Новые законы о государственной службе стали основой как создания новой отрасли российского законодательства – государственно-служебного права, так и дальнейшего поступательного развития правового института государственной службы в рамках публичного, прежде всего административного, права. Специфика государственно-служебных правоотношений обусловливает необходимость формирования особых, специализированных средств их защиты, одним из которых является рассмотрение и разрешение споров, связанных с государственной службой. Статья 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»1 в числе основных принципов построения и функционирования системы государственной службы называет «защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц». ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»2 также закрепляет этот принцип, называя его принципом «защищённости гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность» (п. 8 ст. 4). Данные положения законов в сочетании со статьями Конституции РФ: 33 (право граждан на обращение) и 46 (право на судебную защиту) образуют конституционно-правовую основу для защиты прав государственных служащих путём рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров. Названные споры являются новыми для нашего законодательства и правоприменительной практики; их сущность, виды, порядок рассмотрения, к сожалению, ещё не в полной мере исследованы в науке административного права. В практической деятельности кадровых служб государственных органов и судов возникают серьёзные трудности в применении законодательства о государственной службе. Можно отметить следующие блоки вопросов, требующих своего законодательного решения. 1 Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями на 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063. Далее – Закон о системе государственной службы. 2 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями на 18 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2004, № 31, ст. 3215. Далее – Закон о гражданской службе. Первый блок вопросов касается публично-правовой сущности государственно-служебного спора. Статья 69 Закона о гражданской службе закрепляет легальное определение индивидуального служебного спора, которое повторяет по своему содержанию ст. 381 Трудового кодекса РФ1. Использование термина «индивидуальный служебный спор» представляется не вполне обоснованным, так как не отражает его публично-право- вой сущности. Для обозначения таких споров было бы целесообразно ввести в законодательство термин «государственно- служебный спор». Государственно-служебный спор содержит в себе все признаки публично-правовых споров. Во-первых, он имеет особое основание – нарушение законодательства о государственной службе, регулирующего деятельность по осуществлению задач и функций государства и государственных органов, связанных в том числе с реализацией государственными служащими предоставленных им полномочий по применению мер юридически властного, а иногда и административно-принудительного характера. Во-вторых, сфера возникновения спора связана с реализацией государственно значимого интереса, то есть сферой публичного права, даже если спор затрагивает пенсионные права служащего, ведь обязанность их обеспечить возложена на государство Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»2 Сущность споров данного вида состоит в том, что они возникают в связи с реализацией правового статуса государственного служащего или прохождением государственной службы. По своей правовой природе статус государственного служащего является публично-правовым (административно-правовым), что и обусловливает публично-правовой (административно-правовой, государственно управленческий) характер спора. В-третьих, это состав участников. В соответствии с Законом о гражданской службе, спорное (конфликтное) публично-правовое правоотношение возникает между представителем нанимателя государственного служащего и государственным служащим (или гражданином) в связи с нарушением ими норм законодательства о государственной службе. Стороны спора не равны в объёме властных полномочий; права государственного служащего существенно ограничиваются федеральным законом в связи с осуществлением им должностных обязанностей; при заключении служебного контракта не действуют диспозитивные начала, стороны обязаны закрепить в служебном контракте все положения, предусмотренные законом, реестром должностей, а должностной регламент является одновременно и существенным условием служебного контракта, и частью административного регламента государственного органа, который утверждается представителем нанимателя в односторонне властном порядке. Кроме того, не следует забывать, что при нарушении прав государственного служащего он лишён тех широких возможностей защиты, которые предоставлены работникам ТК РФ: он не может прекратить исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования слу- жебного спора (п. 15 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе), в том числе не име- ет права на забастовку, на самозащиту своих служебных прав (гл. 59 ТК РФ), не имеет права на публичные высказывания о своей службе (п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе). В-четвёртых, это особые средства разрешения спора. Разрешение государственно-служебных споров производится специально создаваемыми для этих целей органами: комиссиями по служебным спорам, комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в специально предусмотренных процессуальных формах. Второй блок образуют вопросы классификации государственно-служебных споров. Правильное деление их на виды должно обеспечить правильный выбор средств и способов их разрешения. От вида спора зависит выбор органа, уполномоченного его рассматривать, а также сроки и порядок его рассмотрения. 1 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями на 24 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2002, № 1 (часть 1), ст. 3. Далее – ТК РФ. 2 Федеральный закон от 15 декабря 2001 г.№166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изменениями на 24 июля 2009 г.) // СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4831. 146 ВЛАСТЬ 2009`10 2009`10 ВЛАСТЬ 147 Наиболее эффективной представляется классификация государственно-служебных споров по их юридическому содержанию. Так можно выделить: – споры о нарушении должностных прав служащего (например, права на получение информации, документов, на обеспечение условий службы и т.п.); – споры о нарушении личных прав служащего (права на денежное содержание, отдых, государственные гарантии); – споры, связанные с прохождением государственной службы (с соблюдением запретов, ограничений по службе, требований к служебному поведению, с процедурами конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, с присвоением классного чина); – дисциплинарные споры; – споры, связанные с прекращением государственной службы; – споры о материальной ответственности государственного служащего. Значение имеет и классификация споров по составу его участников, так можно различать споры, где стороной выступает: – действующий государственный служащий; – гражданин, поступающий на государственную службу; – гражданин, уволенный с государственной службы. Закон о гражданской службе ставит проблему выделения в данной классификации споров ещё одного вида. В частности, положения его ст. 3, в противоречие базовому Закону о системе государственной службы, расширяют понятие государственной гражданской службы, включая в неё ещё и «нахождение в кадровом резерве и другие случаи». Такие случаи, действительно, могут иметь место на основании Закона о гражданской службе. Например, в соответствии с ч. 10 ст. 58 при применении такого дисциплинарного взыскания, как освобождение от должности, гражданский служащий включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе; ещё одним примером такого случая является включение в кадровый резерв гражданина, с которым приостановлен служебный контракт (ч. 1 ст. 39). Какие права и обязанности имеются у таких лиц, как они реализуют своё право на защиту? Ответить на эти вопросы поможет введение ещё одного вида государственно-служебных споров – «споры с гражданами, состоящими в кадровом резерве на гражданской службе». В отдельную группу споров можно выделить государственно-служебные