

СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ КАК РАЗНОВИДНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ

О. Б. Баландина

Воронежский государственный университет

CONTENT CHARACTERISTICS OF SERVICE DISPUTES AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE LEGAL DISPUTES

O. B. Balandina

Voronezh State University

Аннотация: на основе анализа нормативных правовых актов, позиций представителей науки административного и трудового права рассматриваются понятие, правовая природа и содержание служебных споров. Анализируются стороны, предмет и основание споров, связанных с прохождением государственной службы различных видов. Предлагается универсальное понятие служебного спора и делается вывод о том, что исследуемая правовая категория является разновидностью административно-правовых споров.

Ключевые слова: служебный спор, неурегулированное разногласие, административно-правовой спор, государственная служба.

Abstract: based on the analysis of regulatory legal acts, the positions of representatives of the science of administrative and labor law, the concept, legal nature and content of service disputes are considered. The parties, subject and basis of disputes related to the performance of various types of public service are analyzed. A universal concept of an official dispute is proposed and the conclusion is drawn that the legal category under study is a type of administrative legal dispute.

Key words: service dispute, unresolved disagreement, administrative legal dispute, public service.

Сложившаяся ситуация двойственности процессуальных порядков разрешения служебных споров в практике судов общей юрисдикции, различные научные подходы к пониманию сущности и правовой природы споров, связанных с прохождением государственной службы¹, вни-

мание законодателя к вопросам совершенствования служебного и административного процессуального законодательства обуславливают актуальность исследования понятия и содержания служебных споров. Системный подход к пониманию служебного спора приводит к необходимости выявления различных аспектов исследуемого понятия, которое можно рассматривать как правовой институт, правоотношение и правовое явление.

Институт служебного спора представляет собой комплексный правовой институт, включающий нормы служебного права, являющегося подотраслью административного права, нормы трудового, гражданского процессуального права и административного процессуального права, регулирующие отношения по рассмотрению и разрешению служебных споров.

¹ См., например: *Лецина Э. Л.* Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров // *Актуальные проблемы российского права.* 2022. № 1. С. 49–59; *Стахов А. И., Порываев С. А.* Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // *Правоприменение.* 2022. Т. 6, № 4. С. 261–276; *Гуринович А. Г.* Об актуальных изменениях в законодательстве о государственной гражданской службе в части, касающейся рассмотрения индивидуальных служебных споров // *Российская юстиция.* 2021. № 2. С. 46–48; *Панкова О. В.* Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве

© Баландина О. Б., 2023

Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2017. № 6. С. 67.

При рассмотрении служебного спора в качестве правоотношения представляется допустимым обращение к научным трудам в сфере трудового права. Так, И. А. Костян, рассматривая индивидуальный трудовой спор как правовую категорию, отмечает наличие в его содержании двух видов правоотношений: процедурного и процессуального. Процедурное правоотношение возникает по поводу урегулирования разногласий сторонами спорного правоотношения при непосредственных переговорах (самостоятельно или с участием представителей). Процессуальное правоотношение возникает в связи с обращением заинтересованного лица в соответствующий юрисдикционный орган с заявлением о разрешении индивидуального трудового спора. Эти правоотношения складываются в определенной последовательности, направлены на достижение единого правового результата, образуют нечто единое целое и представляют собой определенную систему. Все это дает основание полагать, что содержанием индивидуального трудового спора является правовая (юридическая) процедура. Правоотношения, составляющие содержание индивидуального трудового спора, имеют структуру, аналогичную любому правоотношению: ему присущи субъект, объект, содержание. Его возникновению, изменению, прекращению предшествует юридический факт².

С точки зрения С. В. Линецкого, служебный спор представляет собой новое, охранительное правоотношение, производное от спорного материального правоотношения. Служебный спор – это охранительное правоотношение, которое возникает в связи с действительным или предполагаемым нарушением прав и неисполнением обязанностей субъектов служебного правоотношения и характеризуется возникновением таких прав и обязанностей у этих субъектов, каких до правонарушения не существовало. Осуществление данных прав и обязанностей – способ реализации охранительного правоотношения. В результате реализации охранительного правоотношения-спора (путем оспаривания и разрешения служебного конфликта) нарушитель может лишиться определенных прав или же на него может быть возложена обязанность, не существовавшая ранее, с прекращением или нарядом

с сохранением ранее возникшей в регулятивной служебном правоотношении обязанности³.

Придерживаясь традиционного в теории права понимания правоотношений, под служебным спором как правоотношением будем понимать общественное отношение, возникающее в процессе рассмотрения и разрешения служебных споров и урегулированное нормами административного, трудового, гражданского процессуального и административного процессуального права. Основанием его возникновения служит сложный юридический состав, включающий совокупность следующих юридических фактов: возникновение разногласий по предмету спора; их неурегулирование; факт обращения в органы по рассмотрению служебных споров. Субъектами правоотношений являются не только стороны служебного спора, но и органы, разрешающие споры, а также другие лица, участвующие в рассмотрении споров. Объектом правоотношений является устранение служебного спора, урегулирование разногласий, послуживших основанием его возникновения. А содержание правоотношений составляют права и корреспондирующие им обязанности субъектов правоотношений.

И, наконец, главным, неизбежно возникающим вопросом является вопрос о понимании служебного спора как правового явления. При этом задачи определения служебного спора находятся в органичной связи с необходимостью установления его содержания, поскольку дефиниция должна содержать указание на все существенные признаки содержательной стороны раскрываемого понятия.

Служебные споры определяются через такие категории, как «юридический спор», «правовой спор», «разногласия», «противоречия», «конфликт» и пр. В данном случае необходимо установить, какой из терминов является наиболее приемлемым.

Сам термин «спор», как отмечается в научной литературе⁴, в толковых словарях интерпретируется в двух значениях: а) в быденном смысле он понимается как «словесное состязание, обсуждение чего-либо, в котором каждый отстаивает свое мнение» и б) в специальном юридическом смысле он трактуется как «раз-

² См.: Костян И. А. Индивидуальные трудовые споры и гарантии их разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 29.

³ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 50.

⁴ См.: Там же. С. 45.

ногласие, решаемое судом»⁵ либо как «взаимное притязание на владение чем-либо, разрешаемое судом»⁶. Также существует мнение о том, что служебный спор является разновидностью служебного конфликта. Так, М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов отмечают, что конфликты между сторонами служебных правоотношений могут возникать по самым разным поводам, основаниям и на любом этапе существования служебного правоотношения. При этом «конфликт» далеко не всегда считается синонимом правового термина «служебный спор». Многие служебные конфликты могут существовать в государственном органе годами, практически никак не проявляясь вовне, либо получать разрешение путем договоренностей между представителем нанимателя и государственным служащим. Нередко государственные служащие отказываются выносить возникающие между ними и представителем нанимателя разногласия на рассмотрение органов, уполномоченных государством разрешать служебные споры. Только тогда, когда стороны, не желающие мириться с существующим положением, не сумев разрешить проблемы путем взаимных уступок, обращаются для ее разрешения в специальные органы, служебный конфликт переходит в стадию служебного спора⁷.

Соглашаясь с указанной позицией, С. В. Линецкий определяет служебные споры как правовые конфликты, возникающие между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе в связи с нарушением служебных прав заявителя, и подлежащие рассмотрению в административном или судебном порядке по требованию одной из сторон. В этом случае автор предлагает рассматривать понятие «служебный спор» как отдельный вид служебных конфликтов, отличительной чертой которого является его юридический характер и потенциальная возможность его разрешения в рамках установленных законом процедур. В результате, по мнению ученого, понятия «служеб-

ный спор» и «служебные конфликты» (включающее не только правовые, но и иные служебные конфликты) соотносятся как часть и целое, вид и род⁸.

Поскольку приведенное определение несколько несовершенно, например в части указания на административный порядок разрешения правовых конфликтов, возможность применения которого будет справедлива для иных видов государственной службы, но не в полной мере для гражданской службы, поскольку споры на гражданской службе могут рассматриваться комиссией по служебным спорам, а природа этого органа носит не вполне административный характер, конфликтологический подход к пониманию сущности служебных споров не вызывает принципиального отторжения.

Вместе с тем справедливыми представляются следующие рассуждения С. В. Линецкого: «определение служебного спора через родовое понятие служебного конфликта среди прочих недостатков имеет один, на первый взгляд простой, но по сути своей весьма существенный изъян: термин “конфликт”, производный от латинского слова “conflictus”, сам требует развернутой интерпретации и строго доктринального определения. Кроме того, действующее российское законодательство данным термином не оперирует. ...Следовательно, концепция “служебный спор – разновидность разногласия” требует дальнейшей расшифровки, в результате которой на вопрос, в чем состоит этот конфликт, неизбежен ответ: в разногласиях. Все это свидетельствует о том, что наиболее заслуживающей внимания является трактовка служебного спора как разногласия, причем разногласие должно пониматься именно как сущность данного спора, а не форма его объективизации или его повод. Определение спора как разногласия охватывает все случаи возникновения служебных споров, а формой их объективизации выступает несовпадение, различие, противоположность правовых позиций сторон»⁹.

Таким образом, оптимальной категорией, используемой для определения служебного спора, можно признать категорию «разногласие».

Следующий принципиальный вопрос, подлежащий обязательному разрешению, касается включения в исследуемое понятие служеб-

⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 292.

⁶ Словарь современного русского литературного языка. М.-Л., 1963. Т. XIX. С. 562.

⁷ См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Разрешение служебных споров (теоретические и практические проблемы) // Гражданин и право. 2006. № 6. С. 84.

⁸ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 46.

⁹ Там же. С. 46–47.

ного спора прилагательного «неурегулированные» применительно к разногласиям. При этом необходимо принимать во внимание, что во всех легальных определениях служебных споров, содержащихся в ст. 69 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰ (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе), ст. 72 Федерального закона 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 (далее – Федеральный закон о службе в органах внутренних дел), ст. 72 Федерального закона 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, содержится указание на данный признак разногласий. Аналогичным образом сформулировано определение служебного спора в уголовно-исполнительной системе и органах принудительного исполнения в соответствующих федеральных законах¹³.

В юридической литературе существуют различные мнения относительно необходимости использования данного термина. Например, у С. В. Линецкого трактовка вопроса о характере

разногласий вызывает большие возражения¹⁴. В качестве аргументов автор приводит положения, сформулированные в науке трудового права: 1) «наличие разногласия между сторонами правоотношения означает само по себе наличие спора»¹⁵; 2) «урегулированных разногласий не может быть, ибо если они существуют, значит еще не урегулированы»¹⁶. Понятие «неурегулированные» при характеристике правового спора, по мнению ученого, имеет смысл применять не к его главному атрибуту – разногласиям, а по отношению к его предмету – конкретному кругу неурегулированных вопросов, по поводу которых складываются эти разногласия. Именно возникновение определенных вопросов, их нерешенность, неурегулированность порождают разногласия¹⁷. В свою очередь, уже фактом своего существования разногласия выражают наличие определенной неурегулированности, в том числе дисбаланса, рассогласованности прав и обязанностей, несоответствия действий субъектов закону, противоречия нормативных актов друг другу и т. д.¹⁸

Также большие сомнения вызывает у С. В. Линецкого и используемое законодателем в определении служебных споров указание на субъекты, которые компетентны их разрешать. Отсутствие необходимости такого указания, как полагает автор, обусловлено целым рядом обстоятельств: 1) правовой спор как разногласие о правах и обязанностях может быть разрешен и без юрисдикционного органа путем урегулирования самими сторонами либо с участием посредника (примирителя), если такие процедуры установлены законом; 2) органы, компетентные разрешать правовой спор, выступают в качестве признаков не этого спора, а процессуальной формы защиты нарушенных прав. Эти органы не входят в субъектный состав спора и не могут характеризовать его свойства. Более важно, на взгляд С. В. Линецкого, при формулировании определения служебного спора указывать на то, что он реализуется в рамках определенных

¹⁰ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

¹² О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

¹³ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» : федер. закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ ; О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 47.

¹⁵ Голощапов С. А., Толкунова В. Н. Трудовые споры в СССР. М., 1974. С. 7.

¹⁶ Голощапов С. А. Понятие, виды, причины, подведомственность трудовых споров. М., 1984. С. 6.

¹⁷ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 48.

¹⁸ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 41.

правовых форм, каковыми являются юридические процедуры его заявления и разрешения¹⁹.

Не вступая в полемику на сугубо теоретическом уровне и учитывая, что институт служебных споров является в большей степени процессуальным, нежели материальным, правовым институтом, целесообразным представляется изложить некоторые исходные положения, отражающие позицию автора настоящего исследования по рассматриваемому вопросу.

Для различения близких по смыслу и содержанию понятий «спор» и «разногласия», при том что одно из них детерминирует другое, следует признать необходимым использование в определении служебного спора термина «неурегулированные разногласия». Спор с точки зрения процессуального законодательства должен признаваться таковым только тогда, когда разногласие не было урегулировано сторонами спора, и только при условии, что о таких разногласиях было заявлено в орган (или лицу), уполномоченный рассматривать служебные споры.

По нашему мнению, разногласия в динамике могут выглядеть следующим образом:

1) возникновение разногласия при наличии определенного повода и основания;

2) его развитие, предполагающее несколько вариантов:

а) непосредственное обращение одной из сторон к другой стороне разногласия, следствием которого может стать его разрешение, удовлетворяющее всех его участников. В этом случае имеет место факт урегулирования разногласий, но очевидно, что в «анамнезе» они существовали. Так, при отказе государственному гражданскому служащему в предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска за выслугу лет он может обратиться непосредственно к представителю нанимателя. Последний после дополнительных консультаций с отделом кадров и государственной службы, а также с юридическим отделом данного органа, в котором осуществляется государственная служба, может признать правомерность притязаний государственного служащего и издать приказ о предоставлении такого отпуска. Таким образом, при непосредственных переговорах разногласия были урегулированы;

б) обращение за непосредственным урегулированием разногласий может повлечь отказ

в удовлетворении заявленных требований, что в свою очередь влечет:

б¹) обращение в органы по рассмотрению служебных споров (или к вышестоящему руководителю), и тогда неурегулированные разногласия становятся служебным спором. Так, в приведенном примере после отказа представителя нанимателя предоставить государственному гражданскому служащему отпуск последний может обратиться с соответствующим заявлением в комиссию по служебным спорам или в суд;

б²) «фиксацию» указанной ситуации на уровне неурегулированных разногласий без обращения в органы, уполномоченные на разрешение служебных споров, так как субъект спора не посчитал возможным и необходимым заявлять свои требования в таком порядке. Подобная ситуация может быть обусловлена разными причинами, в том числе понимаемой неизбежностью осложнения отношений с другой стороной разногласий, предполагаемой бесперспективностью такого обращения и пр. В данном случае разногласие остается неурегулированным, но не переходит в разряд служебных споров. Впрочем, ситуация в любой момент может измениться, сторона может предъявить свое требование путем обращения в органы по рассмотрению служебных споров. Подобная практика имеет известное распространение, когда государственные служащие предъявляют свои требования о выплате, например задолженности по денежному содержанию, уже после увольнения с государственной службы;

в) обращение в органы по рассмотрению служебных споров без предварительного непосредственного обращения к другой стороне. В данном случае в условиях отсутствия в действующем законодательстве обязанности непосредственного урегулирования разногласий субъект спора не предпринимает подобных попыток и сразу обращается в органы, разрешающие споры;

г) «угасание» разногласий без попыток их урегулирования. Подобная ситуация может сложиться по причинам, описанным применительно к варианту б². Так, государственный служащий, вообще не предпринимая попыток урегулирования разногласий, оставляет положение предполагаемого нарушения своих прав без изменения. Но и в этом случае обстановка может измениться и служащий может совершить юридически значимые действия, направленные

¹⁹ См.: *Линецкий С. В.* Служебный спор и порядок его разрешения. С. 49.

ные на урегулирование разногласий и разрешение спора.

Таким образом, нами предполагается наличие следующих обязательных признаков служебного спора:

- неурегулированность разногласий;
- факт обращения в органы по разрешению служебных споров (или к уполномоченному вышестоящему руководителю).

Касаемо содержания служебного спора отметим, что позиции исследователей довольно схожи относительно понимания элементов, составляющих такое содержание. Например, С. В. Линецкий полагает, что содержание служебного спора представляет собой юридическую конструкцию, включающую три ключевых элемента: стороны (субъекты), предмет и основание²⁰. При этом такая конструкция опирается на фундаментальное исследование юридической конструкции административных споров А. Б. Зеленцова, который отталкивался от концептуальных представлений о структуре (содержании) иска и обозначил три основных элемента правового спора – стороны, предмет, основание. Выделение этих элементов, по его мнению, обосновывается практическими целями: к элементам правового спора должны относиться такие части, которые давали бы возможность его урегулирования или разрешения. Следовательно, элементы правового спора должны быть сходными с элементами иска, так как именно содержание спора объективно обуславливает и в значительной мере предопределяет элементный состав иска, посредством которого спор переносится на рассмотрение юрисдикционного органа²¹.

С. В. Линецкий отмечает, что построение конструкции правового спора должно опираться на действующее законодательство, в котором в той или иной мере находит воплощение юридический опыт его познания и правового регулирования форм его решения. Легальное определение правового спора в законодательстве отсутствует, равно как и специальное закрепление его составных элементов. Однако такие элементы законодателем выделяются в связи с необходимостью решения целого ряда практических вопросов. Дело в том, что по элементам спора опреде-

ляется их тождество. Законодатель выделяет три составляющих этого тождества: лица (стороны), предмет, основания. Если тождественный по сторонам, предмету и основанию спор уже рассмотрен и по нему имеется вступившее в силу решение суда, то разбирательство дела подлежит прекращению. Из данного положения следует, что законодатель фиксирует существенное практическое значение этих трех элементов и косвенным образом определяет их как фундаментальные составные части правового спора²².

Так или иначе, даже четко не структурируя содержание служебных споров, большинство ученых выделяют подобные элементы служебного спора²³.

Полагаем возможным согласиться с мнением о том, что содержание служебного спора составляют его стороны, предмет и основание. Представляется, что сторонами служебного спора являются, с одной стороны, государственный служащий, а с другой – должностное лицо, действующее от имени органа государственной власти, иного государственного органа, органа военного управления. Что касается первого субъекта служебных споров, то в соответствии со ст. 10 Федерального закона о системе государственной службы РФ государственным служащим (федеральным или субъекта РФ) является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета, бюджета федеральной территории, бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Исходя из этого определения государственного служащего, можно выделить основополагающие признаки указанного субъекта: наличие российского гражданства, осуществление профессиональной служебной деятельности, занятие должности государственной службы, по-

²² См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 80–81.

²³ См.: Коробченко В. В., Сафонов В. А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // LexRussica. 2016. № 10. С. 198 ; Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего на государственной гражданской службе, как разновидности административно-правового спора // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 70.

²⁰ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 81.

²¹ См.: Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 242–246.

лучение денежного содержания за счет средств соответствующего бюджета.

Вместе с тем следует отметить, что государственный служащий поименован в качестве стороны служебного спора только в ст. 69 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ, в которой закреплено, что субъектами спора являются гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе.

Основным субъектом служебного спора на гражданской службе выступает гражданский служащий, в связи с обращением которого по поводу действительного или предполагаемого нарушения его прав в органы по рассмотрению служебных споров и возникает служебный спор. Вместе с тем, как уже было сказано выше, стороной такого спора может быть гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе. Например, в соответствии со ст. 22 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение. В таком же порядке может быть обжаловано решение конкурсной комиссии. Кроме того, логичным представляется указание в качестве субъекта служебного спора гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, поскольку правильным и справедливым видится предоставление гражданам, уволенным с государственной службы, возможности обжаловать незаконное, по их мнению, увольнение или предъявить иное требование к другой стороне спора.

Применительно к иным видам государственной службы отметим, что в соответствующих законах государственные служащие не названы субъектами служебных споров. Да и в целом, федеральные законы о видах государственной службы не используют термин «государственный служащий», замену ему составляют такие понятия, как «сотрудник органов внутренних дел», «сотрудник федеральной противопожарной службы», «сотрудник таможенных органов», «сотрудник уголовно-исполнительной системы», «сотрудник органов принудительного исполнения», «сотрудник войск национальной гвардии», «сотрудник органов федеральной службы безопасности», «прокурорский работник», «сотрудник Следственного комитета».

Так, в Федеральном законе о службе в органах внутренних дел установлено, что субъектами служебных споров, возникающих в органах внутренних дел, являются сотрудник органов внутренних дел или гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявший на службе в органах внутренних дел. При этом, даже не замещая должности в органах внутренних дел, государственный служащий может обладать статусом сотрудника органа внутренних дел. А все споры, возникающие в том числе в условиях нахождения сотрудника органа внутренних дел в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, или прикомандирования, или обучения по очной форме обучения в должности курсанта, слушателя, являются служебными спорами.

В отношении иных видов государственной службы, ранее имевших общее название правоохранительной службы, вопрос определения первой стороны служебного спора должен разрешаться аналогично: субъектом служебного спора признается соответственно «сотрудник федеральной противопожарной службы», «сотрудник таможенных органов», «сотрудник уголовно-исполнительной системы», «сотрудник органов принудительного исполнения», «сотрудник войск национальной гвардии», «сотрудник органов федеральной службы безопасности», «прокурорский работник», «сотрудник Следственного комитета», а также гражданин, поступающий на службу либо ранее состоявший на службе.

Определяя стороны служебных споров применительно к военной службе, заметим, что законодательство о военной службе не использует понятие служебного спора и говорит лишь о праве военнослужащего на обжалование неправомερных действий. Так, в ст. 21 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» указано, что военнослужащие имеют право на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Неправомерные решения и действия (бездействие) органов военного управления и командиров могут быть обжалованы военнослужащими в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Субъектом служебных споров, возникающих в связи с прохождением военной службы, можно признать военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и граждан, пребывающих в мобилизационном людском резерве (в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации), а также бывших военнослужащих и граждан, изъявивших желание поступить на военную службу по контракту.

Раскрывая содержательную сторону служебных споров в части, касающейся их субъектов, и установив, что одной из таких сторон является государственный служащий, закономерным является обращение к исследованию статуса и другой стороны служебного спора. Прежде всего в данном вопросе обращает на себя внимание принципиально разный подход законодателя к определению второй стороны служебного спора.

В служебных спорах на гражданской службе в качестве такой стороны выступает представитель нанимателя гражданского служащего, которым является руководитель федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории или государственного органа субъекта Российской Федерации, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или федеральной территории.

В юридической литературе подвергается сомнению указание на представителя нанимателя гражданского служащего как сторону спора. Так, Л. А. Чиканова полагает, что представитель нанимателя является самостоятельным субъектом только служебно-трудового отношения, т. е. отношения, возникающего на основании служебного контракта. Следовательно, по ее мнению, он может являться стороной только такого служебного спора, который возник по поводу условий службы в данном конкретном государственном органе. Предметом же служебного спора, как указывает Л. А. Чиканова, помимо разногласий о применении служебного контракта, могут быть разногласия по поводу: а) применения законов и иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе; б) неправомерного отказа в поступлении на гражданскую службу; в) дискриминации в сфере государственной гражданской службы. Также она поясняет, что

законодательство о гражданской службе является комплексным и включает нормы различного содержания: это и условия профессиональной деятельности, и гарантии социального характера, и процедурные правила. В связи с чем разногласия на гражданской службе могут возникнуть не только по поводу условий профессиональной служебной деятельности, таких как предоставление отпуска, установление режима служебного времени, выплата денежного содержания и т. п., но и по поводу реализации других прав, составляющих правовой статус гражданского служащего, в частности, по поводу медицинского страхования гражданского служащего и членов его семьи, обязательного государственного социального страхования на случай заболевания или утраты трудоспособности, защиты гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей. Далее Л. А. Чиканова делает вывод о том, что индивидуальный служебный спор возникает из нарушения обязательств как служебно-трудового отношения, стороной которого является представитель нанимателя, так и государственно-служебного отношения, чьей стороной является государство как таковое. Иными словами, индивидуальный служебный спор может быть связан с любым элементом правового статуса гражданского служащего. В зависимости от характера спора должна определяться и вторая его сторона, т. е. представитель нанимателя или государство как таковое²⁴.

Интересной представляется также позиция С. В. Линецкого, который отмечает, что, подписывая служебный контракт с представителем нанимателя, служащий вступает в публично-правовые отношения непосредственно с нанимателем (Российской Федерацией или ее субъектом). При этом представитель нанимателя обладает собственной служебной правосубъектностью. Таким образом, на стороне властного субъекта служебных отношений выступает, с одной стороны, государство как таковое, с другой – представитель нанимателя (а в спорах о законности нормативных актов о государственной службе – государственный орган или должностное лицо,

²⁴ См.: Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практика : дис. д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 277–278.

издавшее спорный акт). При этом публично-правовой стороной служебного спора государство быть не может. Такой стороной может быть только конкретное должностное лицо (представитель нанимателя – в спорах о субъективном праве) или государственный орган или должностное лицо (в спорах об объективном праве). По итогам рассуждений о целесообразности обозначения в качестве публично-властной стороны служебного контракта конкретного должностного лица С. В. Линецкий делает вывод о том, что более логичным является обозначение в качестве такой стороны государственного органа, в котором осуществляет профессиональную деятельность служащий. Вместе с тем, он считает необязательным отказываться от термина «представитель нанимателя», а предлагает изменить его содержание, понимая под представителем нанимателя государственный орган²⁵.

Возражая указанным позициям авторов, отметим, что служебные споры как неурегулированные разногласия могут возникать между государственным служащим и конкретным лицом, действующим от имени нанимателя государственного служащего (Российской Федерации или ее субъекта). При этом представляется допустимым и необходимым сохранение в виде законодательного установления в качестве стороны служебного спора представителя нанимателя, поскольку он действует в служебных отношениях не от своего имени, а от имени государства. Наряду с этим, очевидно, что государство само по себе субъектом спора быть не может. В противном случае нужно предположить, что спор, возникающий с государством, будет разрешаться им самим же. Аксиоматично, что все государственные органы действуют от имени и в интересах государства. Но сам по себе государственный орган – это определенная структура в механизме государства, и он не обезличен. Его составляют должности, замещаемые, в свою очередь, должностными лицами, некоторым из них предоставлены полномочия действовать от имени этого органа государственной власти, а в широком смысле от имени государства. В рамках служебных отношений все юридически значимые действия в отношении государственных служащих совершаются именно представителем нанимателя, в качестве которого, как правило,

выступает руководитель органа, где осуществляется государственная служба. И разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта могут возникнуть у государственного служащего именно с руководителем, не с самим государственным органом, а с лицом, действующим от его имени. Еще одно замечание касается так называемых «споров об объективном праве». Полагаем, что такие споры не укладываются в понятие служебных споров, они выходят за их рамки. По существу, такие споры являются административными делами, ничем не отличающимися от административных споров, субъектами которых не выступают государственные служащие. Поэтому считаем, что в качестве стороны служебного спора справедливо назван представитель нанимателя гражданского служащего. Однако вопрос о государственном органе как субъекте указанных правоотношений должен быть решен не в рамках рассмотрения содержания категории «служебный спор», а с позиции процессуального порядка разрешения служебных споров. Так, в случае отнесения служебных споров к категории административных дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, целесообразным видится закрепление в специальной главе Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) в качестве одной из особенностей производства по такой категории административных дел положения, аналогичного зафиксированному в ст. 221 КАС РФ, согласно которому к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, где исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Таким образом, согласно представлениям автора настоящей статьи стороной служебного спора выступает представитель нанимателя гражданского служащего, который в рамках административного судопроизводства будет административным ответчиком, а соответствующий государственный орган должен быть привлечен в качестве второго административного ответчика.

Возвращаясь к вопросу о разности законодательных подходов в установлении субъектов служебных споров, возникающих на разных ви-

²⁵ См.: Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения. С. 83–84, 92.

дах государственной службы, обратимся к анализу законодательства о военной службе, который позволяет назвать таких субъектов, как органы военного управления и командиров (начальников). Указание командиров (начальников) в качестве самостоятельных субъектов служебных споров следует из единоначалия, являющегося одним из основных принципов строительства Вооруженных сил, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими. Единоначалие заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. Единоначалие выражается в праве командира (начальника), исходя из всесторонней оценки обстановки, единолично принимать решения, отдавать в установленном порядке соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение. Общевоинские уставы устанавливают обязанность подчиненных беспрекословно выполнять приказы начальника. Наряду с этим, допускается возможность обжалования выполненного военнослужащим приказа при условии несогласия с ним. Таким образом, сторонами служебного спора, связанными с военной службой, являются органы военного управления, а также командиры (начальники), которым предоставлены самостоятельные полномочия по единоличному принятию решений и отдаче приказов.

В сфере иных видов государственной службы, например в органах внутренних дел, субъект служебного спора представлен руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем, а также прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником). Такая ситуация объясняется «промежуточным» положением иных видов государственной службы между гражданской и военной службами.

Завершая рассмотрение вопроса о субъектах служебного спора, можно сделать предварительный вывод о том, что сторонами служебного спора являются государственный служащий (лицо, ранее состоявшее на государственной службе, лицо, поступающее на государственную службу) и руководитель, уполномоченный действовать от имени органа государственной власти,

иного государственного органа, органа военного управления, в котором осуществляется государственная служба.

Вместе с тем определение только круга субъектов служебных споров не позволяет точно очертить понятие служебных споров. Для решения указанной задачи нужно ответить на не менее важный вопрос о предмете служебных споров.

Предмет служебного спора как объект исследования не был обделен вниманием ученых-административистов, в также специалистов в сфере трудового права. Так, С. В. Линецкий пишет, что предметом служебного спора, по мнению законодателя, являются разногласия по поводу применения нормативных актов о государственной службе и служебного контракта, т. е. применение права. Однако, как указывает автор, применение права всегда предполагает принятие публично-правовым субъектом служебных отношений управленческих решений, оформляемых различного рода административными актами: постановлениями, приказами, распоряжениями и т. д. Данные акты носят индивидуальный властный характер и затрагивают права, обязанности и законные интересы субъектов служебных правоотношений. Таким образом, утверждает С. В. Линецкий, законодатель относит к предмету служебного спора индивидуальные акты представителя нанимателя. Подобный подход представляется исследователю односторонним, поскольку предметом служебного спора могут также быть и нормативные акты публичной власти²⁶.

Ранее нами уже были приведены аргументы против включения в предмет служебного спора вопросов об «объективном служебном праве» (о законности нормативных актов). Позволим себе не согласиться и с мнением С. В. Линецкого о том, что предметом служебного спора являются служебные права и обязанности и/или вопросы законности служебно-правовых актов, под которыми автор понимает одностороннее подзаконное волеизъявление государственного органа или должностного лица (в частности, представителя нанимателя), выраженное в документально оформленном решении или иной юридически значимой форме и направленное на установление, изменение, отмену правовых

²⁶ См.: Линецкий С. В. Предмет служебного спора // Административное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 44.

норм либо прав и обязанностей конкретных государственных служащих²⁷. Подобное понимание предмета служебного спора, по нашему мнению, допускает двойное указание на права и обязанности (одно – прямое, другое – опосредованное, через определение служебно-правового акта). Кроме того, такое определение не отвечает интересам правоприменительной практики, поскольку включает в себя достаточно общие, неконкретизированные формулировки, позволяющие очень широко трактовать предмет служебных споров.

По мнению М. В. Воробьевой, специфический объект административно-правового служебного спора – это отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации²⁸. Такое определение, на наш взгляд, страдает отсутствием глубокого теоретического анализа исследуемых понятий и характеризуется элементарным перечислением сфер, в которых могут возникать служебные споры.

В. В. Коробченко и В. А. Сафонов полагают, что в качестве предмета служебного спора выступают разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта. Авторы также указывают, что служебные споры являются результатом нарушения прав гражданского служащего, а также его предположения о нарушении своих прав представителем нанимателя²⁹.

Представляется, что такое понимание не учитывает все многообразие спорных ситуаций, возникающих на государственной службе, например при привлечении государственного служащего к материальной ответственности, когда представитель нанимателя государственного служащего обращается в суд с требованием о взыскании причиненного ущерба.

Таким образом, признавая целесообразность закрепления в законодательстве о государственной службе, а именно в дефиниции служебного спора, универсальной категории предмета слу-

жебного спора, главным вопросом, на который предстоит ответить, становится вопрос: «По поводу чего могут возникнуть разногласия между сторонами спора?» По большому счету разногласия могут возникнуть по вопросам решений, действий или бездействий одной из сторон спорных правоотношений. При этом любое решение, действие (бездействие) – и законное, и противоправное, совершаемое в рамках служебных правоотношений (а также отношений, предшествующих или следующих за служебными правоотношениями), может послужить предметом служебного спора. Таким универсальным пониманием предмета служебного спора могут быть охвачены все возможные спорные ситуации. И тогда, когда состоялось нарушение прав одной из сторон спора, и тогда, когда такое нарушение только предполагается. Например, разногласия по поводу поступления, прохождения, прекращения государственной службы, связанные с установлением фактов наличия или отсутствия прав, обязанностей, ответственности субъектов служебных правоотношений, опосредованные применением нормативных актов о государственной службе и служебного контракта, органично укладываются в предложенное определение предмета служебного спора. Под такое содержание предмета служебного спора попадают и ситуации необходимости осуществления обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к государственным служащим, например при привлечении государственных служащих к материальной ответственности или при производстве по материалам о грубом дисциплинарном проступке при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста.

Предложенное понимание предмета служебного спора в совокупности с установленным кругом субъектов служебных споров позволяет точно определить те ситуации, которые должны рассцениваться как служебные споры. Иными словами, служебный спор своим предметом всегда имеет решение, выраженное в различных административных актах, действие (бездействие) субъекта, которое также может быть совершено в различных формах, но непременно осуществляется одной из сторон спора.

Таким образом, предмет служебного спора – это то, что оспаривается, т. е. решения, дей-

²⁷ См.: Там же. С. 50.

²⁸ См.: Воробьева М. В. Указ. соч. С. 70.

²⁹ См.: Коробченко В. В., Сафонов В. А. Указ. соч. С. 198–199.

ствия (бездействия) стороны служебного спора. Основанием служебного спора признается то, на чем основывается спор, – это вопросы законности (незаконности), обоснованности (необоснованности) оспариваемых решений, действия (бездействия). А поводом служебного спора является действительное или предполагаемое нарушение прав одной из сторон в результате действий другой стороны.

Подводя предварительные итоги рассмотрения вопросов теоретического понимания, нормативной регламентации понятия служебного спора, его сущности и содержания, целесообразным представляется формулирование определенных выводов.

Во-первых, служебный спор признается разновидностью административно-правовых споров по следующим основаниям: служебный спор, как и любой спор правового характера, очевидно, представляет собой разногласия, которые свидетельствуют о расхождении, противоречиях, конфликте правовых позиций сторон спора; служебные споры возникают в сфере публичного управления. Аксиоматично, что сама публично-правовая специфика государственной службы предопределяет публичную сферу возникновения и динамики служебных споров; субъектами служебных споров являются государственный служащий, с одной стороны, и руководитель органа публичной администрации – с другой. При этом орган публичной власти наделен властными полномочиями в отношении государственного служащего; содержание служебного спора обусловлено наличием административных правоотношений между служащим и органом публичной власти, а в широком смысле – между государственным служащим и государством.

Во-вторых, под служебным спором предлагается понимать неурегулированные разногласия между государственным служащим (лицом, ранее состоявшим на государственной службе, лицом, поступающим на государственную службу) и руководителем органа государственной власти, государственного органа, органа военного управления, соответствующим руководителем государственного служащего по вопросам законности (незаконности), обоснованности (необоснованности) решений, действия (бездействия) сторон спора, о которых заявлено в орган по разрешению служебных споров.

Библиографический список

Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего на государственной гражданской службе, как разновидности административно-правового спора // *Российская юстиция.* 2014. № 5. С. 69–72.

Голощатов С. А., Толкунова В. Н. Трудовые споры в СССР. М., 1974. 144 с.

Гуринович А. Г. Об актуальных изменениях в законодательстве о государственной гражданской службе в части, касающейся рассмотрения индивидуальных служебных споров // *Российская юстиция.* 2021. № 2. С. 46–48.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. 732 с.

Коробченко В. В., Сафонов В. А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // *LexRussica.* 2016. № 10. С. 192–201.

Костян И. А. Индивидуальные трудовые споры и гарантии их разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 241 с.

Лецина Э. Л. Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров // *Актуальные проблемы российского права.* 2022. № 1. С. 49–59.

Линецкий С. В. Предмет служебного спора // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 11. С. 42–48.

Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 223 с.

Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2017. № 6. С. 59–73.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Разрешение служебных споров (теоретические и практические проблемы) // *Гражданин и право.* 2007. № 6. С. 82–86.

Стахов А. И., Порываев С. А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // *Правоприменение.* 2022. Т. 6, № 4. С. 261–276.

Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 312 с.

Referenses

Chikanova L. A. Application of labor legislation to official relations in the state civil service: theory and practice : dr. legal sci. diss. Moscow, 2005. 312 p.

Goloshchapov S. A., Tolkunova V. N. Labor disputes in the USSR. Moscow, 1974. 144 p.

Gurinovich A. G. On current changes in the legislation on the state civil service in terms of consideration of individual service disputes // Russian Justice. 2021. No. 2. P. 46–48.

Korobchenko V. V., Safonov V. A. Legal nature of service disputes in the civil service // LexRussica. 2016. No. 10. P. 192–201.

Kostyan I. A. Individual labor disputes and guarantees for their resolution : cand. legal sci. diss. Moscow, 2000. 241 p.

Leshchina E. L. Competition of procedural forms of consideration by courts of official disciplinary disputes // Current problems of Russian law. 2022. No. 1. P. 49–59.

Linetsky S. V. An service dispute and the procedure for its resolution : cand. legal sci. diss. Moscow, 2010. 223 p.

Linetsky S. V. Subject of an service dispute // Administrative and municipal law. 2009. No. 11. P. 42–48.

Pankova O. V. Criteria for determining the boundaries of administrative proceedings in the light of the provisions of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation // Administrative Law and Process. 2017. No. 6. P. 59–73.

Presnyakov M. V., Channov S. E. Resolution of service disputes (theoretical and practical problems) // Citizen and Law. 2007. No. 6. P. 82–86.

Stakhov A. I., Poryvaev S. A. Administrative disputes as an integral element of the modern legal system of the Russian Federation // Law enforcement. 2022. T. 6, no. 4. P. 261–276.

Vorobyova M. V. The essence of an service dispute arising in the state civil service, as a type of administrative-legal dispute // Russian justice. 2014. No. 5. P. 69–72.

Zelentsov A. B. Administrative legal dispute : theoretical issues. Moscow, 2005. 732 p.

Воронежский государственный университет
Баландина О. Б., преподаватель кафедры трудового права, преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: shchepilova@yandex.ru

Поступила в редакцию: 23.10.2023

Для цитирования:

Баландина О. Б. Содержательная характеристика служебных споров как разновидности административно-правовых споров // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 4 (55). С. 189–201. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/189-201>.

Voronezh State University
Balandina O. B., Lecturer of the Labor Law Department, Lecturer of Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: shchepilova@yandex.ru

Received: 23.10.2023

For citation:

Balandina O. B. Content characteristics of service disputes as a type of administrative legal disputes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 4 (55). P. 189–201. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/189-201>.