

## ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В. В. Коробченко\*,

В. А. Сафонов\*\*

### ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Аннотация.** Между субъектами отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, могут возникать разногласия, обусловленные различным пониманием ими своих субъективных прав, обязанностей и юридически значимых интересов, а также способов их реализации. Такие разногласия в случае невозможности урегулирования самими спорящими сторонами передаются на разрешение компетентными органами посредством установленных законом процедур и приобретают характер служебного спора. В литературе по административному праву служебный спор рассматривается как разновидность административно-правового спора. Однако этот подход вызывает серьезные сомнения, поскольку служебные споры связаны не с осуществлением государственным органом публичных функций в рамках своей управленческой компетенции, а с реализацией им как субъектом служебных отношений полномочий по управлению трудом государственных гражданских служащих и формированию кадрового состава для обеспечения собственной деятельности. Доказывается, что субъектный состав служебных споров, их предмет, а также порядок разрешения по сути не отличаются от аналогичных характеристик трудовых споров, поэтому отсутствуют основания для рассмотрения служебных споров в качестве самостоятельного вида правовых споров. Отмечается, что законодательное определение индивидуального служебного спора охватывает только служебные споры по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, т. е. «споры о праве», и не включает в себя разногласия по поводу реализации законных интересов гражданского служащего, которые могут быть удовлетворены при установлении новых или изменении существующих условий служебного контракта, т. е. «споры об интересе», что не исключает возможности возникновения такого рода разногласий. Что же касается коллективных служебных споров, то действующим законодательством о гражданской службе понятие «коллективный служебный спор» не предусмотрено, между тем Закон о госслужбе не содержит и прямого запрета на такого рода споры в сфере гражданской службы.

---

© Коробченко В. В., Сафонов В. А., 2016

\* Коробченко Виктория Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент С.-Петербургского государственного университета

viktoria@jurfak.spb.ru

199026, Россия, г. С.-Петербург, В. О., 22-я линия, д. 7

\*\* Сафонов Валерий Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент С.-Петербургского государственного университета

Safonov.V@jurfak.spb.ru

199026, Россия, г. С.-Петербург, В. О., 22-я линия, д. 7

**Ключевые слова:** гражданская служба, гражданский служащий, служебные отношения, служебный спор, трудовой спор, административно-правовой спор, государственный орган, служебный контракт, споры о праве, споры об интересе.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.192-201**

В рамках отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, между субъектами этих отношений могут возникать разногласия, обусловленные различным пониманием ими своих субъективных прав, обязанностей и юридически значимых интересов, а также способов их реализации. Такие разногласия в случае невозможности урегулирования самими спорящими сторонами передаются на разрешение компетентными органами посредством установленных законом процедур и приобретают характер служебного спора<sup>1</sup>.

В законодательстве о гражданской службе понятие «служебный спор» впервые появилось в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о госслужбе), при этом законодатель упоминает лишь об индивидуальных служебных спорах. Действовавший прежде Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>3</sup> не содержал специальных норм, регулирующих отношения по разрешению споров в сфере государственной службы, поэтому к указанным отношениям применялись нормы трудового и гражданского процессуального законодательства.

Служебные споры, безусловно, обладают такими характерными признаками правового спора, как:

а) специфический предмет разногласия, в качестве которого обычно выступает объем правообладания участников конкретных общественных отношений;

б) разрешение или урегулирование соответствующего разногласия в рамках формализованных процессуально-правовых форм или юридически обязательных либо рекомендуемых процедур<sup>4</sup>.

Однако следует ли связывать введение в законодательство о гражданской службе термина «служебный спор» с возникновением особого правового явления либо перед нами всем известный трудовой спор, который получил в сфере государственной гражданской службы новое наименование, оставаясь, по сути, одним из видов трудовых споров?

В юридической науке понятие «служебный спор» является предметом исследования главным образом специалистов в области административного права. При этом в отношении служебных споров в сфере государственной гражданской службы в литературе приводятся различные точки зрения. Однако в основном служебный спор рассматривается как разновидность административно-правового спора, поскольку он возникает из публично-правовых отношений гражданской службы<sup>5</sup>.

Так, по мнению С. В. Линецкого, служебные споры представляют собой разногласия субъектов служебных правоотношений по поводу различно понимаемых прав и обязанностей, реализации служебных контрактов, применения и

<sup>1</sup> Категория «служебный спор» применима и к отношениям, связанным с прохождением государственной службы других видов (в частности, правоохранительной и военной). Между тем в настоящей статье речь пойдет только о служебных спорах в сфере государственной гражданской службы, поскольку иные служебные споры, без сомнения, возникают в рамках отношений, регулируемых исключительно или преимущественно нормами административного права. Более того, законодательство о военной службе и службе в таможенных органах вообще ничего не говорит о какой-либо специфике споров, возникающих в связи с прохождением гражданами государственной службы соответствующего вида.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>4</sup> Трудовые споры / под ред. В. А. Сафонова, Е. Б. Хохлова. М., 2011. С. 7—8.

<sup>5</sup> Например: Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 69—72; Линецкий С. В. Предмет служебного спора // Административное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 42—48.

принятия нормативных правовых актов о государственной службе, разрешаемые в порядке определенной законом правовой процедуры<sup>6</sup>.

М. В. Воробьева усматривает специфику служебных споров в том, что они возникают в публичной сфере, связанной с реализацией государственно значимых интересов, а в качестве объекта таких споров выступают отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу РФ, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ<sup>7</sup>.

Между тем признание служебного спора в качестве разновидности административно-правового спора предполагает по крайней мере установление наличия у служебного спора существенных признаков административно-правового спора.

В литературе по административному праву можно найти различные определения категории «административно-правовой спор», однако по существу они мало чем отличаются друг от друга.

Так, по мнению Ю. М. Козлова, административно-правовой спор есть спор о праве административном, возникающий между участниками управленческих отношений в связи со сложившимся у одной стороны этих отношений представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями второй стороны<sup>8</sup>.

А. Б. Зеленцов определяет административно-правовой спор как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и/или законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере

публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры<sup>9</sup>. Схожее определение административно-правового спора приводит и Н. Г. Кипер<sup>10</sup>.

С точки зрения Ю. Н. Старилова, административно-правовым является юридический спор, возникающий между субъектами управленческих (административно-правовых) отношений в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном (т. е. субординационном, подчиненном) отношении<sup>11</sup>.

Таким образом, резюмируя приведенные дефиниции, можно сделать вывод о том, что административно-правовой спор возникает:

- а) в сфере государственного управления;
- б) между субъектами административно-правовых отношений, основанных на власти-подчинении;
- в) в связи с осуществлением субъектом государственного управления публичных функций в рамках своей управленческой компетенции.

Вместе с тем необходимо учитывать специфику государственной гражданской службы как профессиональной служебной деятельности по обеспечению полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, которая, безусловно, связана с осуществлением публичных функций, но не тождественна им.

Как справедливо отмечает Т. В. Иванкина, профессиональная деятельность гражданских служащих носит двойственный характер: принятие гражданским служащим решения в пределах предоставленных ему полномочий одновременно является исполнением обязанности госслужащего в рамках трудового отношения и действием государственного органа, которое носит управленческий характер и регулируется административным правом<sup>12</sup>. Да и сам государственный служащий имеет двойной

<sup>6</sup> Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9, 14.

<sup>7</sup> Воробьева М. В. Указ. соч. С. 69—72.

<sup>8</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 309 (автор главы — Ю. М. Козлов).

<sup>9</sup> Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2005. С. 170.

<sup>10</sup> Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. № 12.

<sup>11</sup> Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 125.

<sup>12</sup> Иванкина Т. В. Частноправовые и публично-правовые начала в регулировании труда гражданских служащих // Российский ежегодник трудового права. 2013. № 9. С. 192.

отраслевой статус, будучи не только агентом публичной власти, но и обычным гражданином, поступившим на государственную службу и выполняющим за вознаграждение свою трудовую функцию<sup>13</sup>. К слову сказать, позицию об отнесении гражданской службы к сфере наемного труда фактически поддерживает и Конституционный Суд РФ<sup>14</sup>.

В основе служебных споров между субъектами отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, как правило, лежат разногласия по поводу заключения, изменения и расторжения служебного контракта, а также установления и применения условий труда гражданских служащих. В частности, служебные споры могут возникать в рамках:

- а) индивидуальных служебных отношений, возникающих на основе служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы;
- б) индивидуальных отношений, предшествующих заключению служебного контракта, т. е. в связи с реализацией гражданином конституционных прав на равный доступ к государственной службе и на свободное распоряжение своими способностями к труду и выбор рода деятельности (ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 37 Конституции РФ);
- в) индивидуальных отношений, вытекающих из служебных, по поводу прекращения или расторжения служебного контракта и увольнения с гражданской службы либо в связи с действительным или предполагаемым нарушением одной стороной служебного контракта прав другой стороны в период его действия;
- г) коллективных (социально-партнерских) отношений с участием гражданских служащих в лице их представителей, с одной стороны, и представителя нанимателя, с другой стороны, по поводу заключения, изменения или выполнения коллективных договоров и соглашений, принятия локальных актов, регулирующих профессиональную деятельность гражданских служащих.

Такие разногласия связаны не с осуществлением государственным органом публичных функций в рамках своей управленческой компетенции, а с реализацией им как субъектом служебных отношений полномочий по управлению трудом государственных гражданских служащих и формированию кадрового состава для обеспечения собственной деятельности. Учитывая возможность субсидиарного применения к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Законом о госслужбе, законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 73 Закона о госслужбе), указанные разногласия могут возникать в связи с применением или толкованием норм как административного, так и трудового права.

Таким образом, обоснованность признания служебного спора в качестве разновидности административно-правового спора вызывает серьезные сомнения.

Между тем сказанное не означает, что служебный спор следует рассматривать в качестве самостоятельного вида правовых споров. Поскольку природу спора предопределяет характер лежащих в его основе разногласий, характер обуславливающих возникновение служебных споров разногласий между субъектами отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, позволяет сделать вывод о наличии по меньшей мере существенной общности данных споров с трудовыми спорами, которые, как и служебные споры, возникают по поводу заключения, изменения и расторжения трудовых договоров, установления и применения условий труда работников.

В литературе, напротив, обосновывается тезис об отличии служебных споров от трудовых споров. Так, по мнению Л. А. Чикановой, разногласия на гражданской службе могут возникать не только по поводу условий профессиональной служебной деятельности, но и по поводу других прав, составляющих правовой статус гражданского служащего и выходящих за рамки взаимоотношений гражданского служащего

<sup>13</sup> См. подробнее: *Иванов С. А., Иванкина Т. В., Куренной А. М., Маврин С. П., Хохлов Е. Б.* Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // *ЭЖ-Юрист*. 2004. № 6.

<sup>14</sup> См. подробнее: *Коробченко В. В., Сафонов В. А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам регулирования отношений с участием государственных гражданских служащих // *Российский ежегодник трудового права*. 2012. № 8. С. 431—442.

и государственного органа, в котором он осуществляет профессиональную служебную деятельность. Соответственно, она предлагает выделять служебные споры (индивидуальные), возникающие из нарушения обязательств:

- а) служебно-трудового отношения, стороной которого является представитель нанимателя;
- б) государственно-служебного отношения, стороной которого является государство как таковое<sup>15</sup>. Такой подход основан на понимании служебного правоотношения в сфере гражданской службы как сложного, сочетающего в себе два правоотношения — служебно-трудовое (между гражданским служащим и государственным органом) и государственно-служебное (между гражданским служащим и государством как нанимателем)<sup>16</sup>.

Полагая вполне справедливым утверждение о том, что разногласия в сфере гражданской службы могут возникнуть не только в связи с установлением и применением условий профессиональной деятельности гражданских служащих, мы, тем не менее, не разделяем изложенную концепцию служебного правоотношения и основанное на ней представление о служебных спорах. В данном случае представляется уместным упомянуть о том, что большинство представителей науки трудового права придерживаются позиции, согласно которой стороной служебного правоотношения выступает государственный орган<sup>17</sup>. С этой точки зрения, фактически подтверждаемой практикой управления государственной гражданской службой в Российской Федерации, вряд ли можно представить себе разногласие, возникающее по поводу реализации прав, обязанностей, ограничений или запретов, составляющих правовой статус гражданского служащего, и при этом абсолютно выходящее за рамки взаимоотношений гражданского служащего и государственного органа, в котором он осуществляет профессиональную служебную деятельность.

К тому же при признании возможности возникновения служебного спора между гражданским служащим и государством как нани-

мателем с неизбежностью возникает вопрос о конкретном субъекте, уполномоченном представлять интересы государства как стороны государственно-служебного отношения и отличном от представителя нанимателя как стороны служебно-трудового отношения.

В связи с этим необходимо напомнить, что ст. 16 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>18</sup> предусматривает в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, профессионального образования и дополнительного профессионального образования государственных служащих, проведения ротации государственных служащих, а также осуществления вневедомственного контроля, создание на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ системы управления государственной службой. Однако на федеральном уровне орган по управлению государственной службой до настоящего времени не создан; его задачи и функции выполняются государственными органами в соответствии с законодательством РФ (ч. 6 ст. 71 Закона о госслужбе). Соответственно, мы можем констатировать отсутствие специального субъекта, уполномоченного представлять интересы государства как стороны государственно-служебного отношения, а тот факт, что орган по управлению федеральной государственной службой не создан в течение 12 лет, позволяет предполагать практическую невостребованность концепции расщепления служебного правоотношения в сфере гражданской службы на служебно-трудовое и государственно-служебное.

Вместе с тем градация служебных отношений на «внутриорганизационные» и государственно-служебные положена в основу и другого подхода к содержанию категории «служебный спор», в рамках которого предлагается различать:

<sup>15</sup> Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 40—41.

<sup>16</sup> Чиканова Л. А. Указ. соч. С. 10.

<sup>17</sup> См. подробнее: Иванкина Т. В. Указ. соч. С. 188—207.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

- а) споры о правах, обязанностях и законных интересах сторон, возникшие в связи с применением служебного контракта, законов и других нормативных актов о гражданской службе, а также локальных нормативных актов представителя нанимателя (споры о субъективном служебном праве);
- б) споры о законности нормативных актов о гражданской службе, затрагивающих служебные права и обязанности сторон (споры об объективном служебном праве).

При этом доказывается, что в рамках спора об объективном служебном праве государственный служащий выступает не как частное лицо, а именно как государственный служащий, предполагающий, что его служебные права были нарушены актом властного субъекта служебных отношений<sup>19</sup>.

Данная точка зрения также кажется нам весьма спорной. По нашему мнению, представляется некорректным именовать дела об оспаривании нормативных правовых актов «спорами о праве» (пусть даже и «объективным»). Если речь идет о деле по заявлению гражданского служащего о проверке законности нормативного правового акта, изданного государственным органом, в котором данный госслужащий проходит гражданскую службу, вне связи с вынесенным на основе такого акта правоприменительным решением в отношении указанного лица, то спор о праве не возникает, а само это дело по своей природе ничем не отличается от иных дел по заявлениям граждан об оспаривании нормативных правовых актов. Следовательно, отсутствуют какие-либо основания для отнесения такого рода дел к служебным спорам. В связи с этим утрачивает смысл и разделение служебных споров на споры о субъективном и объективном служебном праве.

С учетом изложенного, взяв за основу тезис о наличии существенной общности служебных и трудовых споров с точки зрения характера лежащих в их основе разногласий, попробуем пойти дальше и ответить на главный вопрос: можно ли рассматривать служебный спор в качестве разновидности трудового спора?

Для этого необходимо сопоставить служебные и трудовые споры по следующим критериям, которые являются основой для выделения самостоятельных видов правовых споров:

- а) субъектный состав;
- б) предмет спора;
- в) порядок разрешения спора.

Обратимся к законодательству о служебных и трудовых спорах и, принимая во внимание, что Закон о госслужбе не содержит норм об урегулировании коллективных служебных споров, ограничимся рассмотрением индивидуальных споров.

Легальное определение понятия «индивидуальный служебный спор» содержится в ст. 69 Закона о госслужбе. Под индивидуальным служебным спором в указанной статье понимаются неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Таким образом, в индивидуальном служебном споре одна из сторон всегда представлена конкретным физическим лицом — гражданским служащим, гражданином, поступающим на гражданскую службу, либо лицом, ранее состоявшим на гражданской службе. Другой стороной индивидуального служебного спора выступает представитель нанимателя, под которым, однако, следует понимать не руководителя государственного органа или лицо, замещающее государственную должность, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или ее субъекта (п. 2 ст. 1 Закона о госслужбе), а непосредственно государственный орган, поскольку, как уже было отмечено выше, именно он выступает стороной служебных отношений<sup>20</sup>. В этом смысле более корректно рассматривать руководителя государственного органа в качестве представителя самого государственного органа и применительно к исследуемой проблематике — в качестве субъекта отношений по разрешению служебных споров. Заметим, что в данном случае правовая связь между сторонами спора возникает не в силу наличия у одной из них статуса публичного субъекта, занимающего определенное место в системе органов государственной власти и наделенно-

<sup>19</sup> Линецкий С. В. Указ. соч. С. 9, 16.

<sup>20</sup> Иванкина Т. В. Указ. соч. С. 206.

го властными полномочиями по отношению к гражданам, а на основании служебного контракта или совершения гражданином предусмотренных законом действий, направленных на поступление на гражданскую службу.

В качестве предмета служебного спора, как следует из ст. 69 Закона о госслужбе, выступают разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта. Служебные споры являются результатом нарушения прав гражданского служащего, а также его предположения о нарушении своих прав представителем нанимателя. При разрешении данных споров осуществляется защита прав гражданского служащего либо констатируется правомерность действий представителя нанимателя.

При сравнении указанных характеристик служебного спора с дефинициями, свойственными индивидуальным трудовым спорам (гл. 60 Трудового кодекса РФ), можно констатировать их практически полное совпадение, за исключением терминологических различий, не имеющих сущностного значения.

Таким образом, субъектный состав служебных споров, а также их предмет, по сути не отличаются от аналогичных характеристик трудовых споров и тем самым не позволяют рассматривать служебные споры в качестве самостоятельного вида правовых споров, отличного от трудовых споров.

К аналогичному выводу можно прийти и при анализе порядка разрешения служебных споров.

По смыслу ст. 69 Закона о госслужбе разногласие между государственным служащим и представителем нанимателя становится индивидуальным служебным спором лишь после передачи его в орган, уполномоченный на рассмотрение индивидуальных служебных споров.

Предусмотренный действующим законодательством механизм разрешения индивидуальных служебных споров в сфере государственной гражданской службы предполагает их рассмотрение как во внесудебном (комиссией государственного органа по служебным спорам), так и в судебном порядке (ч. 1 ст. 70 названного Закона). По общему правилу индивидуальные служебные споры могут рассматриваться комиссией государственного органа по служебным спорам (при ее наличии) 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 комиссии по служебным спорам и рассматриваются исключительно в судах (ч. 14—15 той же статьи). При этом порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется помимо Закона о госслужбе также гражданским процессуальным законодательством РФ.

В соответствии ч. 17 ст. 70 Закона о госслужбе сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, переводом на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, устанавливаются федеральным законом. Такой федеральный закон до настоящего времени не принят, поэтому служебные споры рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам искового производства с субсидиарным применением норм трудового законодательства. О желании законодателя сохранить данный порядок их рассмотрения свидетельствует, по нашему мнению, и тот факт, что Кодекс административного судопроизводства РФ норм об особенностях рассмотрения служебных споров не устанавливает.

Единственным отличием законодательства о разрешении индивидуальных трудовых и служебных споров является механизм формирования комиссии по служебным спорам, и то в одной, не самой существенной части: государственные служащие вправе избрать в состав комиссии по служебным спорам лишь представителей профсоюзного органа данного госу-

дарственного органа, в то время как работники могут избрать в комиссию по трудовым спорам своих представителей вне их связи с каким-либо профсоюзом (ч. 3 и 4 ст. 70 Закона о госслужбе, ст. 384 ТК). Представляется, что данное различие, оценка обоснованности которого выходит за рамки предмета исследования настоящей статьи, не может быть расценено как особый порядок разрешения служебных споров.

Таким образом, специальный порядок разрешения служебных споров законодателем не установлен, что подкрепляет наш вывод об отсутствии сущностных различий между трудовыми и служебными спорами, не признаваемых ни теорией трудового права, ни позицией законодателя, не предпринимающего никаких действий по реальному установлению особенностей разрешения служебных споров на гражданской службе, ни судебной практикой, адекватно отражающей волю законодателя.

Законодательное определение индивидуального служебного спора охватывает только служебные споры по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, т. е. «споры о праве», и не включает в себя разногласия по поводу реализации законных интересов гражданского служащего, которые могут быть удовлетворены при установлении новых или изменении существующих условий служебного контракта, т. е. «споры об интересе», что, однако, не исключает возможности возникновения такого рода разногласий.

Более того, обоснованность разделения служебных споров на споры о субъективном служебном праве и о законном служебном интересе признается и в литературе по административному праву<sup>21</sup>. При этом под законными интересами государственных служащих понимаются юридически значимые притязания, не опосредованные субъективными правами с корреспондирующими им обязанностями, возможность существования и реализации которых в форме простого юридического дозволения обеспечена правовой защитой и вытекает из общих и специальных принципов права, общего смысла норм публично-правового законодательства и закрепленных в нормах международного права стандартов деятельности органов государственной власти<sup>22</sup>.

Между тем возможность реализации законных интересов гражданского служащего посредством установления новых или изменения существующих условий заключенного с ним служебного контракта в определенной мере ограничена в силу специфики гражданской службы, обуславливающей, в свою очередь, преобладание государственно-нормативного регулирования служебных отношений и особенности правового статуса самого гражданского служащего. Как следствие, сама вероятность возникновения индивидуальных служебных «споров об интересе» в сфере гражданской службы значительно ниже, чем в рамках отношений, опосредующих применение так называемого классического наемного труда и регулируемых нормами трудового права.

«Споры об интересе» на гражданской службе могут возникать по таким вопросам, как установление гражданскому служащему по его просьбе режима служебного времени, отличающегося от служебного распорядка государственного органа (в частности, неполного рабочего времени в случае, когда закон не предоставляет гражданскому служащему соответствующее право), проведение внеочередной аттестации гражданского служащего по его инициативе с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности с целью получения рекомендации к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста (ч. 6 ст. 48 Закона о госслужбе), направление гражданского служащего для получения дополнительного профессионального образования с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания (п. 1 ст. 53 названного Закона) и др.

Несмотря на то что п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона о госслужбе устанавливает право гражданского служащего на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения, такие споры фактически не подлежат рассмотрению в судебном порядке, поскольку предполагают необходимость достижения соглашения сторон служебного контракта на основе баланса их интересов. Механизм выработки такого соглашения ни законодательством о гражданской

<sup>21</sup> Линецкий С. В. Указ. соч. С. 10, 16.

<sup>22</sup> Указ. соч. С. 45.

службе, ни законодательством о труде не установлен, несмотря на насущную необходимость установления обязанностей сторон индивидуальных трудовых и служебных споров об интересах по поиску разумного компромисса, обеспечивающего баланс их интересов<sup>23</sup>.

Что касается коллективных служебных споров, то действующее законодательство о гражданской

службе не предусматривает понятия «коллективный служебный спор» и, соответственно, не содержит норм, регламентирующих порядок урегулирования такого рода разногласий. В то же время Закон о госслужбе не запрещает коллективные служебные споры на гражданской службе, но их анализ является предметом самостоятельного исследования.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997.
2. Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора // Российская юстиция. — 2014. — № 5.
3. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. — М., 2005.
4. Иванкина Т. В. Частноправовые и публично-правовые начала в регулировании труда гражданских служащих // Российский ежегодник трудового права. — 2013. — № 9.
5. Иванов С. А., Иванкина Т. В., Куренной А. М., Маврин С. П., Хохлов Е. Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. — 2004. — № 6.
6. Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. — 2007. — № 12.
7. Линецкий С. В. Предмет служебного спора // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 11.
8. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998.
9. Трудовые споры / под ред. В. А. Сафонова, Е. Б. Хохлова. — М., 2011.

*Материал поступил в редакцию 4 февраля 2016 г.*

#### THE LEGAL NATURE OF WORKPLACE DISPUTES IN CIVIL SERVICE

**KOROBCHENKO Viktoria Valerievna** — PhD in Law, Assistant Professor at Saint Petersburg State University  
viktoria@jurfak.spb.ru  
199026, Russia, St. Petersburg, Vasilievskiy Island, 22 Line, 7.

**SAFONOV Valeriy Anatol'evich** — PhD in Law, Assistant Professor Saint Petersburg State University  
Safonov.V@jurfak.spb.ru  
199026, Russia, St. Petersburg, Vasilievskiy Island, 22 Line, 7.

*Review. Among the subjects of relations connected with the arrival of the civil service, its passage and differences may arise due to different understanding of their subjective rights, obligations and legal interests, as well as how to implement them. Having failed to be settled by the disputants, such disagreements are considered by competent authorities through the statutory procedures and eventually become official disputes. In the literature on administrative law a workplace dispute is seen as a type of administrative legal dispute. However, this approach raises serious doubts, as workplace disputes are not related to the exercise of public authority, public functions within its managerial competence, and with the implementation of them as the subject of official authority for the management of labour relations of public servants and the formation of a workforce to ensure their own activities. It is proved that subjective composition of workplace disputes, their subject, as well as the order*

<sup>23</sup> Рассмотрение конкретных механизмов разрешения данных споров выходит за рамки предмета настоящей статьи.

*of their settlement do not differ essentially from those of labor disputes, so there is no reason to consider workplace disputes as an independent kind of legal disputes. It is noted that the legislative definition of individual workplace dispute covers only workplace disputes on the application of laws, other regulatory legal acts on civil service and service contract, i.e. "disputes on the law", and does not include disagreements over the implementation of the legitimate interests of civil servants, which can be met when establishing new or amend existing conditions of service contract, i.e. "disputes of interest", which does not exclude the possibility of this kind of controversy. As for the collective workplace disputes, applicable law on civil service includes no concept of a "collective workplace dispute", the law on the civil service do not have an explicit prohibition for such kind of disputes in the civil service.*

**Keywords:** *civil service, civil servant, service relationships, official dispute, labor dispute, administrative legal dispute, a state body, work contract, disputes about law, disputes about interest.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Alekhin, A. P., Karmolitskiy, A. A., Kozlov, Y. M. Administrative Law of the Russian Federation. Moscow, 2007.
2. Vorobyeva, M. V. The Essence of a Workplace Dispute Arising in the Civil Service System as a Kind of Administrative Legal Dispute // Russian Justice. 2014. No 5.
3. Zelentsov, A.B. Administrative Legal Dispute: Theoretical Issues. Moscow, 2005.
4. Ivankina, T. V. Private Law and Public Law Basis in Regulation of Civil Servants Labour // Russian Annual of Labour Law. 2013. No. 9.
5. Ivanov, S. A., Ivankina, T. V., Kurennoy A. M., Mavrin, S. P., Khokhlov, E. B. Legal Regulation of Relations in the Sphere of Civil Service // Ezh-Yurist. 2004. No. 6.
6. Kiper, N. G. Administrative Legal Dispute (Theoretical Problems) // Legal World. 2007. No12.
7. Linetskiy, S.V. The Subject of a Workplace Dispute // Administrative and Municipal Law. 2009. No11.
8. Starilov, Yu. N. Administration of Justice: Problems of Theory. Voronezh, 1998.
9. Labour Disputes / Safonov V. A., Khokhlova E. B. (eds.). Moscow, 2011.