Новые законы о государственной службе стали основой как соз- дания новой отрасли российского законодательства – государст- венно-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 пуб- лично-правовой сущности государствен- но-служебного спора. Статья 69 Закона о гражданской службе закрепляет легальное определение инди- видуального служебного спора, которое по- вторяет по своему содержанию ст. 381 Тру- дового кодекса РФ1 . Использование тер- мина «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 за- конодательство термин «государственно- служебный спор». Государственно-служебный спор содер- жит в себе все признаки публично-право- вых споров. Во-первых, он имеет особое основание – нарушение законодательства о государственной службе, регулирующе- го деятельность по осуществлению задач и функций государства и государственных органов, связанных в том числе с реали- зацией государственными служащими пре- доставленных им полномочий по приме- нению мер юридически властного, а ино- гда 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 (адми- нистративно-правовой, государственноуправленческий) 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-служеб- ных споров по их юридическому содер- жанию. 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 слу- жащего (права на денежное содержание, отдых, государственные гарантии); – споры, связанные с прохождением государственной службы (с соблюдением запретов, ограничений по службе, требо- ваний к служебному поведению, с про- цедурами конкурса, аттестации, квали- фикационного экзамена, с присвоением классного чина); – дисциплинарные споры; – споры, связанные с прекращением государственной службы; – споры о материальной ответственно- сти государственного служащего. Значение имеет и классификация споров по составу его участников, так можно раз- личать споры, где стороной выступает: – действующий государственный слу- жащий; – гражданин, поступающий на госу- дарственную 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 ре- зерве на гражданской службе». В отдельную группу споров можно вы- делить государственно-служебные споры, связанные с реализацией государствен- ных гарантий гражданским служащим. Так, большой объём разногласий между гражданскими служащими и государст- венными органами связан с исчислением стажа государственной службы для на- значения надбавки за выслугу лет и пен- сионного обеспечения служащего. Данные споры носят сложный характер: они свя- заны не только с государственной службой, но и с вопросами исчисления трудового стажа, который может быть засчитан в стаж государственной службы, в каждом конкретном случае такой спор решается индивидуально. Третий блок вопросов связан с составом участников государственно-служебного спора. Субъектами государственно-слу- жебного отношения выступают государство и гражданин. Государственно-служебное отношение – это правовая связь между го- сударством-нанимателем и гражданским служащим. Именно в процессе реализации данного публичного правоотношения про- исходит реализация государственно значи- мого интереса, проведение государственной политики, осуществление определённой государственной функции. Государственно-служебное отношение следует отличать от трудового правоотношения. Трудовое правоотношение носит частноправовой характер, его субъекты равны между собой и принудительная реализация правоотношения возможна только путём обращения в суд. Для возникновения трудовых правоотношений достаточно только одного юридического факта – факта заключения и подписания трудового договора. Вступление в силу трудового договора является моментом, с которого гражданин приобретает правовой статус работника и в силу этого обязан подчиняться внутреннему трудовому распорядку организации, режиму труда. Государственно-служебное отношение – это публично-правовое, а точнее, административное правоотношение, оно служит реализации не частного, как в трудовом правоотношении, интереса, а государственного, публичного. Стороны такого правоотношения не равны в объёме властных полномочий, государственный служащий подчинён государству, несёт перед ним повышенную ответственность за выпол- нение возложенных на него государст- венно-служебных обязанностей, соблю- дение запретов и ограничений по госу- дарственной службе. Для возникновения правоотношения на государственной граж- данской службе одного подписания слу- жебного контракта недостаточно, необхо- димо пройти конкурсные процедуры, тре- буется акт представителя нанимателя о назначении на должность гражданской службы (ст. 13 Закона о гражданской служ- бе). Было бы правильнее урегулировать все вопросы правового статуса гражданских служащих, порядок прохождения граж- данской службы и порядок разрешения го- сударственно-служебных споров в соот- ветствующем федеральном законе и пол- ностью исключить действие норм трудо- вого права в этой сфере, подобно тому как это сделано для военнослужащих (ч. 8 ст. 11 ТК РФ). Данная проблема может быть решена в полном объёме только в пер- спективе путём разработки и принятия Кодекса государственной службы РФ. Следует продумать конструкцию госу- дарственно-служебного отношения, слу- жебного контракта и государственно-слу- жебного спора, сохранив принцип служения государству. В этой связи было бы возможно назвать такой контракт государственно-служебным, включить в него государство как сторону государственно-служебного правоотношения в качестве нанимателя. Полноправными представителями нанимателя могли бы стать государственные органы, а их руководители или лица, замещающие государственные должности, могли бы выступать только как законные представители государственных органов и подписывать от имени государственных органов соответствующие акты по государственной службе 1 . При таком подходе начальные строки го- сударственно-служебного контракта мог- ли бы выглядеть следующим образом: «Го- сударственный орган (наименование го- сударственного органа), действующий от имени нанимателя (Российской Федера- ции, субъекта РФ), в лице руководителя го- сударственного органа (наименование должности руководителя, его фамилия, имя и отчество), действующего на осно- вании (правовой акт, устанавливающий полномочия руководителя)…». Соответственно, одним из участников го- сударственно-служебного спора также яв- лялся бы наниматель гражданского слу- жащего (Российская Федерация или её субъект), действующий от лица соответ- ствующего государственного органа, в ко- тором гражданский служащий замещает должность, а интересы государственного органа представлял бы его руководитель. В настоящее время было бы целесооб- разно разработать и принять специальный ФЗ «О государственно-служебных спо- рах», а также внести соответствующие до- полнения в ГПК, где должна быть пред- усмотрена специальная глава в разделе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», посвящённая особенностям судебного рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров. Административный порядок разрешения государственно-служебных споров в перспективе мог бы быть урегулирован в специальной главе Кодекса государственной службы РФ.