

## ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ГЛАВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СЛУЖЕБНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. Б. Баландина

*Воронежский государственный университет*

### PRE-JUDICIAL RESOLUTION OF OFFICE DISPUTES: MAIN PROBLEMS AND KEY AREAS FOR IMPROVEMENT OF SERVICE LEGISLATION

O. B. Balandina

*Voronezh State University*

**Аннотация:** анализируется досудебный порядок рассмотрения служебных споров применительно ко всем видам государственной службы. Высказываются предложения о совершенствовании формирования и функционирования комиссий по служебным спорам на государственной гражданской службе. Сформулированы выводы о возможностях модернизации досудебного порядка обжалования руководителей служащих других видов государственной службы.

**Ключевые слова:** служебный спор, комиссия по служебным спорам, обжалование, досудебный порядок, разрешение служебных споров.

**Abstract:** the pre-judicial procedure of consideration of service disputes is analyzed in relation to all types of public service. Proposals are made to improve the formation and functioning of commissions on service disputes in the state civil service. The conclusions about the possibilities of modernization of the pre-trial procedure of appealing the heads of employees of other types of civil service are formulated.

**Key words:** service dispute, service disputes commission, appeal, pre-judicial procedure, resolution of service disputes.

Предусмотренный действующим законодательством механизм разрешения служебных споров в сфере государственной службы предполагает их рассмотрение как во внесудебном, так и в судебном порядке. Вопросы разрешения служебных споров во «внутрислужебном» порядке были актуализированы внесением ряда принципиальных дополнений в законодательство, что обуславливает необходимость детального анализа такого механизма. Досудебный порядок разрешения служебных споров может отличаться в зависимости от вида государственной службы.

Так, возникающие на государственной гражданской службе индивидуальные служебные споры могут рассматриваться как комиссией госу-

дарственного органа по служебным спорам (при ее наличии), так и судом, при этом: а) рассмотрение спора указанной комиссией не является обязательной досудебной стадией; б) в случае обжалования в суд какой-либо из сторон спора решения комиссии по служебным спорам суд не выступает в качестве апелляционной инстанции по отношению к названной комиссии и рассматривает данный спор по существу. Отдельные категории индивидуальных служебных споров в сфере гражданской службы неподведомственны комиссиям по служебным спорам и рассматриваются исключительно в судах.

Регулирование основ деятельности комиссий по служебным спорам осуществляется в соответствии с положениями ст. 70 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

(далее – Закон о государственной гражданской службе РФ)<sup>1</sup>. До внесения изменений в эту статью Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 227-ФЗ в ней устанавливалось, что порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения регулируется федеральным законом. Вместе с тем такой федеральный закон так и не был принят, что обусловило принятие различными органами исполнительной власти подзаконных актов, которые регламентируют указанные вопросы (например, Приказ Федеральной службы государственной статистики от 14 апреля 2014 г. № 245 «Об организации работы комиссии по индивидуальным служебным спорам в Федеральной службе государственной статистики»<sup>2</sup>; Приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 16 февраля 2007 г. № 56 «Об образовании Комиссии по служебным спорам Федеральной службы судебных приставов»<sup>3</sup>; Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 7 августа 2008 г. № 387 «О Комиссии по служебным спорам Министерства сельского хозяйства Российской Федерации»<sup>4</sup>; Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ от 11 мая 2007 г. № 1307 «О Комиссии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по служебным спорам»<sup>5</sup>; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 1 ноября 2007 г. № 134 «Об образовании Комиссии Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по служебным спорам»<sup>6</sup>; Приказ Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62 «Об утверждении Положения о порядке образования и деятельности комиссий органов прокуратуры Российской Федерации по индивидуальным служебным спорам»<sup>7</sup>; Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 23 мая 2013 г. № 977 «Об утверждении Положения об организации работы комиссий таможенных органов РФ по индивидуальным служебным спорам»<sup>8</sup> и др.).

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

Обращает на себя внимание то, что нормы указанных ведомственных нормативных правовых актов не приведены в соответствие с новой редакцией ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ (исключение составляет Приказ Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62). Наряду с этим такие акты не были отменены в связи с внесением изменений, достаточно полно регламентирующих вопросы формирования и функционирования комиссий по индивидуальным служебным спорам в Законе о государственной гражданской службе РФ.

Справедливости ради необходимо отметить, что законодатель, несмотря на стремление максимально полно охватить регламентацию деятельности комиссий по служебным спорам именно в тексте закона, все же оставил за пределами своего регулятивного внимания некоторые вопросы.

Например, как совершенно справедливо указывается в научной литературе, в ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ не устанавливается, какие именно решения может принимать комиссия по служебным спорам, носят данные решения обязательный или рекомендательный характер<sup>9</sup>. Подзаконные нормативные акты в большинстве случаев также не указывают на решения, которые принимает комиссия по результатам рассмотрения служебного спора. Однако есть и другие примеры. Так, Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 1 ноября 2007 г. № 134 «Об образовании Комиссии Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по служебным спорам» предусматривает, что комиссия может принять решение об отказе в удовлетворении заявленных гражданским служащим требований или об удовлетворении заявленных требований. В Приказе Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62 предусмотрено, что по результатам рассмотрения письменного заявления гражданского служащего (гражданина) комиссия принимает одно из следующих решений: а) отказать в удовлетворении заявленных требований; б) обратиться к представителю нанимателя для устранения выявленных нарушений. В связи с этим возникают вопросы о том, кто должен обратиться к представителю нани-

<sup>9</sup> См.: Воробьева М. В. Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 24.

мателя и как должен отреагировать последний на такое обращение.

Таким образом, в ведомственных актах находят отражения различные подходы к решению вопроса, каким может быть решение комиссии по служебным спорам, или вовсе отсутствуют положения о существовании принимаемого решения. Такая ситуация не может быть признана допустимой, в связи с чем представляется необходимым дополнение положений ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ указанием на виды решений, которые могут быть вынесены комиссией по служебным спорам (это может быть решение о полном (частичном) удовлетворении требований или полном (частичном) отказе в удовлетворении требований). Наряду с этим в законе должно быть установлено, что комиссия должна принять обоснованное решение по всем заявленным требованиям государственного служащего. При этом, полагаем, что решение комиссии должно носить обязательный характер для обеих сторон служебного спора. В противном случае теряется всякий смысл обращения гражданского служащего в такой орган по разрешению спора.

Не менее важным является и вопрос, касающийся порядка формирования комиссии по служебным спорам. Согласно Закону о государственной гражданской службе РФ, комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя и состоит из равного числа назначаемых им представителей представителя нанимателя и избираемых на собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа представителей гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа. В качестве очевидного достоинства новой редакции ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ следует отметить отказ законодателя от идеи предоставления прав членов комиссии только представителям профсоюзов государственных служащих путем замены формулировки «представители выборного профсоюзного органа» на словосочетание «представители гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа». Ранее существовавшее законоположение ограничивало право на

создание комиссии по служебным спорам служащих тех государственных органов, где не созданы профсоюзы.

Вместе с тем текстуальный анализ указанной правовой нормы не позволяет однозначно ответить на вопрос о том, является ли для представителя нанимателя гражданского служащего обязательным формирование комиссии по служебным спорам. Должен ли он проявлять подобную инициативу в том случае, когда подобное предложение не поступило от гражданских служащих или их представителей? Является ли этот орган постоянно действующим, или формируемым на определенный срок, или собираемым только в случае поступления заявления гражданского служащего?

Ответы на указанные вопросы отнюдь не очевидны. Во-первых, учитывая положения ч. 4 ст. 70, можно сделать вывод о том, что полномочиями по инициированию создания комиссий обладают гражданские служащие или выборный профсоюзный орган данного государственного органа, поскольку в связи с обращением последних и должно быть проведено собрание (конференция) гражданских служащих для избрания представителей в состав комиссии. При этом полагаем, что получение подобного предложения от гражданских служащих или выборного профсоюзного органа должно быть императивом для представителя нанимателя, который в таком случае должен принять решение о проведении собрания (конференции) гражданских служащих, о создании в государственном органе комиссии по служебным спорам и издать приказ о назначении представителей представителя нанимателя.

Во-вторых, считаем, что представитель нанимателя не должен наделяться обязанностью инициирования создания комиссии по служебным спорам, что детерминируется требованиями целесообразности, экономичности и разумности в деятельности по обеспечению функционирования органа государственной власти. Из этого тезиса следует и вывод о том, что комиссии по служебным спорам не должны действовать на постоянной основе, а должны формироваться по мере необходимости, т. е. при поступлении заявления государственного гражданского служащего (стороны служебного спора). Наряду с этим необходимо отметить, что другие нормы ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ, такие как «комиссия по служебным спорам

имеет свою печать», «комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть служебный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе», свидетельствуют скорее о постоянном характере функционирования комиссии.

В-третьих, в процессе формирования комиссий по служебным спорам должен найти отражение и «принцип открытости государственной службы, который проявляется, в частности, в требованиях обязательного включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы: а) в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов; б) в состав конкурсной комиссии; в) в состав аттестационной комиссии»<sup>10</sup>. Сообразно с этим следует согласиться с мнением о необходимости включения в состав комиссий по служебным спорам независимых экспертов, что способствовало бы повышению эффективности их деятельности, возврату доверия гражданских служащих к внесудебному порядку рассмотрения служебных споров, в какой-то мере разгрузило бы суды общей юрисдикции, поскольку определенная часть служебных споров разрешалась бы в рамках государственных органов<sup>11</sup>. Сказанное обуславливает предложение о необходимости дополнения ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ положением об обязательном включении в состав комиссии по служебным спорам также независимых экспертов – представителей научных, образовательных и других организаций, являющихся специалистами в соответствующих областях и видах профессиональной служебной дея-

тельности гражданских служащих, по вопросам гражданской службы, приглашаемых по запросу представителя нанимателя. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии по служебным спорам. В состав комиссии по служебным спорам в федеральном органе исполнительной власти, при котором в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>12</sup> образован общественный совет, а также в органе исполнительной власти субъекта РФ, при котором в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ образован общественный совет, наряду с лицами, указанными в предыдущем пункте, включаются представители указанных общественных советов. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии по служебным спорам. Это отчасти позволит обеспечить независимость и беспристрастность самого разбирательства, а также вынесенного комиссией решения.

Вообще вопрос об объективности членов комиссии по служебным спорам, а также законности и обоснованности принятого комиссией решения является краеугольным камнем создания эффективного механизма «внутрислужебного» рассмотрения спора. Думается, что только создание определенных гарантий независимости и беспристрастности членов комиссий позволит сделать этот институт действительно работающим. Одной из таких мер, наряду с введением обязательного участия в качестве членов комиссии по служебным спорам независимых экспертов, является предусмотренное ч. 11.7 ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ тайное голосование членов комиссии. При условии реализации заложенной в законе идеи члены комиссии – действующие государственные служащие – могут не опасаться выразить мнение, отличающееся от позиции руководства, и соответственно это лишит возможности представителей последнего применить в отношении членов комиссии персональные санкции в случае выражения ими мнения о необходимости удовлетворения требований служащего. Осуществление тайного, а не открытого голосования также потенциально способно освободи-

<sup>10</sup> Ноздрачев А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12 ; 2006. № 1, 2. С. 36.

<sup>11</sup> См.: Добробаба М. Б. Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 106.

<sup>12</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

дить независимых экспертов от влияния довлеющей позиции представителя нанимателя государственного служащего.

Кроме того, представляется, что залогом правильного и объективного решения комиссии по служебным спорам должна стать качественная подготовка к рассмотрению дела, учитывая и очень небольшой срок для разрешения спора комиссией (десять календарных дней со дня подачи письменного заявления гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе). В ходе такой подготовки необходимы передача всем членам комиссии до дня заседания комиссии заявления государственного служащего, отзыва его непосредственного руководителя, а также отзыва на заявление, отражающего позицию и ее правовое обоснование представителя нанимателя служащего. Это даст необходимую почву для подготовки всех членов комиссии к заседанию, формированию ими обоснованного подхода к разрешению вопросов, послуживших предметом служебного спора. По нашему мнению, это также должно быть закреплено соответствующими дополнениями в ст. 70 Закона о гражданской службе РФ, так же, как обязанности государственного органа не только организационно и технически обеспечить деятельность комиссии, но и организовать представление в комиссию по служебным спорам непосредственным руководителем государственного служащего (бывшего государственного служащего) отзыва о его служебной деятельности, формирование в письменной форме и представление в комиссию обоснованной позиции представителя нанимателя по существу заявленных государственным служащим требований. Также в указанной статье закона должно быть предусмотрено, что все заявления, отзывы, служебные записки и прочие прилагаемые материалы обеих сторон служебного спора должны быть представлены в комиссию не позднее, чем за два дня до проведения заседания. При этом на председателя комиссии должна быть возложена обязанность формирования материалов дела, проверки достаточности представленных документов и направления всех документов членам комиссии не позднее, чем за один день до дня проведения заседания комиссии.

Подытоживая рассмотрение вопроса о разрешении служебных споров на гражданской службе комиссиями по служебным спорам, необходимо

отметить правильность и обоснованность отказа законодателя от идеи принятия специального федерального закона, который регулировал бы такой порядок. Однако следует констатировать, что законодательные преобразования основ деятельности комиссий по служебным спорам в 2020 г., хотя и имели справедливое целеполагание, но, к сожалению, так и не смогли решить поставленных задач. Так, в пояснительной записке к закону о внесении изменений в Закон о гражданской службе РФ указывалось, что «принятие проекта федерального закона создаст надлежащие правовые условия для всестороннего рассмотрения служебных споров по существу по месту их возникновения, а также будет способствовать реализации дополнительных механизмов защищенности гражданских служащих (граждан) при поступлении, прохождении и прекращении гражданской службы, развитию отношений социального партнерства в государственно-служебной сфере»<sup>13</sup>.

Отечественные ученые отмечали, что в целях совершенствования нормативного правового регулирования рассмотрения таких споров на гражданской службе отдельным федеральным законом внесены изменения, целью которых являлось упорядочение и фактически полноценное наполнение алгоритма формирования комиссии по служебным спорам, заметные повышение ее статуса и совершенствование порядка работы<sup>14</sup>. Вместе с тем на сегодняшний день вряд ли можно с уверенностью сказать, что правоприменительной практикой восприняты заложенные идеи урегулирования служебных споров по месту их возникновения непосредственно в государственных органах. Косвенно об этом свидетельствуют и данные судебной статистики разрешения служебных споров, демонстрирующей отсутствие тенденции к снижению количества обращений гражданских служащих в суды. Это подтверждается и мнением ученых, например, М. Б. Добробаба, основывая свои утверждения на анализе практики, указывает следующее: «гражданские служащие предпочитают судебный порядок рассмотрения служебных споров, что объясняется тем, что, во-первых, в большинстве государственных органов комиссии по служебным

<sup>13</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/910324-7>

<sup>14</sup> См.: Гуринович А. Г. Об актуальных изменениях в законодательстве о государственной гражданской службе в части, касающейся рассмотрения индивидуальных служебных споров // Рос. юстиция. 2021. № 2. С. 45.

спорам так и не созданы, а, во-вторых, там, где они созданы, гражданские служащие не верят в возможность принятия объективного решения данными комиссиями»<sup>15</sup>.

Однако указанные обстоятельства не должны приводить нас к выводу о нецелесообразности попыток улучшить нормативную основу и практику разрешения служебных конфликтов в системе государственной службы в досудебном порядке. Вместе с тем полагаем нецелесообразным реализацию предложений некоторых авторов, допускающих применение к этому институту процедуры медиации<sup>16</sup>. Необходимым видится реализация ряда изложенных выше предложений о внесении дополнительных изменений в Закон о гражданской службе РФ в целях подчинения механизма разрешения служебных споров комиссиями различных государственных органов, в которых осуществляется гражданская служба, требованиям единообразия и упорядоченности.

Применительно к другим видам государственной службы действующее законодательство предусматривает иной досудебный порядок разрешения служебного спора. Так, в 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»<sup>17</sup> (далее – Закон о службе в органах внутренних дел РФ) указано, что сотрудник органов внутренних дел для разрешения служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения непосредственным руководителем (начальником) служебного спора по существу к прямому руководителю (начальнику) или в суд.

Порядок рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел<sup>18</sup>, регламентированный

Порядком организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50<sup>19</sup>, предполагает, что служебный спор может быть урегулирован в подразделениях центрального аппарата МВД России, территориальных органах МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных (в том числе санаторно-курортных) организациях системы МВД России, окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД России, а также в иных организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

Указанный досудебный порядок разрешения служебных споров в органах внутренних дел, еще будучи урегулированным Приказом МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782<sup>20</sup>, подвергался в юридической литературе критике. Так, Т. Л. Андриановская обращала внимание на неясность положения, согласно которому сотрудник органов внутренних дел для разрешения

противопожарной службы, уголовно-исполнительной системе, органах принудительного исполнения, и регламентирован специальными подзаконными нормативными правовыми актами (См.: Приказ МЧС России от 20 декабря 2016 г. № 682 «Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы»; Приказ Минюста России от 11 сентября 2019 г. № 200 (в ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»; Приказ Минюста России от 30 марта 2020 г. № 63 (в ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах принудительного исполнения Российской Федерации»). Указанные акты дословно воспроизводят положения Приказа МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации», поэтому дальнейшему анализу подвергается порядок рассмотрения служебного спора сотрудников органов внутренних дел, но все рассуждения будут справедливы также для сотрудников органов противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения.

<sup>19</sup> Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>20</sup> Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Добробаба М. Б. Указ. соч. С. 106.

<sup>16</sup> См., например: Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 50–51 ; Соловьева С. В., Назарова Н. Л. Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 161.

<sup>17</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

<sup>18</sup> Аналогичный досудебный порядок предусмотрен в отношении служебных споров, возникающих в сфере

служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), используя образное выражение «обиженная сторона для рассмотрения спора обращается к обидчику»<sup>21</sup>. Позволим себе не соглашаться с этим мнением, поскольку административный порядок обжалования любых действий и решений органов государственной власти, их должностных лиц в теории административного права признается достаточно эффективным способом защиты нарушенного права. Поэтому, признавая служебные споры одной из разновидностей споров административно-правовых, считаем вполне демократичным и правовым такой досудебный порядок разрешения служебного спора, как обращение к соответствующему руководителю и рассмотрение последним требований государственного служащего.

Также в специальной литературе высказывается мнение о том, что имеет смысл рассмотреть вопрос о целесообразности создания и функционирования в органах внутренних дел комиссий по служебным спорам, что будет способствовать более тщательному, а самое главное более объективному, рассмотрению сути спора<sup>22</sup>. На наш взгляд, такая мера трудноисполнима, так как степень закрытости служб в органах внутренних дел и других правоохранительных органах значительно больше по сравнению с гражданской службой. Такая позиция подтверждается и отраженными в литературе представлениями об особом правовом режиме действия принципов государственной службы в системе правоохранительных органов, указывающих на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования, такие как централизация в системе государственной службы по исполнению функ-

ций правоохранительной деятельности и управления ею; единоначалие в организации и функционировании службы; режим субординационных отношений (субординации или подчиненности), создаваемый для сотрудников, замещающих должности в соответствующих правоохранительных органах; подчиненность сотрудника правоохранительных органов при выполнении служебных обязанностей только прямым руководителям (начальникам) и пр.<sup>23</sup> Также можно принять во внимание вполне справедливые рассуждения О. А. Лакаева, указывающего на наличие более жесткой иерархии и дисциплины, характерной для службы в правоохранительных органах, в силу которых принятие управленческих решений ориентировано преимущественно на единоначалие, в то время как, например, на государственной гражданской службе гораздо большее значение имеет коллегиальное принятие решений. Также автор высказывает предположение, что, поскольку в настоящее время комиссии как по трудовым, так и по служебным спорам в большинстве организаций либо функционируют крайне редко, либо вообще не создаются, возможно, авторы Закона о службе в органах внутренних дел РФ, отказываясь от этого звена рассмотрения служебных споров, просто следовали сложившейся практике<sup>24</sup>.

Ввиду сказанного вряд ли допустимо создание в системе иных видов государственной службы таких органов по рассмотрению служебных споров, как комиссии по служебным спорам.

Анализ действующего законодательства о службе в органах таможенной службы, прокуратуры, следственного комитета демонстрирует, что законодатель в большинстве случаев вообще обходит своим вниманием досудебный порядок рассмотрения служебных споров (обжалования действий соответствующих органов государственной власти), используя такие формулировки, как «сотрудник следственного комитета вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке»<sup>25</sup>, «индивидуальные служебные споры по вопросам, свя-

<sup>21</sup> Адриановская Т. Л. Особенности разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Актуальные проблемы развития гражданского права и процесса на современном этапе : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 12 февраля 2015 г.). Краснодар, 2015. С. 137.

<sup>22</sup> См.: Бялт В. С. Актуальные проблемы разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Новые подходы в экономике и управлении : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2013 г.). г. Прага, 2013. № 38. С. 208–210 ; Бялт В. С., Чимаров С. Ю. Разрешение служебных споров в органах внутренних дел : организационно-правовой аспект // International journal of humanities and natural sciences. 2022. № 8-2 (71). С. 116.

<sup>23</sup> См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2023. С. 144.

<sup>24</sup> См.: Лакаев О. А. Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2016. № 1 (108). С. 73.

<sup>25</sup> О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

занным с присвоением классных чинов, рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации»<sup>26</sup>, «сотрудник таможенных органов вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке»<sup>27</sup>, «в случае несогласия сотрудника с решением начальника таможенного органа, принятым по итогам аттестации, он вправе обжаловать это решение в установленном законодательством Российской Федерации порядке»<sup>28</sup>.

Справедливости ради нужно отметить, что фрагментарно применительно к отдельным институтам государственной службы законодатель все же указывает на возможность обжалования сотрудниками действий органа государственной власти в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, например, подобным образом: «работники вправе обжаловать вышестоящему руководителю и (или) в суд решения руководителей органов и организаций прокуратуры по вопросам прохождения службы»<sup>29</sup>, «в случае несогласия сотрудника таможенного органа с решением об увольнении со службы в таможенных органах или о переводе на другую должность он вправе обжаловать это решение начальнику вышестоящего таможенного органа и (или) в суд»<sup>30</sup>, «в случае несогласия с решением аттестационной комиссии работник вправе обжаловать его до утверждения – руководителю органа, организации прокуратуры, после утверждения – вышестоящему прокурору или в суд»<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48. Ст. 6662.

<sup>27</sup> О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>28</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации : приказ ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 11.

<sup>29</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>30</sup> О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>31</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 г. № 146

Такая неопределенность относительно досудебного порядка обжалования действий руководителя государственного служащего не может быть признана допустимой. Подобная неурегулированность может быть преодолена только путем внесения изменений во все нормативные правовые акты о видах государственной службы, в которых в виде отдельной статьи необходимо закрепить положение о том, что за разрешением служебного спора сотрудник может обратиться к вышестоящему руководителю, руководителю вышестоящего органа и (или) в суд. Кроме того, представляется логичным в названных законодательных актах регламентировать порядок и сроки подачи заявления государственным служащим, рассмотрения и вынесения решения вышестоящим руководителем по заявлению сотрудника. Полагаем, что в качестве ориентира может служить процедура, установленная в отношении сотрудников органов внутренних дел, предусмотренная Приказом МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782.

Однако необходимо учитывать и известное нежелание и отсутствие результативности обжалования в досудебном порядке действий руководителей государственных служащих. Так, например, применительно к службе в органах уголовно-исполнительной системы в литературе отмечается, что действующие сотрудники неактивно обращаются с жалобами на нарушения их трудовых прав и законных интересов к вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицам и в вышестоящие органы. Причиной тому, как отмечают авторы, является боязнь административного давления и мести за подобные обращения со стороны непосредственных и вышестоящих руководителей, а также отсутствие уверенности в справедливом решении служебного спора по существу. Определенную роль при этом, по мнению ученых, играет недостаточное правовое информирование сотрудников уголовно-исполнительной системы по данным вопросам<sup>32</sup>. Поэтому, по всей видимости, основной упор должен делаться на создание надлежащих гарантий правовой защиты сотрудников и закрепление положения о недопустимости приме-

(в ред. от 09.08.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> См.: Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Особенности правового регулирования права сотрудников уголовно-исполнительной системы на разрешение служебных (трудовых) споров // Закон и право. 2020. № 6. С. 79.

нения негативных служебных последствий правового, организационного и иного характера в отношении государственного служащего, обратившегося с жалобой, рапортом или заявлением о разрешении служебного спора.

И, наконец, обратившись к анализу положений Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495, посвященных досудебному порядку обжалования действий командиров, можно отметить, что законодательство о военной службе отличает высокий уровень регламентации вопросов административного порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов военного управления и командиров, характеризующегося детальной проработкой всех аспектов подачи и рассмотрения заявлений.

Подводя итог, констатируем, что предпринимаемые законодателем попытки повысить роль внесудебного альтернативного порядка разрешения служебных споров посредством внесения изменений в действующие законы, а также принятия специальных подзаконных нормативных правовых актов пока не увенчались успехом. По-прежнему государственные служащие защищают свои права преимущественно в судебном порядке и, как правило, тогда, когда государственные служебные отношения уже прекращены. Это свидетельствует не только о своеобразной культуре иерархически-подчиненных служебных отношений, но и о несовершенстве нормативной правовой основы досудебного порядка разрешения споров на государственной службе. Выполнение важнейших государственных задач, возложенных на государственных служащих, невозможно без предоставления им особого правового статуса, включающего в том числе гарантии их прав на справедливую и обоснованную защиту, которое может быть реализовано только путем создания эффективно функционирующего института досудебного порядка разрешения служебных споров. При этом этот институт должен быть в достаточной степени унифицирован, но с учетом очевидной специфики видов государственной службы.

#### **Библиографический список**

*Адриановская Т. Л.* Особенности разрешения служебных споров в органах внутренних дел //

Актуальные проблемы развития гражданского права и процесса на современном этапе : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 12 февраля 2015 г.). Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2015. С. 135–141.

*Бялт В. С.* Актуальные проблемы разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Новые подходы в экономике и управлении : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (г. Прага, 15–16 сентября 2013 г.). Прага : Sociosfera-CZ, 2013. С. 208–211.

*Бялт В. С., Чимаров С. Ю.* Разрешение служебных споров в органах внутренних дел : организационно-правовой аспект // International journal of humanities and natural sciences. 2022. № 8-2 (71). С. 115–118.

*Воробьева М. В.* Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 47–51.

*Воробьева М. В.* Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 21–26.

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

*Демидов О. Г., Михайлова О. Е.* Особенности правового регулирования права сотрудников уголовно-исполнительной системы на разрешение служебных (трудовых) споров // Закон и право. 2020. № 6. С. 77–79.

*Добробаба М. Б.* Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 104–112.

*Лакаев О. А.* Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2016. № 1 (108). С. 71–76.

*Ноздрачев А. Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22–29 ; 2006. № 1. С. 14–24 ; № 2. С. 24–36.

*Соловьева С. В., Назарова Н. Л.* Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 156–161.

*Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 448 с.

## References

- Adrianovskaya T. L.* Features of the resolution of service disputes in the internal affairs bodies // Actual problems of the development of civil law and process at the present stage : materials of the II All-Russian scientific-practical conference (Krasnodar, 12 febr., 2015). Krasnodar : Krasnodar university of the ministry of internal affairs of Russia. 2015. P. 135–141.
- Byalt V. S.* Actual problems of resolving service disputes in internal affairs bodies // New approaches in economics and management : materials of the III International scientific and practical conference (Prague, sept. 15–16, 2013). Prague, 2013. С. 208–211.
- Byalt V. S., Chimarov S. Y.* Resolution of service disputes in internal affairs bodies : organizational and legal aspect // International journal of humanities and natural sciences. 2022. No. 8-2 (71). P. 115–118.
- Vorobyeva M. V.* Mediation in the state civil service : for and against // State power and local self-government. 2016. No. 12. P. 47–51.
- Vorobyeva M. V.* Prospects for improving the procedure for settling service disputes in the state civil service // Advokat. 2015. No. 1. P. 21–26.
- Gurinovich A. G.* About actual changes in the legislation on the state civil service in the part concerning the consideration of individual service disputes // Russian justice. 2021. No. 2. P. 46–48.
- Demidov O. G., Mikhailova O. E.* Peculiarities of legal regulation of the right of employees of the criminal-executive system to resolve service (labor) disputes // Legislation and law. 2020. No. 6. P. 77–79.
- Dobrobaba M. B.* Public control in the mechanism of ensuring the effectiveness of disciplinary responsibility of civil servants // Bulletin of Nizhny Novgorod university named after N. I. Lobachevsky. 2021. No. 5. P. 104–112.
- Lakaev O. A.* Service disputes of police officers // Bulletin of the Saratov state law academy. 2016. No. 1 (108). P. 71–76.
- Nozdrachev A. F.* Transformations in the system of public service in the context of administrative reform // Legislation and economics. 2005. No. 12. С. 22–29 ; 2006. No. 1. С. 14–24 ; No. 2. P. 24–36.
- Solovieva S. V., Nazarova N. L.* Mediation as an innovative form of dispute resolution in the public civil service // Bulletin of Nizhny Novgorod university named after N. I. Lobachevsky. 2014. No. 6. P. 156–161.
- Starilov Y. N.* Public service and service law : textbook. Moscow : Norma : INFRA-M, 2023. 448 p.

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

Поступила в редакцию: 03.05.2024

**Для цитирования:**

*Баландина О. Б.* Досудебный порядок разрешения служебных споров: основные проблемы и главные направления совершенствования служебного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 202–211. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/202-211>.

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

Reserved: 03.05.2024

**For citation:**

*Balandina O. B.* Pre-judicial resolution of office disputes: main problems and key areas for improvement of service legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 202–211. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/202-211>.