

Носенко Л. И. / Nosenko L. I.

К ВОПРОСУ О СЛУЖЕБНЫХ СПОРАХ¹
TOWARDS THE ISSUE OF SERVICE DISPUTES

К вопросу о служебных спорах

*Носенко Лидия
Ивановна,
кандидат юридических наук,
зав. кафедрой гражданского
права и процесса юридическо-
го факультета Оренбургско-
го государственного универ-
ситета, Почетный работник
высшего образования РФ, до-
цент, г. Оренбург,
lidiano@list.ru*

Отмечается наличие правовой коллизии, вытекающей из содержания норм Трудового кодекса и закона «О государственной гражданской службе» о применении указанных законов к государственной гражданской службе.

Автор допускает возможность коллективных служебных споров в сфере государственной службы, за исключением специфичных правоотношений, где содержится прямой запрет.

Ставится вопрос о необходимости разработки общего понятия «служебный спор» и законодательного закрепления его в ФЗ «О системе государственной гражданской службы», с целью последующего дифференцирования понятия спора и процедуры его рассмотрения в зависимости от вида служебной деятельности.

Ключевые слова: споры, служебные споры, служебные правоотношения, государственная служба, индивидуальный служебный спор.

¹ Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Nosenko Lidiya

Ivanovna,

c.j.s. (PhD in law), Head of the Chair of civil law and process of Orenburg State University law faculty, Honorary Worker of Higher Education of the RF, Orenburg, lidiano@list.ru

The author notes the existence of a legal conflict arising from the content of the norms of the Labor Code and the Law "On Public Civil Service" on the application of these laws to public civil service.

The author admits the possibility of collective service disputes in the field of public service, with the exception of specific legal relations, which contain explicit prohibition.

Here is risen a question about the need to develop a general concept of "service dispute" and its legislative consolidation in the Federal Law "On Public Civil Service", for the purpose of subsequent differentiation of the concept of the dispute and procedures for its consideration depending on the kind of official activity.

Keywords: controversy, service disputes, service legal relations, public service, individual service dispute.

С развитием законодательства о гражданской службе оправдано укрепление теоретических позиций о служебном праве [10, 21], служебных правоотношениях. Немало дискуссий вызывают вопросы, связанные с защитой нарушенных прав.

В соответствии со ст. 10 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы [4]. Этим же законом определена система государственной службы, включающая в себя следующие виды: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу [4, ст. 2].

Во всех случаях законодатель оперирует специальным понятием «служба», подчеркивая специфику реализации конституционных прав российских граждан на свободное распоряжение своими способностями к выбору рода деятельности и профессии (см. ст. 37 Конституции РФ [1]). Реализуются законодательные предпосылки посредством вступления граждан в специальные

правоотношения, связанные с их особым субъектом и объектом правового регулирования (см. статьи 4-6 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [4]).

Единый исчерпывающий перечень направлений государственной службы отсутствует [8, 262], что затрудняет содержательный анализ специфики всех служебных отношений, по вопросам, связанным со спорами о применении труда.

Индивидуальному служебному спору дается нормативно закрепленное определение, которое подвергается научному анализу. Однако чаще всего анализируются служебные споры, связанные с применением труда государственных гражданских служащих. Категория «индивидуальные служебные споры» действительно, вызывает научный интерес, поскольку повсеместно дискутируется вопрос об отраслевой принадлежности отношений по государственной гражданской службе. До настоящего времени не упразднена правовая коллизия, вытекающая из содержания норм Трудового кодекса и закона «О государственной гражданской службе». Так, в ст. 11 Трудового кодекса РФ записано, что «на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе», в то время как в ст. 5. ФЗ «О государственной гражданской службе» определяется, что «Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется: Конституцией Российской Федерации; Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»; настоящим Федеральным законом» (т. е. исключает регулятивное воздействие Трудового кодекса).

Однако, касаясь вопроса «служебные споры» мы не имеем права, на наш взгляд, ограничиваться лишь вышеобозначенными законами, поскольку служебные споры могут встречаться не только на государственной гражданской службе.

Заметим, что не все законодательные акты, призванные регулировать служебные отношения, содержат в себе термин «служебные споры». Анализируя некоторые из них, мы нашли специальное указание лишь в некоторых [5, ст. 69; 6, ст. 72]. К сожалению, например, в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих» такая

правовая категория как «индивидуальный служебный спор» вообще отсутствует. Невозможно предположить, что в сфере военной службы отсутствуют споры о применении своих способностей труду. Споры и разногласия могут иметь место во всех сферах профессиональной деятельности. Однако специфика рассмотрения споров не затронута рядом нормативных актов, призванных регулировать служебные отношения. Допустим, что в законах «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих» отсутствует указание на индивидуальные служебные споры, потому что изначально отношения по военной службе никогда не относились к предмету трудового права, поэтому и спорам о применении труда в законодательстве о военной службе нет места. В этом случае, по аналогии, мы должны говорить о сотрудниках МВД, поскольку служебная деятельность милиционеров, полицейских к предмету трудового права не относилась никогда. Однако указание на понятие, порядок рассмотрения служебных споров имеют место в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6]. Из сказанного следует несостоятельность вышеобозначенного предположения взаимосвязи служебных споров и предмета трудового права. Значит, возможно предположить недоработку законодателя в сфере охраны и защиты служебных прав.

Поддерживая концепцию о единстве служебных отношений [11], на наш взгляд, следует уделить внимание необходимости разработки общего понятия «служебный спор» и законодательного закрепления его в ФЗ «О системе государственной гражданской службы», позволив впоследствии, в специальных определениях, дифференцировать понятие спора и процедуру рассмотрения его в зависимости от вида служебной деятельности. Централизация основных теоретических понятий, в том числе служебного спора, индивидуального служебного спора позволит, на наш взгляд, учитывать основные теоретические подходы при разработке специального законодательства, призванного регулировать тот или иной вид служебной деятельности.

Следующее, чему бы хотелось уделить внимание, это виды споров о применении труда. Поскольку сущность служебных споров, как уже обозначалось выше, сводится к реализации своих способностей к труду, вопросы, связанные с конфликтологией при применении своих способностей к профессиональной деятельности, в настоящие дни весьма злободневны. Существуют различные теории, предполагающие разграничение конфликта и спора по различным основаниям. Так же теоретически разграничивают понятие и содержание трудовых споров и споров, связанных с государственной

гражданской службой. Многие в рассуждениях теоретиков представляется весьма интересным и дискуссионным. Однако, учитывая вышеизложенное, заметим, что теоретическое понятие «индивидуальный служебный спор» не ограничивается и не должен ограничиваться пределами ФЗ «О государственной гражданской службе». Кроме того, анализируя понятие индивидуально-служебного спора в двух законах [5; 6], мы находим его не вполне самостоятельным. Точнее, в соответствии с законодательством, под индивидуальным служебным спором принято понимать неурегулированные между представителем нанимателя и... гражданином, претендующим на «занятие должности» или ранее состоявшем на службе, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных споров [5; 6].

Проанализировав содержание правовых норм, приходим к выводу о наличии специальных служебных отношений у граждан, **претендующих** на занятие должности и, **ранее состоявших** при исполнении служебных обязанностей. Насколько это нормативное положение оправдано применяется к государственно-служебным правоотношениям как особым (статусным) правовым отношениям, устанавливающим **статус** государственных служащих [10, 23]? О возникновении правового статуса служащих мы можем говорить лишь после заключения служебного контракта. В других случаях мы можем вести речь лишь о гражданах, претендующих на занятие определенной служебной должности. Правовое регулирование предпосылок к реализации профессиональных способностей находится за рамками служебных правоотношений. То есть изложение содержания ст. 69 ФЗ «О государственных гражданских служащих» и ст. 72 «О службе в органах внутренних дел...» противостоит содержанию служебного правоотношения и требует серьезной переработки. Предполагаем, что предпосылкой к такому изложению правовых норм послужила трудовая концепция о трудовых и тесно с ними связанными правоотношениях. В трудовом законодательстве этот вопрос теоретически верно разработан и отношения, предшествующие и вытекающие из трудовых, входят в предмет трудового права (в отношения, не являющиеся трудовыми, и включен институт трудовых споров). В служебном праве пока отсутствуют четкая классификация правоотношений, тесно связанных со служебными, хотя предпосылки, безусловно, имеют место. В учебнике Ю. Н. Старилова выделена вторая группа служебных отношений, к которым относятся общественные отношения по формированию государственно-служебных [10, 34]. В седьмую группу включены отношения по прекращению государственной службы [10, 35], если бы автор позволил добавить термин «а так же

по восстановлению и защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов», тогда, на наш взгляд, удалось бы в полной мере в седьмую группу ввести и отношения по служебным спорам.

Касаясь понятия «индивидуальный служебный спор», заметим, что имеет место теоретическая дискуссия о возможности объединения понятий «индивидуальный трудовой» и «индивидуальный служебный спор». Именуется объединенный результат «индивидуальным спором» [9], где предметом индивидуального спора выступают неурегулированные разногласия между специальными субъектами трудовых и служебных правоотношений. С этим соглашаться, на наш взгляд, не стоит по следующим основаниям: во-первых, термин «индивидуальный спор» гораздо шире, нежели спор, связанный с применением своих способностей к труду или иному виду профессиональной деятельности. Предметом индивидуального спора может стать возмещение вреда, причиненного гражданину повреждением имущества, (например, автомобиля в ДТП), раздел имущества между супругами и многое другое. Как только спор исходит из волеизъявления отдельной личности, он вполне может быть назван индивидуальным. Личность же, в соответствии с законодательством, вправе настаивать на охране и защите любых, а не только трудовых и служебных прав, поэтому, верно трудовые и служебные споры именовать «индивидуальными», а термин «индивидуальные» следует применять лишь при обозначении предметной принадлежности спора. В противном случае словосочетание «индивидуальный спор» беспредметен и не отражает сущности служебного и трудового спора.

Далее, хотелось бы обратить внимание на необходимость классификации служебных споров. Если придерживаться классического подхода к классификации трудовых споров по спорному субъекту [7, 6], то их принято подразделять на индивидуальные и коллективные.

Соотношение коллективных споров и служебных отношений кроет в себе проблему, требующую глубокого теоретического исследования. В соответствии с законодательством, имеется конкретное указание на недопустимость забастовок в строго обозначенных случаях [2, ст. 3]. Из анализа нормативно-закрепленных положений следует конкретный перечень запретов, касающихся Вооруженных Сил РФ, ведающих обеспечением обороны страны, безопасности государства и др. Однако нигде нет указаний на прямой запрет забастовки государственных гражданских служащих (как было в старом законе об «Основах государственной службы РФ») [3]. Следуя логике, что разрешено все, что не запрещено, вполне можно допустить вывод о возможности

забастовки в целях урегулирования правового конфликта коллективного характера в сфере государственной гражданской службы.

Учитывая то обстоятельство, что забастовка есть **крайняя** форма выражения несогласия работников с нарушением их прав или охраняемых законом интересов, не охватывающая весь спектр коллективного трудового спора, приходим к выводу о возможности допустить коллективные служебные споры в сфере государственной службы. Исключение составят специфичные правоотношения, где содержится прямой запрет, например, в органах внутренних дел [6, ст. 79].

Вывод основывается на отсутствии прямого запрета на участие государственных служащих в коллективном служебном споре. Данное предложение, на наш взгляд, требует дальнейшей содержательной теоретической проработки.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 113-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Буянова М. О. Трудовые споры. Учебно-практическое пособие. М.: 2013.

8. Носенко Л. И. Некоторые вопросы становления государственной гражданской службы. Ученые записки. Выпуск 9. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Оренбург. ОГУ, 2013.

9. Соловьев А. Индивидуальный трудовой и служебный споры, или чему не учат студентов (Вопросы трудового права, 2013 г. № № 2, 3) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Стариков Ю. Н. Служебное право. Учебник. Из-во Бек. М.: 1996.

11. Чаннов С. Е. «Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты» // URL: <http://famous-scientists.ru/list/961> (дата обращения: 22.09.2013).

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks RF ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 113-FL from July 31, 1995 “On the Foundations of Public Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 31 iyulya 1995 goda № 113-FZ «Ob osnovakh gosudarstvennoi sluzhby RF»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 58-FL from May 27, 2003 “On the System of Public Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Federal Law No. 342-FL from November 30, 2011 “On Service in the Internal Affairs of the Russian Federation and on Amendments to Certain

Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organakh vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v ot-del’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Buyanova M. O. *Labor Disputes. Educational and Practical Guide* [Trudovye spory. Uchebno-prakticheskoe posobie]. Moscow: 2013.

8. Nosenko L. I. Some Issues of Formation of Public Civil Service [Nekotorye voprosy stanovleniya gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby]. *Uchenye zapiski. Vypusk 9. Aktual’nye voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel’sтва v oblasti zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina – Scientists’ Notes. Issue no. 9. The Topical Issues of Improvement of Legislation in the Field of Protection the Rights and Freedoms of Man and Citizen*, Orenburg: Orenburg State University, 2013.

9. Solov’ev A. Individual Labor and Service Disputes, or What Students are not Taught [Individual’nyi trudovoi i sluzhebnyi spory, ili chemu ne uchat studentov]. *Voprosy trudovogo prava – Issues of Labor Law*, 2013, no. 2, 3.

10. Starilov Yu. N. *Service Law: Textbook* [Sluzhebnoe pravo. Uchebnik]. Moscow: Publishing house “Bek”, 1996.

11. Channov S. E. “Administrative-legal Model of Regulation Service Relations in the Russian Federation: Concept and Main Features” [«Administrativno-pravovaya model» regulirovaniya sluzhebnykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie i osnovnye cherty»]. Available at: <http://famous-scientists.ru/list/961> (accessed: 22.09.2013).