

Анна СОЛОВЬЁВА

## ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫЕ СПОРЫ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ (теоретические и практические проблемы)

*Статья посвящена материально-правовым и процессуально-правовым проблемам рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров на гражданской службе РФ. Автор исследует публично-правовую природу государственно-служебных споров, предлагает их классификацию, формулирует предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе и гражданско-процессуального законодательства. The article is devoted to the legal problems of consideration and the settlement of state-service disputes on civil service of the Russian Federation. The author investigates public-legal nature of state-service disputes, offers their classification, and formulates proposals on perfection of the legislation on public service and the civil-remedial legislation.*

**Ключевые слова:**

государственная служба, служебный спор, административная юстиция, правовой статус государственного гражданского служащего; state service, service dispute, administrative justice, legal status of the state civil employee.

Новые законы о государственной службе стали основой как создания новой отрасли российского законодательства — государственно-служебного права, так и дальнейшего поступательного развития правового института государственной службы в рамках публичного, прежде всего административного, права. Специфика государственно-служебных правоотношений обуславливает необходимость формирования особых, специализированных средств их защиты, одним из которых является рассмотрение и разрешение споров, связанных с государственной службой.

Статья 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup> в числе основных принципов построения и функционирования системы государственной службы называет «защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц». ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> также закрепляет этот принцип, называя его принципом «защищённости гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность» (п. 8 ст. 4).

Данные положения законов в сочетании со статьями Конституции РФ: 33 (право граждан на обращение) и 46 (право на судебную защиту) образуют конституционно-правовую основу для защиты прав государственных служащих путём рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров. Названные споры являются новыми для нашего законодательства и правоприменительной практики; их сущность, виды, порядок рассмотрения, к сожалению, ещё не в полной мере исследованы в науке административного права.

В практической деятельности кадровых служб государственных органов и судов возникают серьёзные трудности в применении законодательства о государственной службе. Можно отметить следующие блоки вопросов, требующих своего законодательного решения.

СОЛОВЬЁВА

Анна  
Константиновна —  
к.ю.н., доцент  
кафедры  
административного  
права СЗАГС.  
kashina\_soc@inbox.ru

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями на 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063. Далее — Закон о системе государственной службы.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями на 18 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2004, № 31, ст. 3215. Далее — Закон о гражданской службе.

Первый блок вопросов касается публично-правовой сущности государственного-служебного спора.

Статья 69 Закона о гражданской службе закрепляет легальное определение индивидуального служебного спора, которое повторяет по своему содержанию ст. 381 Трудового кодекса РФ<sup>1</sup>. Использование термина «индивидуальный служебный спор» представляется не вполне обоснованным, так как не отражает его публично-правовой сущности. Для обозначения таких споров было бы целесообразно ввести в законодательство термин «государственно-служебный спор».

Государственно-служебный спор содержит в себе все признаки публично-правовых споров. Во-первых, он имеет особое основание — нарушение законодательства о государственной службе, регулирующей деятельность по осуществлению задач и функций государства и государственных органов, связанных в том числе с реализацией государственными служащими предоставленных им полномочий по применению мер юридически властного, а иногда и административно-принудительного характера.

Во-вторых, сфера возникновения спора связана с реализацией государственно значимого интереса, то есть сферой публичного права, даже если спор затрагивает пенсионные права служащего, ведь обязанность их обеспечить возложена на государство Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Сущность споров данного вида состоит в том, что они возникают в связи с реализацией правового статуса государственного служащего или прохождением государственной службы. По своей правовой природе статус государственного служащего является публично-правовым (административно-правовым), что и обуславливает публично-правовой (административно-правовой, государственно-управленческий) характер спора.

В-третьих, это состав участников. В соответствии с Законом о гражданской служ-

бе, спорное (конфликтное) публично-правовое правоотношение возникает между представителем нанимателя государственного служащего и государственным служащим (или гражданином) в связи с нарушением ими норм законодательства о государственной службе.

Стороны спора не равны в объёме властных полномочий; права государственного служащего существенно ограничиваются федеральным законом, реестром должностей; при заключении служебного контракта не действуют диспозитивные начала, стороны обязаны закрепить в служебном контракте все положения, предусмотренные законом, реестром должностей, а должностной регламент является одновременно и существенным условием служебного контракта, и частью административного регламента государственного органа, который утверждается представителем нанимателя в одностороннем порядке.

Кроме того, не следует забывать, что при нарушении прав государственного служащего он лишён тех широких возможностей защиты, которые предоставлены работникам ТК РФ: он не может прекратить исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора (п. 15 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе), в том числе не имеет права на забастовку, на самозащиту своих служебных прав (гл. 59 ТК РФ), не имеет права на публичные высказывания о своей службе (п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе).

В-четвёртых, это особые средства разрешения спора. Разрешение государственно-служебных споров производится специально создаваемыми для этих целей органами: комиссиями по служебным спорам, комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в специально предусмотренных процессуальных формах.

Второй блок образуют вопросы классификации государственно-служебных споров. Правильное деление их на виды должно обеспечить правильный выбор средств и способов их разрешения. От вида спора зависит выбор органа, уполномоченного его рассматривать, а также сроки и порядок его рассмотрения.

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями на 24 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2002, № 1 (часть 1), ст. 3. Далее — ТК РФ.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изменениями на 24 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4831.

Наиболее эффективной представляется классификация государственно-служебных споров по их юридическому содержанию. Так можно выделить:

- споры о нарушении должностных прав служащего (например, права на получение информации, документов, на обеспечение условий службы и т.п.);

- споры о нарушении личных прав служащего (права на денежное содержание, отдых, государственные гарантии);

- споры, связанные с прохождением государственной службы (с соблюдением запретов, ограничений по службе, требований к служебному поведению, с процедурами конкурса, аттестации, квалификации экзамена, с присвоением классного чина);

- дисциплинарные споры;

- споры, связанные с прекращением государственной службы;

- споры о материальной ответственности государственного служащего.

Значение имеет и классификация споров по составу его участников, так можно различать споры, где стороной выступает:

- действующий государственный служащий;

- гражданин, поступающий на государственную службу;

- гражданин, уволенный с государственной службы.

Закон о гражданской службе ставит проблему выделения в данной классификации споров ещё одного вида. В частности, положения его ст. 3, в противоречие базовому Закону о системе государственной службы, расширяют понятие государственной гражданской службы, включая в неё ещё и «нахождение в кадровом резерве и другие случаи». Такие случаи, действительно, могут иметь место на основании Закона о гражданской службе. Например, в соответствии с ч. 10 ст. 58 при применении такого дисциплинарного взыскания, как освобождение от должности, гражданский служащий включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе; ещё одним примером такого случая является включение в кадровый резерв гражданина, с которым приостановлен служебный контракт (ч. 1 ст. 39). Какие права и обязанности имеются у таких лиц, как они реализуют своё право на защиту? Ответить на эти вопросы поможет введение ещё одного вида госу-

дарственно-служебных споров — «споры с гражданами, состоящими в кадровом резерве на гражданской службе».

В отдельную группу споров можно выделить государственно-служебные споры, связанные с реализацией государственных гарантий гражданским служащим. Так, большой объём разногласий между гражданскими служащими и государственными органами связан с исчислением стажа государственной службы для назначения надбавки за выслугу лет и пенсионного обеспечения служащего. Данные споры носят сложный характер: они связаны не только с государственной службой, но и с вопросами исчисления трудового стажа, который может быть засчитан в стаж государственной службы, в каждом конкретном случае такой спор решается индивидуально.

Третий блок вопросов связан с составом участников государственно-служебного спора. Субъектами государственно-служебного отношения выступают государство и гражданин. Государственно-служебное отношение — это правовая связь между государством-нанимателем и гражданским служащим. Именно в процессе реализации данного публичного правоотношения происходит реализация государственно значимого интереса, проведение государственной политики, осуществление определённой государственной функции.

Государственно-служебное отношение следует отличать от трудового правоотношения. Трудовое правоотношение носит частноправовой характер, его субъекты равны между собой и принудительная реализация правоотношения возможна только путём обращения в суд. Для возникновения трудовых правоотношений достаточно только одного юридического факта — факта заключения и подписания трудового договора. Вступление в силу трудового договора является моментом, с которого гражданин приобретает правовой статус работника и в силу этого обязан подчиняться внутреннему трудовому распорядку организации, режиму труда.

Государственно-служебное отношение — это публично-правовое, а точнее, административное правоотношение, оно служит реализации не частного, как в трудовом правоотношении, интереса, а государственного, публичного. Стороны такого правоотношения не равны в объёме властных полномочий, государственный служащий

подчинён государству, несёт перед ним повышенную ответственность за выполнение возложенных на него государственно-служебных обязанностей, соблюдение запретов и ограничений по государственной службе. Для возникновения правоотношения на государственной гражданской службе одного подписания служебного контракта недостаточно, необходимо пройти конкурсные процедуры, требуется акт представителя нанимателя о назначении на должность гражданской службы (ст. 13 Закона о гражданской службе).

Было бы правильнее урегулировать все вопросы правового статуса гражданских служащих, порядок прохождения гражданской службы и порядок разрешения государственно-служебных споров в соответствующем федеральном законе и полностью исключить действие норм трудового права в этой сфере, подобно тому как это сделано для военнослужащих (ч. 8 ст. 11 ТК РФ). Данная проблема может быть решена в полном объёме только в перспективе путём разработки и принятия Кодекса государственной службы РФ.

Следует продумать конструкцию государственно-служебного отношения, служебного контракта и государственно-служебного спора, сохранив принцип служения государству. В этой связи было бы возможно назвать такой контракт государственно-служебным, включить в него государство как сторону государственно-служебного правоотношения в качестве нанимателя. Полноправными представителями нанимателя могли бы стать государственные органы, а их руководители или лица, замещающие государственные должности, могли бы выступать только как законные представители государственных органов и подписывать от имени государственных органов соот-

ветствующие акты по государственной службе<sup>1</sup>.

При таком подходе начальные строки государственно-служебного контракта могли бы выглядеть следующим образом: «Государственный орган (наименование государственного органа), действующий от имени нанимателя (Российской Федерации, субъекта РФ), в лице руководителя государственного органа (наименование должности руководителя, его фамилия, имя и отчество), действующего на основании (правовой акт, устанавливающий полномочия руководителя)...».

Соответственно, одним из участников государственно-служебного спора также являлся бы наниматель гражданского служащего (Российская Федерация или её субъект), действующий от лица соответствующего государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность, а интересы государственного органа представлял бы его руководитель.

В настоящее время было бы целесообразно разработать и принять специальный ФЗ «О государственно-служебных спорах», а также внести соответствующие дополнения в ГПК, где должна быть предусмотрена специальная глава в разделе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», посвящённая особенностям судебного рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров. Административный порядок разрешения государственно-служебных споров в перспективе мог бы быть урегулирован в специальной главе Кодекса государственной службы РФ.

<sup>1</sup> Предпосылкой для подобного изменения законодательства может являться Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в которой говорится, что «от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочия работодателя возлагаются на государственный орган, в котором проходит службу государственный служащий».