

**СЛУЖЕБНЫЕ СПОРЫ:
НА ГРАНИ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Д. А. Ефремов

Воронежский государственный университет

**OFFICIAL DISPUTES:
ON THE VERGE OF THE RUSSIAN FEDERATION CODE
OF CIVIL PROCEDURE AND THE RUSSIAN FEDERATION CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

D. A. Efremov

Voronezh State University

Аннотация: освещаются проблемы определения подсудности споров, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также неопределенности государственного законодателя по вопросу отнесения служебного спора к трудовому спору.

Ключевые слова: подсудность, государственная служба, КАС РФ, ГПК РФ, служебный спор, оспаривание решений, судебная практика.

Abstract: the presented scientific article highlights the problems of determining the jurisdiction of disputes related to the entry into the state civil service of the Russian Federation, its passage and termination, as well as the uncertainty of the state legislator on the issue of attributing a service dispute to a labor dispute.

Key words: jurisdiction, civil service, RF CAP, RF COCP, service dispute, contestation of decisions, court practice.

На сегодняшний день государственная служба занимает довольно важное место в правовом поле Российской Федерации. Опираясь на положения ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58 (в ред. от 14.02.2024 г. № 10-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации», служебная деятельность подразделяется на множество видов, таких как государственная гражданская служба, военная служба¹. Нельзя не упомянуть и иные виды государственной службы, куда входят такие направления, как служба в органах МВД, прокуратуры, следственном комитете, службе судебных приставов и т. д.

Но, к сожалению, в любой области человеческой деятельности рано или поздно проявляется конфликт. В толковом словаре С. И. Ожегова термин «конфликт» трактуется как противостояние двух и более сторон, спор или разногласие мнений данных сторон². Деятельность государственных служащих часто содержит в себе множество конфликтогенных факторов, порождающих споры и противоречия в процессе осуществления ими своих должностных полномочий.

В качестве примера трактовки термина служебного спора необходимо обратиться к диспозиции ст. 69 Федерального закона от 27 июля

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

© Ефремов Д. А., 2025

² См.: Ожегов С. И. Материал из Википедии – свободной энциклопедии : Версия 10326782, сохран. в 16:02 UTC 4 августа 2008 г. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=10326782>

2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Под служебным спором следует понимать противоречие между гражданским служащим и представителем нанимателя, образовавшееся на почве разности мнений по факту использования правовых норм, в том числе касающихся гражданской службы, а также относительно заключенного между сторонами служебного контракта. Важным условием причисления такого конфликта к служебным считается обращение одной из сторон спора в уполномоченный на то орган по рассмотрению служебных споров³. Исследуя диспозицию ч. 1 ст. 70 упомянутого федерального закона № 79 (далее – ФЗ № 79), можно определить два ключевых органа, разрешающих служебный конфликт: комиссия по служебным спорам и суд. Именно о судебном порядке рассмотрения конфликтной ситуации и пойдет речь ниже.

Частью 2 ст. 46 Основного закона государства, а именно Конституцией РФ предусмотрено, что любое лицо, находящееся на государственной службе, имеет право обращаться в судебные органы с жалобой, оспаривающей действия/бездействия, а также решения должностных лиц и органов государственной власти⁴.

Действия должностного лица, которое, являясь лицом, временно или на основании особых полномочий осуществляющим функционал представителя власти, согласно п. 1 ч. 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), а также ч. 2 ст. 70 ФЗ № 79, надлежит обжаловать в судебные органы по правилам гражданского судопроизводства⁵. Здесь необходимо обратить внимание на крайне важное противоречие. Согласно положению ст. 218 Кодекса административного судопроизводства РФ (да-

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г. № 232-ФЗ) // Рос. газета. 2004. № 162. 31 июля.

⁴ Конституция Российской Федерации : принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 6 окт. № 0001202 210060013.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г. № 255-ФЗ, с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда РФ от 04.06.2024 г. № 28-П) // Рос. газета. 2002. № 220. 20 нояб.

лее – КАС РФ), если у гражданина, организации, а также иного лица, под которым можно понимать и самого государственного служащего, имеются основания оспорить действие/бездействие, а также решение другого должностного лица, органа государственной власти, то исковое заявление о таком оспаривании должно быть подано в суд по правилам административного судопроизводства, что устанавливает ч. 1 КАС РФ⁶.

Спорную ситуацию разрешило постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами КАС РФ» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 36). Пунктом 1 данного постановления Верховный Суд указал, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГПК РФ) споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ⁷. Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренным данным кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, иных государственных органов. Специальные правила рассмотрения пра-

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г. № 255-ФЗ) // Рос. газета. 2015. № 49. 11 марта.

⁷ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17.12.2020 г. № 42) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

вовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, установлены гл. 21, 22 и 25 КАС РФ. Из содержания абз. 6 п. 1 постановления Пленума ВС РФ № 36 следует, что «не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы». Данный тезис свидетельствует о том, что такая трактовка положений КАС РФ Верховным Судом РФ проистекает напрямую из содержания п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ.

Таким образом, в рамках настоящего исследования возникает обоснованный вопрос о том, в каком порядке подателю жалобы следует разрешать образовавшийся спор: в рамках гражданского или административного судопроизводства. Из анализа постановления Пленума ВС РФ № 36 можно прийти к двум выводам:

1) индивидуальные служебные споры по вопросам прохождения государственной службы, в том числе административные дела, обремененные имущественными требованиями, должны рассматриваться судами по правилам ГПК РФ. Как видится, в таком порядке могут быть оспорены акты государственных органов и должностных лиц, изданные на принципах наделения таких лиц властно-распорядительными полномочиями, которые приводят к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей государственных служащих (например, по вопросам выплаты дежурного содержания взыскания утраченного заработка, компенсации морального вреда, судебных расходов). При этом не имеют гражданско-правовой природы дела об оспаривании актов (приказов/распоряжений) субъектов дисциплинарной власти о наложении дисциплинарных взысканий, об увольнении со службы за совершение проступка;

2) в случае обжалования законности действий, решений, актов государственных органов и должностных лиц, т. е. по делам, в основе которых лежит только публичный интерес, служебный спор о законности дисциплинарного взыскания должен рассматриваться по правилам КАС РФ.

В дополнение к нестабильной позиции определения подсудности в рамках разрешения служебных споров нельзя не отметить положе-

ние, отраженное в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2020), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2020 г⁸. Исследовав совокупность судебной практики, складывающейся в «служебной среде», сторонний наблюдатель может прийти к выводу, что между трудовыми и служебными спорами отсутствуют существенные различия:

во-первых, и те, и другие споры представляют собой неурегулированные разногласия между работодателем (представителем нанимателя) и работником (государственным служащим);

во-вторых, при разрешении данных споров осуществляется защита трудовых прав работника или государственного служащего, либо констатируется правомерность действий работодателя (представителя нанимателя) посредством принятия решения органом по рассмотрению индивидуальных трудовых (служебных) споров, в частности, судом;

в-третьих, поскольку процессуальным законодательством не установлены специальные правила подсудности по искам, вытекающим из служебных споров, государственная служба является одной из форм реализации гражданином права на труд. А, как известно, трудовые споры разрешаются в порядке гражданского судопроизводства, что находит свое подтверждение в содержании ст. 23, 24 ГПК РФ.

В данном случае для разрешения указанной проблемы государственному законодателю следовало бы обратиться за помощью к научному сообществу, а также к практикующим юристам, которые работают с издающимся и существующим законодательством непосредственно «в поле». Одной из таких «протянутых рук помощи» послужил доклад Ю. Н. Старицова на конференции юридического факультета Воронежского государственного университета в 2013 г., посвященной проблемам административного судопроизводства. Юрий Николаевич приводил следующий довод: «С уважением принимая во внимание мнение высшей судебной инстанции, тем не менее, полагаем, что прохождение государственной гражданской службы исключительно в реализующих особые полномочия и функции

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2020 г. URL: <https://www.vsrif.ru/documents/practice/29424/>

государственных органах кардинально отличается от обычной трудовой деятельности, осуществляющейся в организациях. Следовательно, и порядок рассмотрения служебных споров должен быть особый. Тем более что подобный юридический спор возникает между субъектами управленческих (административно-правовых) отношений и в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном отношении (т. е. в субординационном, подчинённом отношении)⁹.

Ученый А. Г. Гуринович полагал, что, изменив содержание ст. 70 ФЗ № 79-ФЗ, государственный законодатель сможет надлежащим образом оформить возможность по рассмотрению служебного спора в формате «здесь и сейчас», т. е. непосредственно на месте его возникновения. Такой метод позволит снизить нагрузку на судебные органы, а также органы по рассмотрению служебных споров в субъектах РФ. А. Г. Гуринович предпочел относить служебные споры к категории трудовых споров, поскольку сформировавшаяся годами судебная практика наглядно показывает неразрывную связь двух данных категорий споров¹⁰.

Впоследствии описанные выше изменения были внесены в содержание ст. 79 ФЗ № 79-ФЗ, о чем свидетельствовала пояснительная записка к проекту федерального закона о внесении изменений в указанную норму¹¹.

Всё изложенное свидетельствует о том, что спустя всего лишь год после издания КАС РФ

⁹ Старицов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старицов. Воронеж, 2013. С. 125. (Юбилеи, конференции, форумы; Вып. 7.)

¹⁰ 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. 46–48.

¹¹ О внесении изменений в статью 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации : проект Федерального закона № 910324-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.02.2020). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/910324-7> (дата обращения: 29.10.2024 г.).

в правовом поле Российской Федерации обрался неразрешенный вопрос, касающийся верного избрания подсудности для рассмотрения служебных споров. Для разрешения данной проблемы автором настоящей научной статьи предлагается дополнить гл. 22 КАС РФ нормой, устраняющей неопределенность заинтересованных лиц в определении подсудности их обращений. В качестве альтернативы предлагается включить категорию «производство по служебным спорам» в КАС РФ как самостоятельную категорию административных дел.

Библиографический список

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.

Ожегов С. И. Материал из Википедии – свободной энциклопедии : Версия 10326782, сохран. в 16:02 UTC 4 августа 2008 г. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=10326782>

Старицов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старицов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2013. С. 125. (Юбилеи, конференции, форумы; Вып. 7.)

References

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

Ozhegov S. I. Material from Wikipedia – the free encyclopedia : Version 10326782, saved at 16:02 UTC on August 4, 2008. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=10326782>.

Starilov Yu. N. Administrative justice : problems of theory // Administrative legal proceedings in the Russian Federation : development of theory and formation of administrative procedural legislation / ed. by Yu. N. Starilov. Voronezh : Publishing House of Voronezh State University, 2013. P. 125. Anniversaries, conferences, forums; Issue 7.

Д. А. Ефремов

Служебные споры: на грани КАС РФ и ГПК РФ

Воронежский государственный университет

Ефремов Д. А., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: efremov-112debax3@mail.ru

Поступила в редакцию: 01.11.2024

Для цитирования:

Ефремов Д. А. Служебные споры: на грани Кодекса Административного судопроизводства Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 1(60). С. 156–160. DOI:<https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/156-160>

Voronezh State University

Efremov D. A., Post-graduate Student of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: efremov-112debax3@mail.ru

Received: 01.11.2024

For citation:

Efremov D. A. Official disputes: on the verge of the Russian Federation Code of Civil Procedure and the Russian Federation Code of Administrative Procedure // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. № 1 (60). P. 156–160. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/156-160>