
ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ СЛУЖЕБНОГО СПОРА

С.В. Линецкий

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблемам нового для российского права понятия «служебный спор». Автор отмечает ряд недостатков и пробелов отечественного законодательства, регулирующего вопросы, которые касаются споров, возникающих из отношений государственной гражданской службы, и приходит к выводу о необходимости формирования устойчивого понятийного аппарата теории служебного спора.

Ключевые слова: служебный спор, служебное право, государственная служба, государственный служащий, юридическая конструкция.

1. Актуальность исследования проблематики служебного спора.

Реформа государственной службы в России привела к значительным изменениям правового статуса государственных гражданских служащих. Законодательство, регулирующее вопросы государственной гражданской службы, было существенно обновлено. Важнейшие аспекты ее прохождения, которые раньше в значительной степени регулировались нормами трудового права, теперь отражены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [13]. В частности, впервые на законодательном уровне дано определение индивидуального служебного спора, под которым понимаются «неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров». Однако, давая это определение, законодатель дублировал определение индивидуального трудового спора, содержащееся в Трудовом кодексе РФ. Анализ показывает, что и многие другие правовые нормы, регулирующие индивидуальные служебные споры, практически аналогичны нормам трудового законодательства.

Такой подход представляется не совсем корректным, поскольку не учитывает особенности правового статуса государственных служащих. Это связано с тем, что содержание индивидуального служебного спора намного шире, чем индивидуального трудового спора, который может возникать лишь по поводу применения установленных условий труда. Так, разногласия на гражданской службе могут возникнуть не только по поводу условий профессиональной слу-

жебной деятельности в конкретном государственном органе, но и по поводу целого комплекса прав и обязанностей, составляющих правовой статус гражданского служащего [17].

Кроме того, служебный спор вытекает не из трудовых, а из административных правоотношений. Это позволяет считать его разновидностью административно-правового спора, несмотря на позицию некоторых исследователей, которые полагают, что к таковым можно относить только споры между сторонами административного правоотношения, не находящимися в отношениях служебного подчинения, т.е. споры между властным органом (должностным лицом) и частным лицом [10]. Действительно, данная категория административных споров составляет ядро предмета административной юстиции как в России, так и зарубежных странах. Однако более обоснованной выглядит позиция ученых, выделяющих в отдельную разновидность административно-правовых споров так называемые управленческие споры — споры, которые возникают из внутриорганизационных, в том числе и служебных, административно-правовых отношений [4. С. 194–195].

Указанные особенности не могут не оказывать влияния на порядок рассмотрения споров. Однако законодатель, определяя порядок рассмотрения служебных споров, довольно часто игнорирует их, что не обеспечивает должного уровня правовой защиты гражданских служащих.

Так, требует уточнения вопрос рассмотрения служебных споров в специальных комиссиях по трудовым спорам, создаваемых в тех же органах, с которыми возник спор. На комиссии по служебным спорам возлагаются полномочия по рассмотрению споров лиц, поступающих на гражданскую службу или ранее состоявших на гражданской службе (п. 8 ст. 70 Закона). При этом не учитывается, что гражданин поступает на гражданскую службу, как правило, по результатам конкурса, а в конкретный государственный орган — на основании акта назначения на должность. В связи с этим спор по поводу поступления на гражданскую службу может возникнуть на стадии прохождения конкурса, но этот спор не должна рассматривать комиссия по рассмотрению служебных споров государственного органа, так как с этим органом гражданин не состоит в правовых отношениях.

Наблюдается непоследовательность и при определении субъектов, обладающих правом обращения в комиссию по служебным спорам (п. 13 ст. 70 Закона). Так, лицо, поступающее на гражданскую службу, должно обратиться за рассмотрением служебного спора в комиссию соответствующего государственного органа по служебным спорам, однако если спор возникает по поводу неправомерного отказа в приеме на гражданскую службу, оно должно обратиться в суд. Но это единственный вид служебного спора, который может возникнуть между государством и лицом, поступающим на гражданскую службу. Иных разногласий у него не может возникнуть, так как никаких обязательств ни лицо, ни государственный орган (государство) на себя еще не приняли.

Все это свидетельствует об отсутствии у законодателя четкого представления о механизме судебной и досудебной защиты прав гражданских служащих. Между тем число обращений в суд за рассмотрением служебных споров неуклонно растет.

Есть основания утверждать, что пробелы и неточности в законодательстве связаны с тем, что в юридической науке теория служебного спора находится на стадии начального становления. В имеющихся исследованиях эта проблема еще не получила необходимого концептуального осмысления, не решено большое количество связанных с ней дискуссионных вопросов. Все это позволяет утверждать, что формирование строгого и устойчивого понятийного аппарата теории служебного спора является актуальной задачей.

При разработке концептуальных основ такой теории принципиальное значение имеет построение адекватной юридической конструкции служебного спора.

2. Концептуальные подходы к построению юридической конструкции служебного спора.

В научной литературе юридическая конструкция рассматривается как идеальная модель, отражающая сложное структурное строение урегулированных правом общественных отношений, юридических фактов или их элементов [16. С. 12]. Ее построение являет собой применение метода моделирования в познании правовых явлений. Юридическая конструкция принадлежит к особому, наиболее типичному виду производных правовых понятий: ее построение суть формирование нового понятия путем выделения наиболее общих главных признаков из правовых понятий низшего порядка. Разработка юридической конструкции служебного спора предполагает не просто формулирование его понятия, а вычленение его структурных, составных частей (элементов) и конструирование из них единой модели. В результате имеет место переход от одной формы абстрагирования к другой посредством выработки модели, «типовой схемы», отражающей системно-структурное строение исследуемого объекта [5. С. 235].

Юридические конструкции в современной теории права рассматриваются как наиболее важный по значению элемент собственного содержания права, его внутренней формы [1. С. 9]. Построение юридических конструкций — не самоцель. Оно служит осуществлению практических задач правового регулирования.

Реально правоотношения существуют между людьми — субъектами права, реализуются в их действиях. Права и обязанности субъектов, их действия, психическое отношение к действиям и т.п. не существуют сами по себе, они как бы «принадлежат» субъектам. При создании юридических конструкций права обязанности, действия субъектов и другие элементы отношений отвлекаются от субъектов. Им придается значение, равное с самим субъектом: как и субъекты, они рассматриваются в качестве самостоятельных элементов правовых конструкций. Разумеется, это упрощает, огрубляет общественные отношения, но зато о них создается более наглядное представление, появляется возможность детального изучения каждого из их элементов.

В силу этого юридическая конструкция отличается необходимой наглядностью, четкостью и приводит знания в определенную систему, облегчая понимание и интерпретацию исследуемых объектов [7. С. 277]. Юридическая конструкция раскрывает, из каких элементов состоит исследуемый объект, воспроизводит его как системно-структурное явление или механизм действия.

Особое значение имеет выявленная Н.Н. Тарасовым природа юридической конструкции как метода юридического исследования. Юридическая конструкция может рассматриваться также в рамках позитивного права и как сложившаяся нормативная схема регулирования, и как научная теоретическая модель. В таком ракурсе юридические конструкции можно рассматривать как первооснову, скелет, а их систему — как несущую конструкцию позитивного права. В то же время юридические конструкции могут рассматриваться как юридические знания и как инструменты приобретения юридического знания, и именно юридические конструкции позволяют юридически осмыслить действительность в рамках определенной доктрины права [12. С. 42–43].

В связи с тем что служебный спор является разновидностью административного спора, для раскрытия структурных элементов служебного спора наиболее предпочтительным представляется подход, использованный при построении юридической конструкции административных споров А.Б. Зеленцовым. Он отталкивался от концептуальных представлений о структуре (содержании) иска и обозначал три основных элемента любого 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 органа [5. С. 242–246].

Автор 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 проблем. Дело в том, что по элементам спора определяется их тождество. Это необходимо для решения вопросов, связанных с принятием искового заявления к производству суда (ст. 134 ГПК РФ), прекращением производства по делу (ст. 220 ГПК РФ, ст. 150 АПК РФ), оставлением заявления без рассмотрения (ст. 148 АПК РФ, ст. 225 ГПК РФ). Так, при рассмотрении в судебном порядке могут быть выявлены обстоятельства, исключающие дальнейшее ведение процесса и требующие прекращения дела без вынесения решения по существу спора. Одним из оснований прекращения производства по делу является тождество спора. Законодатель выделяет три со-

ставляющих этого тождества: лица (стороны), предмет, основания (ст. 220 ГПК РФ, ст. 150 АПК РФ). Если тождественный по сторонам, предмету и основанию спор уже рассмотрен и по нему имеется вступившее в силу решение суда, то разбирательство дела подлежит прекращению.

Таким образом, законодатель фиксирует существенное практическое значение этих трех элементов и косвенным образом определяет их как *фундаментальные составные части правового спора*. Такой же косвенный способ используется в законодательстве для определения основных элементов иска.

3. Стороны служебного спора.

Стороны служебного спора — это субъекты спорного материального служебного правоотношения, которые разрешают возникшие между ними разногласия в рамках определенной законом правовой процедуры. В соответствии со ст. 69 Закона «О государственной гражданской службе» в качестве обязательных сторон такого спорного правоотношения выступают, с одной стороны, представитель нанимателя и, с другой стороны, гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [14] нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий субъект РФ. Статья 1 Закона «О государственной гражданской службе» определяет, что представителем нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ может быть:

- а) руководитель государственного органа;
- б) лицо, замещающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ;
- в) представитель руководителя государственного органа;
- г) представитель лица, замещающего государственную должность РФ или субъекта РФ.

Руководитель государственного органа является представителем нанимателя для гражданских служащих государственного органа. Так, федеральный министр является представителем нанимателя для гражданских служащих федерального министерства. Руководитель федерального государственного органа может также быть представителем нанимателя для руководителей органов, подведомственных этому федеральному государственному органу. (Например, руководитель Федеральной налоговой службы — для руководителей территориальных органов Федеральной налоговой службы.)

Лицо, замещающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, может быть представителем нанимателя для определенного круга гражданских служащих. Так, в соответствии с п. 7 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 [8], Президент назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему

подчиненных (руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ и др.).

Федеральный министр как лицо, замещающее государственную должность РФ, может быть представителем нанимателя не только для гражданских служащих министерства, но и для иных должностных лиц. В частности, в соответствии с п. 10.3 и 10.14 Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ, утв. Постановлением Правительства от 27.08.2004 № 437 [9], министр экономического развития и торговли РФ назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата и заграничного аппарата Министерства, заместителей руководителей подведомственных Министерству федеральных агентств, руководителей территориальных органов территориальных агентств.

Представитель руководителя федерального государственного органа выступает в качестве представителя нанимателя в случаях, определенных соответствующим нормативно-правовыми актами. Например, согласно п. 16 Положения об Администрации Президента [8] работники Администрации Президента РФ, которые замещают должности в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (за исключением заместителей и помощников полномочных представителей Президента РФ, которых назначает на должность и освобождает от должности руководитель Администрации Президента РФ), назначаются на должность и освобождаются от нее полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Представитель лица, замещающего государственную должность РФ, может наделяться полномочиями представителя нанимателя соответствующими правовыми актами. Так, ч. 2 ст. 38 Федерального закона от 08.05.1994 № 3 ФЗ «О статусе членов Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [15] предусмотрено, что срочные служебные контракты соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе заключаются на основе распоряжения руководителя аппарата соответствующей палаты Федерального собрания на основании заявления помощника члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и представления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. Таким образом, представителем нанимателя для работающего по срочному служебному контракту помощника члена Совета Федерации, Государственной Думы является руководитель аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

Таким образом, в качестве сторон служебного спора законодатель выделяет, с одной стороны, государственного служащего либо гражданина, ранее состоявшего на государственной службе или поступающего на гражданскую службу, с другой стороны, — должностное лицо, наделенное законом или нормативно-правовым актом полномочиями представлять Российскую Федерацию или субъект РФ в служебных отношениях с государственным служащим либо гражданином, ранее состоявшим на государственной службе или поступающим на гражданскую службу.

Обозначенный круг субъектов представляется нам неполным, так как служебный спор может возникать не только по поводу условий службы в конкретном государственном органе, но и по поводу административно-правовых актов других органов публичной власти, касающихся вопросов государственной службы и затрагивающих права государственных служащих (судебная практика знает множество подобных примеров). В этих случаях, на наш взгляд, стороной служебного спора является государственный орган, издавший соответствующий акт.

4. Предмет и основания служебного спора.

По нашему мнению, под предметом служебного спора следует рассматривать различно понимаемые права и обязанности и/или административно-правовые акты руководителей как представителей государства-нанимателя либо нормативно-правовые акты публичных органов власти, касающиеся вопросов государственной службы и нарушающие права государственных служащих.

Согласно ст. 69 и ст. 70 «Закона о государственной гражданской службе» предметом служебного спора могут являться разногласия по поводу:

- а) применения служебного контракта;
- б) применения законов и иных нормативно-правовых актов о государственной службе;
- в) неправомерного отказа в поступлении на гражданскую службу;
- г) дискриминации в сфере гражданской службы.

Основание служебного спора представляет собой состав фактов, важнейшим элементом которого является непосредственный повод к спору [5. С. 451–456]. В качестве такового следует рассматривать в первую очередь факт действительного или предполагаемого нарушения субъективных прав одной стороны (главным образом служащего) действиями или решениями другой стороны регулятивного служебного правоотношения. В системе оснований служебного спора, на наш взгляд, можно выделить две основные группы таких фактов:

– нарушение прав служащего решениями и действиями (бездействием) представителя нанимателя, выражающееся в нарушении обязанности соблюдать установленные законом и служебным контрактом права служащего, а именно:

- а) в совершении действий (принятии решений), создающих препятствия реализации таких прав или делающих полностью невозможным их осуществление;
- б) в совершении действий, влекущих (или создающих угрозу повлечь) какой-либо ущерб правам служащего;
- в) в незаконном возложении на служащего какой-либо обязанности;
- г) в незаконном привлечении служащего к дисциплинарной ответственности;
- д) в применении не основанных на законе принудительных мер в отношении служащего;
- е) в отказе в предоставлении возможности ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и обязанности служащего;

– незаконность решений и действий (бездействия) представителя нанимателя, затрагивающих интересы служащего (превышение власти):

а) некомпетентность, т.е. нарушение предметной и темпоральной компетенции;

г) нарушение полномочий путем издания акта, дефектного по своей форме (нарушение формы);

д) нарушение полномочий путем несоблюдения требований к процедуре принятия решений (нарушение процедуры);

е) злоупотребление властью, т. е. использование руководителем властных полномочий в отношении служащего не в тех целях, ради которых они были ему предоставлены.

В п. 14 ст. 70 Закона о государственной гражданской службе называется также единственное основание, при котором служебный спор может быть инициирован представителем нанимателя: причинение государственным служащим вреда государственному органу.

Подытоживая сказанное, можно сделать следующие выводы. Действующее законодательство о гражданской службе содержит ряд пробелов и неточностей, препятствующих эффективному разрешению служебных споров, что порождает необходимость более глубокого научного осмысления рассматриваемой проблемы. Предложенная нами юридическая конструкция служебного спора, элементами которой являются стороны, предмет и основания, может служить основой для дальнейшей разработки понятийного аппарата теории служебного спора.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алексеев С.С.* Юридические конструкции — ключевое звено права (в порядке постановки проблемы) // *Цивилистические записки: Межвуз. сб. научн. трудов.* — М., 2001.
- [2] *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства. — М.-СПб, 2003.
- [3] *Васильев В.А.* Индивидуальные служебные споры: правовое регулирование // *Государственная служба.* — 2005. — № 6 (38).
- [4] *Егоров С.Н.* Аксиоматические основы теории права. — СПб., 2001.
- [5] *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории. — М., 2005.
- [6] *Кудрявцев В.Н.* Юридическая конфликтология // *Вестник РАН.* — 1997. — № 2.
- [7] *Лукич Радомир.* Методология права. — М., 1981.
- [8] Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 // *СЗ РФ.* — 2004. — № 15. — Ст. 1395.
- [9] Положение о Министерстве экономического развития и торговли РФ, утв. Постановлением Правительства от 27 августа 2004 г. № 437 // *СЗ РФ.* — 2008. — № 24. — Ст. 2867.
- [10] *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. — М., 1964.
- [11] *Смолярчук В.И.* Законодательство о трудовых спорах. — М., 1966.
- [12] *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы современного правоведения: Автореф. дис. ... докт. наук. — Екатеринбург, 2002.

- [13] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.
- [14] Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.
- [15] Федеральный закон «О статусе членов Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74.
- [16] *Черданцев А.Ф.* Юридические конструкции, их роль в науке и практике // Правоведение. — 1972. — № 3.
- [17] *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на гражданской службе: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2005.

THE JURIDICAL CONSTRUCTION OF AN OFFICIAL DISPUTE

S.V. Linetskiy

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article discusses the challenges of the new Russian law for the notion of «service dispute». The author notes a number of shortcomings of domestic legislation regulating relations in the civil service, and finds the need to build sustainable conceptual apparatus of the theory of a service dispute. The main challenge in developing such a theory is called the problem of building an adequate juridical construction of a service dispute. Based on an analysis of the formation of common juridical construction as the ideal model of legal relationship author develops an original juridical construction of the legal service dispute. The central elements of the proposed construction — the subject, the parties and the grounds of official dispute — are analyzed.

Key words: service dispute, service law, government service, public servant, juridical construction.