

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.178.9.021-031

Э. Л. Лещина*

Правовая природа служебных споров о законности наложения дисциплинарных взысканий

Аннотация. В статье рассматривается понятие служебного спора как вида правового конфликта, как охранительного правоотношения и юридической процессуальной деятельности, анализируется современная терминология служебного спора, закрепленная в законодательстве о государственной службе, выявлены недостатки легальных определений. Установлены основные формы и охарактеризованы предусмотренные законодательством механизмы рассмотрения служебных споров.

Проанализированы основные подходы специалистов к определению служебного спора, автором выделены его признаки как комплексного охранительного правоотношения. Показана ошибочность отождествления отдельными исследователями трудовых и служебных отношений и подходов к определению ими правовой природы служебных споров, в том числе о законности применения дисциплинарных взысканий. Обосновано, что правовая природа служебных споров в системе государственной службы в первую очередь определяется содержанием отношений, лежащих в основе их возникновения, — государственно-служебных публичных правоотношений, а не формами их рассмотрения, допускающими возможность применения к спорным правоотношениям трудового и гражданско-процессуального законодательства. Формулируется определение служебного спора и служебного конфликта, выделены признаки служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания, характеризуется его предмет — материально-правовые требования (разногласия) сторон, которые выступают как элемент связи материального правоотношения сторон спора и процессуальной деятельности по его рассмотрению.

Обосновано, что рассмотрение служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания, расторжения служебного контракта является видом правоохранительной процессуальной деятельности, имеющей собственное основание, предмет, цели, субъектный состав, процессуальные формы и стадии производства, виды решений, что позволяет выделить его в качестве одного из административных производств, входящих в структуру административного процесса.

Ключевые слова: государственная служба; государственный служащий; дисциплинарный проступок; дисциплинарное дело; дисциплинарное производство; дисциплинарное взыскание; правовой конфликт; служебный конфликт; служебный спор; оспаривание дисциплинарного взыскания; рассмотрение служебного спора.

Для цитирования: Лещина Э. Л. Правовая природа служебных споров о законности наложения дисциплинарных взысканий // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 9. — С. 21–31. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.178.9.021-031.

© Лещина Э. Л., 2021

* Лещина Эдуард Леонидович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета)

ул. Коммуны, д. 149, г. Челябинск, Россия, 454080

leshina74@mail.ru

The Legal Nature of Public Service Disputes concerning the Legality of Imposition of Disciplinary Sanctions

Eduard L. Leshchina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University)
ul. Komunny, d. 149, Chelyabinsk, Russia 454080
leshina74@mail.ru

Abstract. The paper examines the concept of a public service dispute as a type of a legal conflict, as a protective legal relationship and a juridical procedural activity. The author analyzes the modern terminology of a public service dispute enshrined in the legislation regulating public service, identifies the shortcomings of legal definitions. The author establishes and describes the mechanisms for the consideration of public service disputes provided for by the legislation.

The main approaches to the definition of a public service dispute are analyzed. The author has highlighted its features as a complex protective legal relationship. The author shows the erroneous identification by some researchers of labor and public service relations and approaches to their determination of the legal nature of public service disputes, including the legality of the application of disciplinary sanctions. It has been substantiated that the legal nature of public service disputes in the civil service system is primarily determined by the content of the relations that underlie their occurrence—public service legal relations—and not by the forms of their consideration, which allows the possibility of applying labor and civil procedural legislation to disputed legal relations.

The author defines a public service dispute and an official conflict, describes the signs of a public service dispute on the legality of the imposition of a disciplinary sanction, qualifies the subject matter of the dispute under consideration—substantive legal requirements (disagreements) of the parties that act as an element of the connection between the substantive legal relationship between the parties to the dispute and the procedure applied for the dispute consideration.

It has been substantiated that the public service dispute consideration concerning the legality of imposing a disciplinary sanction, termination of a public service contract constitutes a type of law enforcement procedural activity that has its own basis, subject matter, goals, elements, procedural forms and stages, types of decisions, which makes it possible to single out such disputes as one of the administrative proceedings included in the administrative process structure.

Keywords: public service; public officer; disciplinary offense; disciplinary case; disciplinary proceedings; disciplinary action; legal conflict; public service conflict; public service dispute; disciplinary sanction challenge; consideration of a public service dispute.

Cite as: Leshchina EL. Pravovaya priroda sluzhebnykh sporov o zakonnosti nalozeniya distsiplinykh vzyiskaniy [The Legal Nature of Public Service Disputes concerning the Legality of Imposition of Disciplinary Sanctions]. *Lex russica*. 2021;74(9):21-31. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.178.9.021-031. (In Russ., abstract in Eng.).

Производству по дисциплинарному делу государственного служащего предшествует конфликт, обусловленный совершением деяния, носящего признаки проступка, за который может быть наложено дисциплинарное взыскание. Конфликт возникает между служащим и представителем нанимателя (государственным органом), между служащим, государственным органом и потерпевшим от их действий (бездействия), но во всех случаях — между служащим и законом. Конфликт между субъектами дисциплинарных правоотношений является

разновидностью конфликта социального, конфликтом юридическим, и «связан с правовыми отношениями сторон, с исполнением (реализацией) либо нарушением тех или иных норм права и может повлечь юридические последствия»¹.

Административно-правовой, служебный по легальной терминологии спор в системе государственной службы применительно к дисциплинарным правоотношениям может возникнуть по вопросам законности применения мер дисциплинарного принуждения, законности

¹ См.: Конфликт юридический // Большой толковый социологический словарь. URL: https://gufo.me/dict/social_dict/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D1%82_%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9 (дата обращения: 07.04.2021).

и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания, в том числе и расторжения служебного контракта. В отличие от трудовых, служебные дисциплинарные споры выступают разновидностью споров управленческих. Спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий содержание спора (т.е. материально-правовое отношение, которое связывает стороны), является вопросом административного права².

Отдельные авторы подвергают сомнению обоснованность признания служебного спора в качестве самостоятельной разновидности административно-правового спора, при этом не видят существенных различий между служебными и трудовыми спорами, аргументируя свою позицию тем, что разногласия между сторонами служебных правоотношений «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... 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»³. Однако служебные споры производны от административных правоотношений в сфере публичного управления, т.е. от отношений власти-подчинения, где обязательно участие органа государства или его уполномоченного представителя.

Согласимся с мнением, что понятие ««служебный спор» охватывает все возможные конфликтные ситуации, связанные со службой»⁴. Трудовые отношения — это отношения равных субъектов, имеющие под собой договорную основу⁵, а служебные отношения госслужащего и его руководителя (начальника), несмотря на добровольность их возникновения при заключении контракта, не говоря про случаи назначения на должность вне конкурса, — субординационные.

Как видится, существующий в законодательстве о государственной службе механизм разрешения служебных споров сформирован без учета в полном объеме специфики государственно-служебных правоотношений и интересов государства как нанимателя служащего. Несмотря на то что государственная служба, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд и на выбор деятельности, является одной из форм свободного распоряжения своими способностями к труду⁶, служебные споры возникают по поводу применения от имени государства законодательства о службе и заключенного контракта, в силу разногласий между частными интересами служащего и его публичным статусом. В рамках служебного спора не предполагается использование средств защиты (самозащиты), закрепленных трудовым законодательством и являющихся в рассматриваемом случае официальными запретами, например права на приостановление работы (забастовку) в целях разрешения спора (п. 15 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 24.04.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (далее — Закон № 79-ФЗ));

² *Хаманева Н. Ю.* Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 238.

³ *Коробченко В. В., Сафонов В. А.* Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // *Lex russica*. 2016. № 10 (119). С. 195.

⁴ *Гришковец А. А.* Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 114.

⁵ *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. 16.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.01.2018 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 36 и 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н. В. Кургаевой» // СЗ РФ. 2018. № 4. Ст. 686 ; определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2019 № 71-КГ19-1 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.04.2021).

на публичные высказывания о службе, о действиях и решениях руководителей (п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ); разглашать служебную информацию (п. 9 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ). Согласно ч. 2 ст. 72 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 342-ФЗ) невозможны и коллективные служебные споры. В отличие от трудовых споров, стороны служебного спора фактически не равны, правовые возможности защиты законных прав и правовых интересов служащих нормированы и более ограничены по отношению к работникам.

Сфера возникновения спора связана с реализацией государственно значимого интереса, то есть сферой публичного права⁷. В контексте изложенного согласимся с мнением специалиста в области государственной службы А. А. Демина: «Полагаем, что должно быть признано, что специфика служебных отношений, в отличие от трудовых или гражданско-правовых, должна отражаться и на субъектах права, обладающих компетенцией назначать наказание гражданскому служащему и решать вопрос об обоснованности претензии гражданского служащего на права, связанные с государственной службой»⁸. Однако из анализа правовых позиций Верховного Суда РФ следует, что между трудовыми и служебными спорами существенные различия отсутствуют — и те и другие представляют собой неурегулированные разногласия между работодателем (представителем нанимателя) и работником (государственным служащим)⁹. 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 судом¹⁰. Вместе с тем есть все основания полагать, что, несмотря на сочетание

административно-правового и трудового подходов к регулированию труда государственных служащих, именно содержание государственно-служебных отношений определяет формы, их опосредующие, а не «форма определяет содержание». Так, правоотношения, связанные с исполнением государственными служащими общих, должностных и специальных обязанностей, в том числе и по соблюдению законности и служебной дисциплины, являются публично-правовыми. Поэтому споры по ним, а также по вопросам законности издания актов управления в связи с прохождением государственной службы, определения статуса служащего носят публично-правовой характер. В нашем понимании служебный спор об обоснованности и о законности наложения дисциплинарного взыскания, о применении мер обеспечения производства по дисциплинарному делу, несомненно, является правовой формой административного, управленческого спора, охранительным правоотношением, процессуальной категорией, видом юридической процессуальной деятельности.

Применительно к служебным деликтным правоотношениям следует подчеркнуть, что проступок государственного служащего может нарушить установленный режим функционирования государственного органа, законные права и правовые интересы граждан и организаций, вызывать негативные последствия для органа государства и подорвать авторитет публичной власти в целом, что определяет особые требования к служебному поведению и дисциплине служащих и специфику их юридической ответственности как представителей государства, чего нет при нарушении дисциплины труда. Характер и содержание служебных споров также имеют определенную специфику, и вопросы регулирования их рассмотрения опосредуются в первую очередь законодательством о службе. Подтверждением этому выступают положения ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹¹: «Правовое положе-

⁷ Соловьева А. К. Государственно-служебные споры на гражданской службе (теоретические и практические проблемы) // Власть. 2009. № 10. С. 146.

⁸ Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 318.

⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.04.2021).

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020).

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ние (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы» (курсив наш. — Э. Л.).

Далее рассмотрим нормативные определения служебного спора. Понятие «индивидуальный служебный спор» как не урегулированные 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, является относительно новым для российского законодательства, и закреплено впервые в ст. 69 Закона № 79-ФЗ. Как видится, из-за отсутствия правовых возможностей для возникновения на государственной службе коллективных споров и наличия прямого запрета на коллективный служебный спор в органах внутренних дел любой служебный спор на государственной службе может быть только индивидуальным, поэтому нет смысла в названии рассматриваемой категории, по аналогии с работниками, специально выделять ее «индивидуальность». Согласимся также с мнением, что «регламентация государственных служебных отношений осуществляется исключительно императивно, т.е. только путем принятия законов и подзаконных актов, а регулирование условий службы в коллективно-договорном и индивидуально-договорном порядке невозможно»¹².

Вызывает обоснованные сомнения отнесение статьей 69 Закона № 79-ФЗ к служебным спорам неурегулированных разногласий с представителем нанимателя граждан, поступающих на государственную службу. Это положение вступает в противоречие с ч. 15 ст. 70 Закона № 79-ФЗ, т.к. споры о неправомерном отказе в поступлении на госслужбу (в том числе дискриминационном) рассматриваются только судом.

Лица, уволенные со службы, могут обратиться в комиссию государственного органа по рассмотрению служебных споров лишь по ограниченному кругу вопросов, например по поводу невыплаты премии, компенсации за неиспользованный отпуск и т.п.¹³, а споры о законности увольнения государственных гражданских служащих рассматривает только суд (ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ).

Служебный спор в органах внутренних дел (служебный спор) — неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и сотрудником органов внутренних дел или гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявшим на службе в органах внутренних дел, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и сотрудником (ч. 1 ст. 72 Закона № 342-ФЗ). Сопоставляя Законы № 79-ФЗ и № 342-ФЗ, следует отметить, что в первом случае определение спора более правильное и полное, а во втором речь идет о правовом конфликте, т.к. спор не возбужден (не заявлен), поэтому требуется внести соответствующие уточнения в ч. 1 ст. 72 Закона № 342-ФЗ.

Не содержат специальных механизмов разрешения служебных споров правовые акты, регулирующие порядок прохождения военной службы, федеральной государственной службы в органах Прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, сотрудниками таможенных органов РФ, имеющих специальные звания. При этом согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре РФ» прокурорский работник может обжаловать в письменной форме в вышестоящий орган или учреждение прокуратуры и (или) в суд решения руководителей органов и организаций прокуратуры по вопросам прохождения службы (ч. 4 ст. 40), применение к нему взыскания за коррупционное правонарушение (ч. 7 ст. 41.10), законность увольнения со службы (ст. 43.3). В Следственном комитете РФ право сотруд-

¹² Баландина О. В. Понятие служебных споров в системе нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2017. № 2. С. 146.

¹³ Минашкин А. В. Порядок рассмотрения споров, связанных с прохождением государственной службы // Юрист. 2006. № 10.

ника обжаловать взыскание за коррупционное правонарушение закреплено в ч. 7 ст. 30.3 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ», также установлено право на заявление исковых требований в суд о восстановлении на работе, о взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула (ст. 23 этого Закона). В таможенных органах РФ, согласно Федеральному закону от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах РФ», сотрудник вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке (ч. 7 ст. 29.3), решение об увольнении и о переводе (ст. 53, 54). Дисциплинарный устав таможенной службы РФ содержит разд. V «Порядок обжалования решений о привлечении к дисциплинарной ответственности»¹⁴. Право военнослужащих на обжалование неправомерных действий закрепляет статья 21 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», а право обжаловать действия и решения командира, осуществляющего привлечение его к дисциплинарной ответственности — часть 1 ст. 28.1 данного Закона. Общий порядок рассмотрения письменных обращений военнослужащих непосредственно урегулирован главой 6 «Об обращениях (предложениях, заявлениях или жалобах) Дисциплинарного устава ВС РФ»¹⁵. Таким образом, служебные споры государственных гражданских служащих, работников органов прокуратуры РФ и сотрудников Следственного комитета РФ (федеральных государственных гражданских служащих) рассматриваются на основании Закона № 79-ФЗ.

Далее охарактеризуем современные трактовки специалистами в современной научной правовой литературе понятия «служебный спор».

С. В. Линецкий определяет служебный спор как «разногласия субъектов служебных правоотношений по поводу различно понимаемых прав и обязанностей, реализации служебных контрактов, применения и принятия норматив-

ных правовых актов о государственной службе, разрешаемые в порядке определенной правовой процедуры»¹⁶. Здесь требуется уточнение круга «субъектов служебных правоотношений», т.к. не все из них могут быть сторонами спора. Рассматривая определение служебного спора в Законе № 79-ФЗ, С. В. Линецкий отмечает (с чем мы согласны), что это определение через понятие «неурегулированные разногласия» с логической точки зрения представляется некорректным, «так как неурегулированных разногласий не может быть: если они существуют, значит, еще не урегулированы»¹⁷. Как видится, нельзя отрицать того, что неурегулированные разногласия могут существовать и в форме социального (юридического) конфликта, не перешедшего в правовой спор, когда стороны не совершают никаких действий по инициированию спора, т.к. здесь отсутствует процессуальное основание спора — заявление, рапорт, жалоба, иск. В то же время очевидно, что служебный спор (как материально-правовая категория) может завершиться «урегулированием разногласий» сторонами в примирительном, переговорном порядке, без вынесения юрисдикционного решения, либо вследствие отказа одной из сторон от своих притязаний. Целью процессуальной деятельности в рамках разрешения правового спора как раз и выступает урегулирование в процессуальной форме разногласий между сторонами и принятие решения.

О. А. Лакаев предлагает следующее определение: «Служебный спор — это неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и сотрудником органов внутренних дел или гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявшим на службе в органах внутренних

¹⁴ Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

¹⁵ Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 01.02.2021) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации) // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

¹⁶ Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 72.

¹⁷ Линецкий С. В. Указ. соч. С. 8.

дел, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и сотрудником, по поводу которых сотрудник органов внутренних дел или гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявший на службе в органах внутренних дел, обратился за его разрешением к непосредственному руководителю (начальнику), прямому руководителю (начальнику) или в суд»¹⁸. При этом автор отмечает необходимость указать в легальном определении наличие процессуального механизма урегулирования спора.

М. В. Воробьева служебный спор определяет «как разногласия, возникающие в публичной сфере управления, а именно на государственной гражданской службе, между представителем нанимателя и гражданским служащим по вопросам, связанным с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением или прекращением, а также по вопросам, связанным с правовым статусом гражданского служащего, которые могут разрешаться самостоятельно гражданским служащим или с участием его представителя с представителем нанимателя органом по рассмотрению служебных споров или судом»¹⁹. Недостатком данного определения выступает его общий характер, отсутствие в нем возможных оснований возникновения спора. Эту особенность спора выделяет Е. Б. Лупарев, предлагая понимать административно-правовой спор «как административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями»²⁰. Отмечая правильность последнего подхода, полагаем необходимым заменить здесь «конфликт интересов» на правовой конфликт (обоснование этого будет показано далее).

Для полноты характеристики подходов приведем определение Н. П. Маюрова и Е. Д. Ороевой. Служебный спор в органах внутренних дел они предлагают понимать как служебно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии неурегулированных разногласий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственной службы в органах внутренних дел или несовпадением взглядов на законность и обоснованность применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере внутренних дел и контракта руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем, а также прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником)²¹. Как видится, авторы сформулировали такое определение на основании легального определения служебного спора в Законе № 342-ФЗ, основываясь на концепции административно-правового спора Е. Б. Лупарева²². В целом этот подход видится правильным, учитывающим и материально-правовое охранительное отношение спора, и процессуальный порядок его рассмотрения. Вместе с тем «конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» (ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Таким образом, конфликт интересов — совершение служащим действий (бездействие) вопреки интересам службы, проступок, одна из форм правового конфликта. *Служебный конфликт представляет собой разногласия государственного служащего или гражданина, ранее*

¹⁸ Лакаев О. А. Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1 (108). С. 73.

¹⁹ Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 70.

²⁰ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 14.

²¹ Маюров Н. П., Ороева Е. Д. Институт служебного спора в органах внутренних дел РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 1. С. 146, 149.

²² См. подробнее: Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 14.

проходившего службу (далее — гражданина), с руководителем (начальником), вызванные различным пониманием субъектами служебных правоотношений своих обязанностей и прав. Правовой спор могут вызвать юридически значимые действия руководителя по исследованию обстоятельств совершения проступка, правовая оценка поведения государственного служащего — участника конфликта интересов.

Как правовая категория, охранительное правоотношение, служебный спор представляет неурегулированные разногласия государственного служащего или гражданина с руководителем (начальником), вызванные убеждением о нарушении субъективных прав, свобод и законных интересов служащего (гражданина) в ходе издания актов, совершения юридически значимых действий, вследствие бездействия обязанных лиц, а также различным пониманием сторонами спора своих обязанностей и прав. Спор — это процессуальная категория, в процессе он возникает, движется и находит свое разрешение. Вне процесса его не существует²³. Служебный спор как процессуальная категория — это неурегулированные разногласия сторон служебного правоотношения, которые переданы на рассмотрение уполномоченного органа, должностного лица или суда.

Что касается основных способов (форм) урегулирования служебного спора в системе государственной службы РФ, то рассмотрение (разрешение) спора (поданного заявления, рапорта, жалобы) может осуществляться:

- 1) путем урегулирования (переговоров) с непосредственным или вышестоящим руководителем, в том числе при помощи третьих лиц (медиаторов), — *примирительный, альтернативный* порядок (способ);
- 2) непосредственным руководителем (начальником) — *административный* порядок (административная процедура);
- 3) вышестоящим руководителем (начальником) в порядке подчиненности — *административно-юрисдикционный* порядок (административное производство);
- 4) комиссией госоргана по служебным спорам — *общественно-государственный, административно-юрисдикционный* порядок (административное производство);

- 5) судом общей юрисдикции в порядке гражданского или административного *судопроизводства* (судебный процесс).

Особенности правового регулирования организации рассмотрения служебных споров в системе государственной гражданской службы РФ, в органах внутренних дел и в системе военной службы свидетельствуют о различиях того или иного порядка деятельности. Однако определяющими признаками любого вида производства по заявленному правовому спору, выступающими основой разграничения его на виды, являются: а) порядок рассмотрения дела (управленческий юрисдикционный или исковой); б) правомочия органа (должностного лица) на рассмотрение разногласий и вынесения решения по их существу; в) правовое положение участников спора; г) юридическое значение принятого решения.

В качестве основных признаков служебного дисциплинарного спора как комплексного правоотношения можем выделить следующие:

- это правовая форма конфликта, разновидность индивидуального публичного, административно-правового, управленческого спора, длящегося организационно-охранительное правоотношение, динамическая категория;
- может возникнуть между государственным служащим, гражданином, ранее проходившим службу, — с одной стороны, и руководителем (начальником) — с другой в связи с предполагаемым фактом нарушения субъективных прав, свобод и правовых интересов в ходе издания актов, решений, совершения юридически значимых действий, а также в связи с различным пониманием сторонами спора своих обязанностей и прав, несоответствием мнений сторон;
- как процессуальная категория возникает после обращения в компетентный юрисдикционный орган (к должностному лицу), когда неурегулированное разногласие как явление реальной действительности становится предметом рассмотрения, до этого момента спор существует как материальное правоотношение;
- носит характер разногласий между частными интересами служащего и его служебным статусом, интересами государства;

²³ Морейн И. Б. Основные проблемы правового регулирования отношений, связанных с разбирательством трудовых споров в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1968. С. 21.

- оформлен в виде индивидуально-конкретного дела;
- может быть урегулирован сторонами самостоятельно, в примирительном порядке (путем переговоров), разрешен в юрисдикционном порядке вышестоящим руководителем (за исключением государственной гражданской службы), комиссией по служебным спорам (для гражданских служащих) или судом в исковом порядке;
- порядок рассмотрения спора обусловлен его предметом и правомочиями органа (должностного лица) по его рассмотрению;
- стороны правового спора в ходе его рассмотрения юрисдикционным органом процессуально равны;
- юрисдикционное решение по спору имеет обязательную силу и подлежит исполнению.

Предпосылкой возникновения служебного дисциплинарного спора выступает столкновение несовместимых взглядов, позиций, интересов государственного служащего или гражданина с руководителем (начальником), вызванные убеждением о нарушении субъективных прав, свобод и правовых интересов служащего (гражданина) в ходе наложения дисциплинарного взыскания, его незаконности и необоснованности.

Таким образом, как **процессуальная категория** служебный дисциплинарный спор представляет регламентированную правовыми нормами деятельность уполномоченного руководителя (начальника), комиссии государственного органа по служебным спорам или суда по рассмотрению индивидуально-конкретного дела, обусловленного наличием неурегулированных разногласий государственного служащего или гражданина, ранее проходившего государственную службу, с руководителем (начальником), вызванные убеждением о нарушении субъективных прав вследствие наложения дисциплинарного взыскания, расторжения служебного контракта, в целях принятия юридического решения. На этой основе может быть уточнено легальное определение служебного спора.

Предметом спора являются материально-правовые требования (разногласия) сторон, которые выступают элементом связи материального отношения сторон спора с возбужде-

нием и рассмотрением индивидуально-конкретного дела (т.е. юридическим процессом, процедурой).

Рассмотрение служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания, расторжения служебного контракта является видом правоохранительной процессуальной деятельности, не входящей в структуру производства по дисциплинарным делам, имеющим свои основания (предмет спора), субъектный состав, процессуальные формы и стадии производства по заявленному спору. *Внешним выражением правового спора* выступает последовательность (стадийность) процессуальной деятельности, реальные действия участников спора, фактическое содержание их процессуальных прав и обязанностей, акты их реализации, а *внутреннее содержание* составляет определенная законодательством система административно-процессуальных средств, способов, приемов осуществления правоприменительной процессуальной деятельности.

Полученные в работе выводы свидетельствуют о том, что служебные споры в системе государственной службы носят административно-правовую, управленческую природу и нет никаких оснований относить их к трудовым спорам, даже в силу особенностей правовой регламентации порядка их рассмотрения и возможности субсидиарного использования для этого норм трудового права и гражданского процессуального законодательства. Именно содержание служебного спора определяет опосредующее его формы. В служебном споре о законности наложения дисциплинарного взыскания нет спора о правах и об обязанностях, здесь оспаривается законность действий и решений субъекта дисциплинарной власти, обоснованность и справедливость наложения дисциплинарного взыскания. Служебные споры о законности наложения дисциплинарных взысканий носят публично-правовой характер, являются видами управленческих, административно-правовых споров, и их рассмотрение происходит в соответствующих процессуальных формах, что при наличии иных признаков юридического процесса в деятельности по их рассмотрению позволяет выделить их в качестве одного из административных производств, входящих в структуру административного процесса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баландина О. В. Понятие служебных споров в системе нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу // Вестник ВГУ. Серия : Право. — 2017. — № 2. — С. 144–150.
2. Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора // Российская юстиция. — 2014. — № 5. — С. 69–72.
3. Гришковец А. А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. — Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. — С. 109–116.
4. Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. — 10-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 354 с.
5. Коробченко В. В., Сафонов В. А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // Lex russica. — 2016. — № 10 (119). — С. 192–201.
6. Лакаев О. А. Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 1 (108). — С. 71–76.
7. Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 223 с.
8. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2003. — 482 с.
9. Маюров Н. П., Ороева Е. Д. Институт служебного спора в органах внутренних дел РФ // Пробелы в российском законодательстве. — 2016. — № 1. — С. 144–150.
10. Минашкин А. В. Порядок рассмотрения споров, связанных с прохождением государственной службы // Юрист. — 2006. — № 10. — С. 10–15.
11. Морейн И. Б. Основные проблемы правового регулирования отношений, связанных с разбирательством трудовых споров в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1968. — 38 с.
12. Соловьева А. К. Государственно-служебные споры на гражданской службе (теоретические и практические проблемы) // Власть. — 2009. — № 10. — С. 145–148.
13. Хаманева Н. Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. — М. : Юрист, 2004. — С. 233–243.
14. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 45 с.

Материал поступил в редакцию 16 апреля 2021 г.

REFERENCES

1. Balandina OV. Ponyatie sluzhebnykh sporov v sisteme normativnykh pravovykh aktov, reguliruyushchikh gosudarstvennyu sluzhbu [The concept of service disputes in the system of normative legal acts governing public service]. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2017;2:144-150 (In Russ.).
2. Vorobieva MV. Sushchnost sluzhebnoego spora, vznikayushchego v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby, kak raznovidnosti administrativno-pravovogo spora [The Essence of Official Dispute Arising in the Civil Service, as a Kind of Administrative-Legal Dispute]. *Russian Justice*. 2014;5:69-72 (In Russ.).
3. Grishkovets AA. Problems of improving public service in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia. In: Gritsay VV, Shienkova AS, Shkelia OV, Trufanov ME, Denisenko VV, editors. *Administrative and legal regulation of law enforcement: theory and practice: proceedings of the 5th All-Russian Scientific-Practical Conf., June 3, 2016*. Krasnodar: Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia publ.; 2016 (In Russ.).
4. Demin AA. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii : uchebnik dlya vuzov [Public service in the Russian Federation: textbook for universities]. 10th ed. Moscow: Yurayt publ.; 2020 (In Russ.).
5. Korobchenko VV, Safonov VA. Pravovaya priroda sluzhebnykh sporov v sfere grazhdanskoy sluzhby [The Legal Nature of Workplace Disputes in Civil Service]. *Lex russica*. 2016;10(119):192-201 (In Russ.).

6. Lakaev OA. Sluzhebnye spory sotrudnikov politsii [Service Conflicts the Police]. *Saratov State Law Academy Bulletin*. 2016;1(108):71-76 (In Russ.).
7. Linetskiy SV. Sluzhebnyy spor i poryadok ego razresheniya : dis. ... kand. yurid. nauk [Service dispute and the procedure for its resolution: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2010 (In Russ.).
8. Luparev EB. Administrativno-pravovye spory : dis. ... d-ra yurid. nauk [Administrative and legal disputes: Dr. Sci. (Law) Dissertation]. Saratov; 2003 (In Russ.).
9. Mayurov NP, Oroeva ED. Institut sluzhebного spora v organakh vnutrennikh del RF [Institute of service dispute in the internal affairs bodies of the Russian Federation]. *Gaps in Russian Legislation*. 2016;1:144-150 (In Russ.).
10. Minashkin AV. Poryadok rassmotreniya sporov, svyazannykh s prokhozhdением gosudarstvennoy sluzhby [The procedure for considering disputes related to the public service]. *Jurist*. 2006;10:10-15 (In Russ.).
11. Moreyn IB. Osnovnye problemy pravovogo regulirovaniya otnosheniy, svyazannykh s razbiratelstvom trudovykh sporov v sssr : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Basic problems of legal regulation of relations associated with the proceedings of labor disputes in the USSR: Author's Abstract]. Moscow; 1968 (In Russ.).
12. Solovieva AK. Gosudarstvenno-sluzhebnye spory na grazhdanskoy sluzhbe (teoreticheskie i prakticheskie problemy) Public service disputes in the civil service (theoretical and practical problems)]. *Vlast*. 2009;10:145-148 (In Russ.).
13. Khamaneva NYu. Nastoyashchee i budushchee administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii [The Present and future of administrative proceedings in Russia]. In: Popov LL, Studenikina MS, editors. *Administrative law and administrative process: actual problems*. Moscow: Jurist publ.; 2004 (In Russ.).
14. Chikanova LA. Primenenie trudovogo zakonodatelstva k sluzhebnyim otnosheniyam na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe: teoriya i praktika : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Application of labor legislation to official relations in the public civil service: theory and practice: Author's Abstract]. Moscow; 2005 (In Russ.).