
ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Калинин И.Б.
Чернышова И.В.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАССМОТРЕНИИ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ

Данная статья посвящена проблемным вопросам рассмотрения и разрешения служебных споров в административном и гражданском судопроизводстве

Ключевые слова: законодательство, служебные споры, гражданская служба, виды служебных споров.

Индивидуальный служебный спор, согласно ст. 69 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, – это 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.

Виды служебных споров перечислены в ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К ним относятся споры по заявлению гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, – о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы. По заявлению представителя нанимателя рассматриваются споры о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственным органу, если иное не предусмотрено федеральными законами. Непосредственно в судах рассматриваются служебные споры о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу, а также по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации².

Индивидуальные служебные споры рассматриваются судами: мировыми судьями и районными судами, – по первой инстанции, районными судами, кроме того, в порядке апелляции, коллегиями по гражданским делам судов субъектов Российской Федерации – в кассационной инстанции, Верховным судом РФ – в порядке надзора. Кроме судов, служебные споры могут рассматриваться комиссиями государственных органов по служебным спорам.

Результаты разрешения споров непосредственно затрагивают права и свободы граждан. Поэтому их рассмотрение не может быть передано органам, не наделённым соответствующими полномочиями. В литературе по трудовому

праву можно встретить предложение о создании третейских судов по рассмотрению трудовых споров³. В соответствии с действующим законодательством, в третейский суд может, по соглашению сторон третейского разбирательства, передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом⁴. Рассмотрение служебных споров третейскими судами не предусмотрено. Более того, по делам, например, о восстановлении на работе, Гражданский процессуальный кодекс РФ⁵ предусматривает обязательное участие прокурора с целью дачи заключения по делу. Аналогичное правило должно действовать и при рассмотрении дел о восстановлении на гражданской службе. Это свидетельствует о повышенной социальной значимости такой категории дел, необходимости государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и законодательства о государственной гражданской службе. Передача на рассмотрение таких, да и других категорий дел в третейский суд (пусть даже специализированный, трудовой) едва ли будет способствовать повышению уровня социальной защищённости работников. Кроме того, возникнет ничем не оправданное дублирование деятельности комиссий государственных органов по служебным спорам и третейских трудовых судов.

Необходимо обратить внимание на определенный пробел в законодательстве о государственной гражданской службе и законодательстве об исполнительном производстве. В Федеральных законах «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «Об исполнительном производстве»⁶, соответствующих подзаконных нормативных актах не содержится правил, устанавливающих порядок исполнения решений комиссии государственных органов по служебным спорам. Представляется вполне логичным и обоснованным, что решения комиссий государственных органов по служебным спорам исполнялись бы по тем же правилам, что и решения комиссии по трудовым спорам. Для этого необходимо признать решение комиссий государственных органов по служебным спорам исполнительным документом, внести соответствующие дополнения в Федеральный закон «Об исполнительном производстве».

Юристы, анализировавшие законодательство о государственной службе, указывают, что служебные споры возникают не из трудовых отношений, а из отношений, связанных с прохождением государственной службы. Поскольку Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» не содержит специальных указаний относительно подсудности служебных споров, не вполне понятно, как будет решаться вопрос о подсудности соответствующей категории дел⁷. Вопросы подсудности и подведомственности споров, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, должны решаться только в гражданском процессуальном законодательстве. Вместе с тем, действительно, налицо пробел в законе, поскольку Гражданский процессуальный кодекс РФ не содержит правил определения подведомственности и подсудности служебных споров.

Пункт 4. ст. 1 Гражданского процессуального кодекса РФ устанавливает, что в случае отсутствия нормы процессуального права, регулиющей отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действуют исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия

права). Поэтому впредь, до приведения Кодекса в соответствие с существующими реалиями, для рассмотрения служебных споров можно использовать по аналогии нормы, определяющие подведомственность и подсудность дел, возникающих из трудовых правоотношений.

Исчерпывающий перечень коллективных трудовых споров в законодательстве отсутствует. В ст. 398 Трудового кодекса РФ⁸ они определены как неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов. Коллективные служебные споры законодательством о государственной службе запрещены. Пункт 15 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из ограничений государственной гражданской службы называет запрет на прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Приведённая ранее легальная формулировка индивидуального служебного спора во многом напоминает определение индивидуального трудового спора по трудовому законодательству. Но если в трудовом законодательстве оправдано употребление термина «индивидуальный спор», поскольку существуют и коллективные трудовые споры, то для служебных споров такое уточнение кажется излишним, поскольку «коллективных» служебных споров законодательство о государственной службе, как упоминалось, не предусматривает. Применять же в такой ситуации нормы трудового права по аналогии или субсидиарно не представляется возможным, поскольку законодательство о государственной службе является специальным по отношению к трудовому. Хотя некоторыми авторами в литературе допускается существование коллективных служебных споров⁹.

Порядок формирования комиссии, её состав, компетенция, сроки рассмотрения заявления государственного служащего, а также исключительная компетенция суда по вопросам рассмотрения служебных споров установлены статьёй 70 Закона практически аналогично правилам, предусмотренным трудовым законодательством для деятельности комиссий по трудовым спорам. На основании Закона государственные органы разрабатывают свои подзаконные нормативные акты, регламентирующие деятельность по рассмотрению служебных споров¹⁰.

В отсутствие законодательного урегулирования вопросов исполнения решений комиссии государственного органа по рассмотрению служебных органов, федеральные органы исполнительной власти пытаются самостоятельно решить этот вопрос. Хотя, очевидно, восполнение пробелов федерального законодательства не входит в их компетенцию. Так, в п.п. 5.5 и 5.6 Приказа Министерства образования и науки «О комиссии по служебным спорам Минобрнауки РФ» указано, что в случае неисполнения решения Комиссии в установленный срок гражданскому служащему или гражданину выдается удостоверение, являющееся исполнительным документом. На основании удостоверения, выданного Комиссией и предъявленного не позднее 3-месячного срока со дня его получения, судебный пристав приводит решение Комиссии в исполне-

ние в принудительном порядке. Это свидетельствует о необходимости скорейшего устранения указанных пробелов законодателем.

Статьей 70 рассматриваемого Закона установлено, что порядок рассмотрения служебных споров в органах по рассмотрению служебных споров регулируется указанным Федеральным законом и другими федеральными законами. Однако ни в самом законе, ни в других федеральных законах такой порядок не установлен, что опять таки побуждает правоприменителя самостоятельно устанавливать такой порядок вопреки требованиям закона¹¹. Поэтому вполне обоснованным является предложение о том, что следовало бы дополнить Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» статьей, предусматривающей особый порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров, сформулировать такие правила, которые отвечали бы принципам и нормам о социальном партнерстве и позволяли бы принимать компромиссные, согласованные и взаимоприемлемые решения¹².

Пункт 1 ст. 333.36 Налогового кодекса РФ¹³ от уплаты государственной пошлины освобождает истцов, – по искам о взыскании заработной платы (денежного содержания) и иным требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений, а также по искам о взыскании пособий. Государственные служащие получают денежное содержание, и в этой части на них распространяется действие рассматриваемой статьи. Однако, поскольку и в науке административного и трудового права, и в российском законодательстве трудовые и служебные отношения (и споры) не отождествляются, постольку ст. 333.36 Налогового кодекса РФ требует её приведения в соответствие с действующим законодательством.

I.V. KALININA

I.W. THERNISHOWA

DIE PROBLEME DER VERVOLLKOMMUNG DER GESETZGEBUNG ÜBER DIE BETRACHTUNG DER DIENSTLICHEN STREITE

Der vorliegende Artikel ist den Problemfragen der Betrachtung und die Lösung der dienstlichen Streite im administrativen und bürgerlichen Gerichtsverfahren gewidmet.

Key words: legislation, office disputes, civil service, kinds of office disputes.

(Endnotes)

1 Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст.3215 (в ред. Федерального закона от 12 апреля 2007 г. №48-ФЗ).

2 Дискриминация – действия, закрывающие членам определенной группы доступ к ресурсам или источникам дохода, доступным для остальных (Гидденс Энтони. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С.665); в широком смысле – такие действия, когда члены определенной группы воспринимаются по-иному, негативно, и против них существуют предрассудки (гендерные, национальные, расовые и др.), вследствие чего следуют дискриминационные действия (Большой толковый социологический словарь. (Collins). Том 1 (А-О): Пер. с англ. М.: Вече, АСТ, 1999. С. 182).

3 Миронов В.И. Процессуальные новации при разрешении заявлений в сфере труда и социального обеспечения: возможные варианты защиты трудовых и социальных прав третейскими судами. Проблемы разработки Третейского процессуального кодекса // Трудовое право. 2006. – № 3. – С.22-25.

4 Федеральный закон «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст.3019.

- 5 Собрание законодательства РФ. 2002. – №46. – Ст.4532 (в ред. Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ).
- 6 Собрание законодательства РФ. 2007. – № 41. – Ст. 4849.
- 7 Липатов Э.Г., Чаннов С.Е., Велиева Д.С., Масленникова Е.В., Пресняков М.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Система ГАРАНТ. 2005 г.
- 8 Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст.3 (в ред. Федерального закона от 28 февраля 2008 № 13-ФЗ).
- 9 Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Разрешение служебных споров (теоретические и практические проблемы) // Гражданин и право. 2007. – № 6.
- 10 См., например: Приказ Министерства образования и науки РФ от 2 августа 2005 г. №219 «О комиссии по служебным спорам Министерства образования и науки Российской Федерации» // ОвД. Межведомственный информационный бюллетень. 2005. №29; Приказ Минобороны РФ от 2 ноября 2006 г. № 445 «Об образовании комиссии Министерства обороны Российской Федерации по рассмотрению индивидуальных служебных споров». По заключению Минюста РФ от 22 ноября 2006 г. №01/10398-АБ, настоящий приказ не нуждается в государственной регистрации. Текст приказа официально опубликован не был. Информационно-правовая система «Гарант».
- 11 Упомянувшимся Приказом Минобрнауки РФ утверждено «Положение о комиссии по служебным спорам», которым определен порядок рассмотрения таких споров по аналогии с трудовым законодательством.
- 12 Васильев В. Индивидуальные служебные споры: правовое регулирование // Государственная служба. 2005. – № 6 (38).
- 13 Собрание законодательства РФ. 1998. – №31. – Ст.3824 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2007 г. №216-ФЗ).