллективные споры не могут и не должны возникать на государственной службе. Во избежание дальнейшего развития дискуссий на данную тему целесообразно было бы прямое установление в тексте Федерального закона «О государственной гражданской службе» запрета на коллективные споры по поводу установления и изменения условий службы, а равно на заключение коллективных договоров и соглашений. Это отнюдь не должно означать, что исключены «групповые» индивидуальные служебные споры по вопросам применения законов и подзаконных актов о гражданской службе.

Во-вторых, отрицание такого явления, как коллективный служебный спор, может быть аргументировано принципиальной невозможностью создания и функционирования в системе государственной службы органов по разрешению коллективных споров, а также запретом для государственных гражданских служащих, предусмотренным ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. В данном случае необходимо также возразить и на утверждение Д. Б. Миннингуловой о том, что это нормативно-правовое предписание распространяется только на порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров¹⁰. Вместе с тем в тексте статьи отсутствует упоминание «индивидуальный»; думается, что подобное установление является сознательным действием законодателя в целях установления общего запрета на такой крайний способ разрешения служебных споров, как забастовка.

Резюмируя рассмотрение вопроса о коллективных спорах на государственной службе, можно сделать вывод, что законодатель в ст. 69 федерального закона, давая определение служебному спору, подчеркнул, что

¹⁰ См.: Миннингулова Д. Б. Проблемы регулирования права на забастовку государственных гражданских служащих Российской Федерации // Юридическая наука и практика : вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 2. С. 216.

на государственной службе возможны лишь индивидуальные служебные споры.

Анализ нормативной правовой базы института служебных споров не должен ограничиваться лишь сферой государственной гражданской службы, поскольку аксиоматично, что споры имеют место во всех видах государственной службы. При этом следует иметь в виду, что не все законы о видах государственной службы знают термин «служебные споры». Так, в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹, действие которого распространено на лиц, имеющих специальные звания и проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, под служебным спором в органах внутренних дел понимается неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и сотрудником органов внутренних дел или гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявшим на службе в органах внутренних дел, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и сотрудником. Наряду с этим закон прямо указывает, что коллективные служебные споры в органах внутренних дел не допускаются. Подобное установление, заслуживающее всемерного одобрения, целесообразно, как уже говорилось выше, распространить на гражданскую, а также иные виды государственной службы.

Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹² почти дословно дублирует понятие «служебный спор», изложенное в федеральном законе о службе в органах внутренних дел.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹³ говорит лишь о возможности обжалования решений об увольнении и о переводе сотрудников таможенных органов, оставляя за пределами своего внимания другие служебные споры. Аналогичное закрепление получили данные вопросы в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденном постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1¹⁴, нормы которого продолжают действовать в отношении сотрудников органов Федеральной службы исполнения наказаний. Указанное

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

¹² Там же. 2016. № 22. Ст. 3089.

¹³ Там же. 1997. № 30. Ст. 3586.

¹⁴ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

Положение регулирует сроки и порядок обращения за разрешением споров по вопросам восстановления в должности, специальном звании, на службе, основания для восстановления и порядок возмещения причиненного ущерба сотрудникам.

В Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁵ и Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете»¹⁶ также раскрываются только вопросы восстановления в должности и на службе в органах прокуратуры и Следственном комитете.

В Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» термин «служебные споры» не используется, но подразумевается в контексте возможности военнослужащих на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, нетрудно заметить, что последовательное развитие законодательства о государственной службе находит свое выражение в движении от фрагментарного регулирования вопросов восстановления на службе к закреплению комплекса положений, посвященных рассмотрению служебных споров.

Анализируя понимание такой категории служебного права, как «служебный спор», и учитывая взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы, неизбежно возникает вопрос о спорах, связанных с прохождением муниципальной службы. Ответ на вопрос о соотношении служебных споров, возникающих на государственной службе и споров на муниципальной службе, отнюдь не очевиден. С одной стороны, схожесть институтов государственной гражданской и муниципальной службы позволяет распространить рассуждения о сущности служебных споров и на муниципальную службу, а с другой – необходимо учитывать, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁷. В связи с этим, не претендуя на окончательное разрешение указанной проблемы, следует отметить, что рассуждения о природе служебных споров будут справедливы и для муниципальной службы при условии создания исключительно публично-правового института муниципальной службы.

Говоря о категориальном аппарате, используемом в судебной практике разрешения служебных споров, отметим, что до настоящего времени не сложилось единообразного применения терминологии, касающейся служебных споров. Так, в Обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г.¹⁸, используется термин

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁶ Там же. 2011. № 1. Ст.15.

¹⁷ Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«споры, связанные с прохождением службы гражданскими и муниципальными служащими», а в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»¹⁹ «споры, связанные с прохождением военной службы», в Обзоре практики применения судами в 2014–2016 гг. законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.²⁰, категория «служебные споры» также не упоминается.

Думается, что дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы государственной службы должно воплотить идею формирования полноценного комплексного административно-правового института служебных споров во всех законах о видах государственной службы. Нет сомнений и в том, что и в законодательстве о государственной службе, и в управленческой и судебной практике должно прочно укорениться базовое универсальное понятие «служебный спор».

¹⁹ Рос. газета. 2014. 4 июня.

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Баландина О. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: shchepilova@yandex.ru

Тел.: 8-960-134-96-02

Voronezh State University

Balandina O. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Processual Law Department

E-mail: shchepilova@yandex.ru

Tel.: 8-960-134-96-02