DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059

Э. Л. Лещина*

Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров

Аннотация. Рассматриваются особенности правового регулирования рассмотрения в судах общей юрисдикции административных и их разновидности — служебных споров. Показано, что, несмотря на публичную, управленческую природу государственно-служебных, дисциплинарных отношений, служебные споры государственных служащих с уполномоченным руководителем о законности наложения дисциплинарных взысканий, так же как и работников с работодателем, рассматриваются судами по правилам ГПК РФ, поскольку законодательство не устанавливает специальных правил подсудности по искам, вытекающим из служебных споров. Обосновывается мнение, что для административных дел об оспаривании (обжаловании) в судах решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, их должностных лиц, исходя из природы, содержания правоотношений, лежащих в их основе, предпочтительной процессуальной формой их рассмотрения является административное судопроизводство, которое в настоящее время не располагает правовыми возможностями рассмотрения спора, осложненного исковыми требованиями. На основе анализа существующих подходов к выбору процессуальных форм рассмотрения государственно-служебных споров высказывается предположение о возможности последовательного рассмотрения судом в одном административном деле сначала законности акта управления, а затем — исковых требований к органу государства, что потребует доработки концепции КАС РФ.

Ключевые слова: административный процесс; государственная служба; дисциплинарный проступок; дисциплинарное взыскание; индивидуальный трудовой спор; служебный спор; административное дело; гражданское судопроизводство; административное судопроизводство; административно-процессуальная форма; административная юстиция.

Для цитирования: Лещина Э. Л. Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 49–59. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059.

© Лещина Э. Л., 2022

* 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

Competition of Procedural Forms of Court Consideration of Public Service Disciplinary Disputes

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

Abstract. The paper examines the features of the legal regulation of consideration of administrative disputes and public service disputes as one of their types by the courts of general jurisdiction. It is shown that, despite the public and managerial nature of state-official, disciplinary relations, public service disputes between civil servants and an authorized manager about the legality of disciplinary sanctions, as well as disputes between employees and their employers, are dealt with by the courts under the rules of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation, since the legislation does not establish special jurisdictional rules for claims arising from public service disputes. The author substantiates the opinion that for administrative cases challenging (appealing) the decisions, acts (or omissions to act) of state authorities and other state bodies and their officials on the ground of their nature and content of legal relations underlying them, administrative proceedings constitute the preferred procedural form for their consideration. Currently, administrative proceedings do not have any legitimate possibility to consider a dispute complicated by civil claims. Based on the analysis of existing approaches to the choice of procedural forms of consideration of public service disputes, it is suggested that the court can consistently consider within one administrative case, first, the legality of an administrative act, and then the claims against the state body, which will require the revision of the concept of the Code of Administrative Court Procedure in the RF.

Keywords: administrative procedure; public service; disciplinary offense; disciplinary action; individual employment dispute; public service dispute; administrative case; civil proceedings; administrative proceedings; administrative procedural form; administrative justice.

Cite as: Leshchina EL. Konkurentsiya protsessualnykh form rassmotreniya sudami sluzhebnykh distsiplinarnykh sporov [Competition of Procedural Forms of Consideration by Courts of Service Disciplinary Disputes Competition of Procedural Forms of Court Consideration of Public Service Disciplinary Disputes]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):49-59. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059 (In Russ., abstract in Eng.).

Государственный служащий на основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ вправе обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц. Право служащего на обращение в суд для рассмотрения служебного спора установлено также соответствующими федеральными законами о порядке прохождения государственной службы. Административно-правовой, служебный (по легальной терминологии) спор в системе государственной службы, применительно к дисциплинарным правоотношениям, может возникнуть по поводу законности и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания, в том числе расторжения служебного контракта и увольнения со службы за нарушение

дисциплины. В рассматриваемых случаях предпосылкой возникновения служебного спора выступает правовой конфликт, столкновение несовместимых взглядов, позиций, интересов государственного служащего или гражданина, ранее проходившего государственную службу (далее — гражданина), с руководителем (начальником), вызванные убеждением о нарушении субъективных прав и свобод служащего (гражданина) в ходе наложения дисциплинарного взыскания и о его незаконности и необоснованности.

Поскольку законодательство не устанавливает специальных правил подсудности по искам, вытекающим из служебных споров, на них распространяются правила о подсудности исков,

вытекающих из трудовых споров¹. Заинтересованному лицу для обжалования дисциплинарного взыскания, решения руководителя или комиссии государственного органа по служебным спорам следует обращаться в суд с заявлением в порядке, установленном ГПК РФ. Это напрямую следует из положений п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ и ч. 2 ст. 70 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». В силу правовых установлений, сложившихся в течение многолетнего периода, основной процессуальной формой рассмотрения служебных (как и индивидуальных трудовых) споров в судах общей юрисдикции выступает основанное на равенстве и состязательности сторон гражданское судопроизводство.

Вместе с тем с учетом публичной, управленческой, административной природы правоотношений, лежащих в основе служебного спора, фактического неравенства сторон служебных правоотношений и в силу наличия приказа о наложении дисциплинарного взыскания — индивидуального правоприменительного акта, государственный служащий, гражданин для проверки законности решения, принятого субъектом дисциплинарной власти, вправе обратиться в суд на основании ст. 4 КАС РФ, и в этом случае рассмотрение дела может осуществляться в процессуальной форме административного судопроизводства, т.е. одного из видов административного процесса. Известный русский государствовед С. А. Корф еще в 1910 г., рассматривая сходство и различие гражданского процесса и процесса административного (административной юстиции), охарактеризовал положение сторон процесса следующим образом: «В административном процессе одну из сторон *всегда* представляет интерес публичный, право — публичное, другой — также *всегда* яв-

ляются права и интересы частные»²; основным положением для нас является участие в административном процессе с одной стороны, частного лица, физического или юридического; с другой же — публичного или административного органа, представителя государственной публичной власти³. Таким образом, С. А. Корф выделил два основных критерия выбора административно-процессуальной (административно-юстиционной) формы защиты прав — содержательный и субъектный, а его концепция спустя более чем 100 лет не утратила своей значимости и актуальности.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, в порядке, предусмотренном данным Кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов⁴. Специальные правила рассмотрения правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, установлены главами 21, 22 и 25 КАС РФ. Из абзаца 6 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», следует, «что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы». Очевидно, что такая трактовка положений КАС РФ Верховным Судом РФ обусловлена наличием соответствующих правил в п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ.

Таким образом, в рамках настоящего исследования встает обособанный вопрос о порядке выбора вида судопроизводства (гражданского или административного) для рассмотрения слу-

¹ Верховный Суд рассказал, в каком суде госслужащий может обжаловать «дисциплинарку» // URL: <https://pravo.ru/news/227789/> (дата обращения: 07.03.2021).

² Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. С. 467.

³ Корф С. А. Указ. соч. С. 469–470.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

жебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания на государственного служащего. Процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных и иных правоотношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон⁵.

Из анализа позиций Верховного Суда РФ можно прийти к двум выводам:

1) индивидуальные служебные споры по вопросам прохождения государственной службы, в том числе административные дела, обремененные имущественными требованиями, должны рассматриваться судами по правилам ГПК РФ. Как видится, в таком порядке могут быть оспорены акты (приказы) субъектов дисциплинарной власти, которые приводят к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей служащих (например, по вопросам выплаты денежного содержания, взыскания утраченного заработка, компенсации морального вреда, судебных расходов). При этом не имеют гражданско-правовой природы дела об оспаривании актов (приказов) субъектов дисциплинарной власти о наложении дисциплинарных взысканий, об увольнении со службы за совершение проступка. В случае привлечения к дисциплинарной ответственности возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей госслужащего выступают сопутствующими неблагоприятными

последствиями т.н. «дисциплинарной наказанности»;

2) в случае обжалования законности действий, решений, актов государственных органов и должностных лиц, т.е. по делам, в основе которых лежит только публичный интерес, служебный спор о законности дисциплинарного взыскания должен рассматриваться по правилам КАС РФ.

Из права каждого на судебную защиту его прав и свобод не вытекает возможность выбора гражданами по своему усмотрению способов и процедур судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции РФ, федеральными законами⁶. Правильное определение вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (подача заявления в порядке административного судопроизводства или искового заявления)⁷. Таким образом, Верховный Суд РФ фактически соглашается с тем, что содержание и правовая природа правоотношений в первую очередь определяют выбор процессуальных форм, их опосредующих.

В силу возникающих в практический деятельности коллизий о подсудности судам заявлений, содержащих требования различной правовой природы, необходимости формирования единой правоприменительной практики

⁵ Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // URL: <https://rg.ru/2014/06/04/praktika-dok.html> (дата обращения: 07.03.2021).

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Курочкина, А. Б. Михайлова и А. С. Русинова» // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6632.

⁷ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 26.11.2018 № 81-КГ17-27 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.02.2020 № 46-КА19-16 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); Кассационное определение Кассационного военного суда от 08.12.2020 № 88а-2516/2020 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ КАС РФ был дополнен статьей 16.1 «Переход к рассмотрению дел по правилам гражданского судопроизводства». Данная норма обязала суд самостоятельно решать вопрос подсудности дел, содержащих несколько взаимосвязанных между собой требований, часть из которых подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, а часть — административного. Несмотря на некоторую неясность критериев, которыми руководствовался законодатель в этом вопросе, и на то, что ряд проблем не были сняты, в целом такой шаг следует приветствовать, т.к. он, по крайней мере, исключил возможность оставления административного искового заявления, поданного в суд, без рассмотрения, т.е. возможность утраты доступа к правосудию.

Для правильного выбора судопроизводства (гражданского или административного) следует также охарактеризовать правовую природу служебных споров о законности наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих. Вполне очевидно, что не каждый служебный спор (административное дело) может быть рассмотрен в форме административного судопроизводства. Спор о законности действий и решений субъектов дисциплинарной власти при наложении дисциплинарного взыскания имеет управленческую, публично-правовую природу, т.к. в его основе лежат неурегулированные разногласия между государственным служащим и субъектом дисциплинарной власти, а фактически — с государством в лице представителя нанимателя, по поводу применения норм государственно-служебного законодательства в целях поддержания правопорядка и дисциплины. Участники дисциплинарных правоотношений наделены разным объемом прав и обязанностей: государственный служащий в производстве по дисциплинарному делу выступает «слабой» стороной, обязанной выполнять все законные требования должностных лиц. При этом уполномоченный руководитель (начальник), наделенный административными властными полномочиями, разрешая дисциплинарное дело, налагая дисциплинарное взыскание или рассматривая слу-

жебный спор в административном порядке (по подчиненности), выступает властной, управляющей стороной, правомочной применять законы и нормативные правовые акты, издавать юридические акты, обязательные для исполнения, в том числе и в принудительном порядке. Данные правоотношения носят административно-правовой характер, имеют процессуальную форму производства по дисциплинарным делам государственных служащих или производства по административно-правовым жалобам и спорам, т.е. являются видами административного процесса. При перенесении служебного спора в суд отношения между участниками спора также будут публичными, административными и ни в коем случае не гражданско-правовыми, несмотря на то, что на практике сложилось правило о превалировании гражданско-процессуальной формы судопроизводства рассмотрения служебного спора. Рассуждая таким образом, можно прийти к ошибочному выводу, что административный управленческий процесс трансформировался в процесс гражданский по одному и тому же основанию (делу) с тем же составом участников. При этом наиболее сложный характер носят служебные споры (административные дела), в которых оценивается законность осуществления государственно-властных полномочий, принятых решений, обремененных имущественными требованиями к государству в лице его органов.

Таким образом, в силу существующих правовых установлений:

1. Рассмотрение служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания на государственного служащего, не соединенное с требованиями искового характера, должно производиться по правилам КАС РФ.

2. Если в суд заявлено несколько требований, а их раздельное рассмотрение возможно, суд решает вопрос о возможности принятия требований, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, и о раздельном рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства иных требований истца. В данном случае имеет место отказ от подхода, означающего невозможность рассмотрения второго требования без удовлетворения первого.

3. Если разделение взаимосвязанных требований невозможно (например, одновременно заявлено: признать незаконным приказ о расторжении контракта и об увольнении со службы, о восстановлении на службе, заключении контракта, взыскании утерянного дохода, компенсации морального вреда), то дело рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

4. При оспаривании законности актов, приводящих к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей госслужащих (например, о взыскании денежного содержания, денежной компенсации морального вреда за нарушение трудовых (служебных) прав), это дело рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

Обращаясь к КАС РФ, следует указать, что он «регулирует рассмотрение административных дел в широком смысле — дел публично-правового характера, в которых участвует государство (в лице органов, должностных лиц, публичных субъектов), с одной стороны, и частный субъект (физическое или юридическое лицо, иное объединение граждан) — с другой»⁸.

В КАС РФ, в отличие от ГПК РФ, более подробно изложены нормы о распределении бремени доказывания. Согласно ч. 1 ст. 62 КАС РФ, лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен указанным Кодексом.

Согласно ч. 11 ст. 226 КАС РФ, обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление, факта соблюдения сроков обращения в суд возложена на лицо, обратившееся в суд, а факта законно-

сти принятых решений, совершенного действия (бездействия) — на представителей публичной власти (п. 3–4 ч. 9, ч. 10 ст. 226 КАС РФ).

Акты государственных органов, иных лиц, наделенных публично-властными полномочиями, являются юридическими фактами, влекущими юридические последствия в рамках не только процессуальных, но и материально-правовых отношений⁹. Рассмотрение судом дела по их оспариванию, согласно ч. 9 ст. 226 КАС РФ, предполагает установление: 1) факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца; 2) проверку компетенции лица, издавшего акт; 3) соблюдение порядка принятия оспариваемого решения; 4) соответствие принятого решения нормам права.

Исходя из властной природы государственно-служебных отношений, фактов издания субъектами дисциплинарной власти актов управления, изменяющих правовое положение госслужащего, в том числе при наложении дисциплинарных взысканий, более логичным представляется к служебным спорам применять положения КАС РФ. Тем более что в служебном законодательстве установлены специальные сроки обращения в суд, что, в частности, «исключает возможность применения к отдельным правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, в том числе для граждан, ранее состоявших на службе в органах внутренних дел, норм трудового законодательства, в данном случае ч. 2 ст. 392 Трудового кодекса РФ»¹⁰.

Относительно особенностей проверки судом в гражданском процессе требований о проверке законности наложения дисциплинарного взыскания можно отметить следующее. Суды, рассматривая дела о привлечении работника к дисциплинарной ответственности, руководствуются правилом: «Привлечение работника к дисциплинарной ответственности допускается в случаях, когда работодатель установил конкретную

⁸ Филатова М. А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 52.

⁹ Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Журнал российского права. 2015. № 5.

¹⁰ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.03.2020 № 88-4205/2020 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

вину работника и доказал ее в установленном порядке (принцип презумпции невиновности и виновной ответственности, т.е. наличия вины как необходимого элемента состава правонарушения)¹¹. Суды при рассмотрении дел об оспаривании дисциплинарного взыскания или о восстановлении на работе проверяют также, что работодатель соблюдает общие принципы юридической, а следовательно, и дисциплинарной ответственности, такие как справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм; что при наложении взыскания учитывались тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен, а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду¹². Если при рассмотрении дела о восстановлении на работе суд придет к выводу, что проступок действительно имел место, но увольнение произведено без учета вышеуказанных обстоятельств, иск может быть удовлетворен¹³. Что касается споров о законности наложения дисциплинарного взыскания на госслужащего, суды также проверяют наличие оснований для проведения служебной проверки, соблюдение порядка ее проведения¹⁴.

Видами судебных решений по рассмотрению исковых требований государственного служащего (гражданина) могут быть выводы суда об удовлетворении иска либо об отказе в удовлетворении иска полностью или в части, указание на распределение судебных расходов, срок и порядок обжалования решения суда (ч. 5 ст. 198 ГПК РФ).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, дей-

ствия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ);
- 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ).

В заключение, рассуждая над тем, какая процессуальная форма защиты законных прав и интересов государственного служащего больше соответствует управленческой, административной природе служебных правоотношений, сошлемся на А. А. Демина: «Служащий представляет не самого себя, а орган государственной власти, поэтому не может просто так спорить за «свои» права, так как эти права не его, а государственной должности как частицы государственной власти. Значит, и разрешение конфликтов в этой сфере может иметь совершенно иной вид, чем разрешение конфликтов физических лиц, управляемых субъектов права, граждан»¹⁵. Следует также поддержать и М. Б. Добробабу в том, что «подход, при котором служебные споры в судах рассматриваются по аналогии с трудовыми спорами, нельзя признать обоснованным»¹⁶.

¹¹ Апелляционное определение СК по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 16.11.2016 по делу № 33-5184/2016 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹² Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.08.2020 № 57-КГ20-9-К1 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 5-КГ19-108 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹³ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 5-КГ19-108 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁴ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 02.10.2017 № 56-КГ17-18 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵ Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 318.

¹⁶ Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 300.

Процессуальные особенности рассмотрения административных дел подтверждают нецелесообразность расторжения их в исковой процедуре гражданского процесса¹⁷.

Административно-правовой характер правоотношений обуславливает «необходимость специального урегулирования порядка рассмотрения административных дел в суде»¹⁸. Основным критерием отграничения административных споров от других категорий дел в первую очередь должен выступать их управленческий, административно-правовой характер. Ни у кого из представителей административно-правовой науки не возникает сомнений, что именно в порядке административного судопроизводства должны рассматриваться государственно-служебные споры¹⁹.

Видится, что нормы КАС РФ более приспособлены для решения служебных (административно-правовых) споров на государственной службе, обусловленных законностью издания правоприменительных актов соответствующими руководителями и государственными органами применительно к служебным правоотношениям, не основанным на равенстве, автономии участников. Это наглядно выражается в первичности требования стороны служебного спора — признать незаконным акт управления (или отдельные его положения), изданный властной стороной, наделенной публичными полномочиями. Удовлетворение исковых (имущественных) требований как следствия наложе-

ния дисциплинарного взыскания, как правило, возможно только после решения вопроса о незаконности соответствующего акта управления (приказа). Вместе с тем для удовлетворения исковых требований по ГПК РФ необходимо установить наличие состава правонарушения, доказать факт причинения вреда и вину субъекта публичной власти, противоправное поведение причинителя, т.е. решить гражданско-правовые вопросы, что «предусматривает обязательное рассмотрение и разрешение данного требования как самостоятельного требования в форме административного судопроизводства»²⁰.

Рациональным видится подход, высказанный Т. В. Пешковой, которая предлагает детализировать перечень административных дел, рассматриваемых по КАС РФ, к числу которых следует отнести индивидуальные служебные споры²¹. Стоит также прислушаться в этом вопросе к мнению А. А. Гришкова о том, что, учитывая административно-правовую природу служебного спора, рассматривать его необходимо не по нормам Гражданского процессуального кодекса РФ, т.е. фактически как трудовой спор, как это происходит в настоящее время, а по нормам Кодекса об административном судопроизводстве РФ, в разд. IV «Особенности производства по отдельным категориям административных дел» которого необходимо включить новую главу «Производство по административным делам о служебных спорах»²². Однако совре-

¹⁷ *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. 237.

¹⁸ *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы) : монография. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. С. 86.

¹⁹ *Панкова О. В.* Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2017. № 6.

²⁰ *Величко М. Б.* Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // *Пробелы в российском законодательстве*. 2018. № 1. С. 141.

²¹ *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 20014. С. 12.

²² *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 [и др.]. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 115.

менная конструкция КАС РФ не позволяет одновременно рассматривать в одном деле (судебном процессе) служебные споры, предметом которых одновременно выступают законность актов (действий) органов управления (императивный метод регулирования) и иные исковые требования гражданско-правового характера к государственному органу, основанные на диспозитивных началах.

Таким образом, на сегодняшний день рассмотрению служебных споров, вытекающих из государственно-служебных отношений, с учетом их публично-правовой природы, содержания и первичности требований о незаконности актов субъектов публичного управления более соответствует КАС РФ, а обязанность суда проверить все обстоятельства (а не только законность) наложения дисциплинарного взыскания установлена для трудовых споров о законности увольнения работника, рассматриваемых на основании ГПК РФ. В настоящее время решение судами «сложных» служебных споров, осложненных требованиями материального (гражданско-правового) характера, возможно только по правилам ГПК РФ.

Для совершенствования процессуального механизма рассмотрения судами общей юрисдикции споров о законности наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих можно обратиться к уголовно-процессуальному законодательству, которое содержит инструментарий, позволяющий одновременно сочетать в уголовном деле уголовное судопроизводство и элементы рассмотрения гражданского иска (ст. 44 УПК РФ). Суд при постановлении приговора по уголовному делу, в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 299 УПК РФ, решает вопрос о возможности удовлетворения гражданского иска, в чью пользу и в каком размере. Статья 160 АПК РФ допускает возможность рассмотрения дела в отдельных заседаниях арбитражного суда, когда сначала проверяется законность акта, а затем рассматриваются вопросы о возмещении вреда. Как уже ранее было отмечено, в административном судопроизводстве суд вправе выделить одно административное

исковое требование или несколько соединенных требований в отдельное производство, если признает целесообразным раздельное рассмотрение заявленных требований (ч. 2 С. 16.1, ч. 2 ст. 136 КАС РФ). Поэтому не видится никаких препятствий для формирования в КАС РФ порядка последовательного рассмотрения сложных публичных споров, обусловленных проверкой законности правоприменительных актов субъектов публичного управления и их должностных лиц; по таким делам суд сначала оценивает законность акта управления, а затем отдельно решает вопросы об удовлетворении иных требований искового характера.

Такая постановка вопроса не является новой для государств, в которых получила серьезное развитие административная юстиция, где правосудие по административным делам осуществляют административные суды. К примеру, административные суды ФРГ рассматривают все публично-правовые споры неконституционного характера (§ 40 Закона об административных судах Германии — *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*)²³. Все служебные споры, связанные с прохождением государственной службы, подсудны окружным административным судам (abs. 2 § 52 VwGO). В одном иске к одному ответчику истцом могут быть соединены несколько требований (§ 44 VwGO). В резолютивной части судебного решения (§ 113 VwGO) отменяется административный акт, а в случае, если уже акт исполнен, — он признается недействительным (abs. 1); решаются вопросы денежного возмещения (abs. 2). Если одновременно с отменой административного акта может быть потребовано исполнение обязательства, то в этом же производстве допускается присуждение к исполнению указанного обязательства (abs. 4 § 113 VwGO). Исходя из изложенного, административные суды ФРГ по служебному спору сначала проверяют законность административного акта и нарушение прав истца, затем решают иные связанные с этим спором требования.

И вряд ли пока стоит ломать существующий порядок правового регулирования рассмотрения служебных споров, менять складывающуюся

²³ URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата обращения: 07.03.2021).

ся правоприменительную практику и общую концепцию КАС РФ, основательно не проработав этот вопрос, т.к. не всегда новое лучше работающего старого («лучшее — враг хорошего»). Как видится, точку в этих вопросах может поставить российский законодатель с учетом мнения науч-

ной общественности и судебных работников — посредством создания системы административных судов и формирования полноценной административной юстиции либо существенной модернизации КАС РФ. Второй путь видится более перспективным и менее затратным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. — 10-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 354 с.
2. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2018. — 463 с.
3. Величко М. Б. Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. — 2018. — № 1. — С. 138–143.
4. Гришовец 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 [и др.]. — Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2016. — С. 109–116.
5. Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. — СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — 507 с.
6. Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Журнал российского права. — 2015. — № 5.
7. Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2017. — № 6.
8. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2014. — 249 с.
9. Филатова М. А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. — 2016. — № 1. — С. 52–58.
10. 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.
11. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) : монография. — Л. : Издательство Ленинградского ун-та, 1973. — 134 с.

Материал поступил в редакцию 8 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dyomin A. A. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya vuzov. — 10-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2020. — 354 s.
2. Dobrobaba M. B. Disciplinarnaya otvetstvennost' v sisteme gosudarstvenno-sluzhebnyh pravootnoshenij : dis. ... d-ra yurid. nauk. — Saratov, 2018. — 463 s.

3. Velichko M. B. Soedinenie iskovykh trebovanij v administrativnom sudoproizvodstve // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. — 2018. — № 1. — S. 138–143.
4. Grishkovec A. A. Problemy sovershenstvovaniya gosudarstvennoj sluzhby v sisteme MVD Rossii // Administrativno-pravovoe regulirovanie pravoohranitel'noj deyatel'nosti: teoriya i praktika : materialy V Vseros. nauch.-prakt. konf., 3 iyunya 2016 g. / redkol.: V. V. Gricaj, A. S. Shienkova, O. V. Shkelya [i dr.]. — Krasnodar : Krasnodarskij un-t MVD Rossii, 2016. — S. 109–116.
5. Korf S. A. Administrativnaya yusticiya v Rossii. T. 2. Kn. 3 : Ocherk teorii administrativnoj yusticii. — SPb. : Tip. Trenke i Fyusno, 1910. — 507 s.
6. Nemceva V. B. Nekotorye problemy sootnosheniya grazhdanskogo i administrativnogo sudoproizvodstva v sudah obshchej yurisdikcii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2015. — № 5.
7. Pankova O. V. Kriterii opredeleniya granic administrativnogo sudoproizvodstva v svete polozhenij Kodeksa ob administrativnom sudoproizvodstve Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. — 2017. — № 6.
8. Peshkova T. V. Administrativnoe sudoproizvodstvo v sudah obshchej yurisdikcii v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — Voronezh, 2014. — 249 s.
9. Filatova M. A. O nekotoryh voprosah podvedomstvennosti i processual'noj formy rassmotreniya del administrativnoj prirody // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. — 2016. — № 1. — S. 52–58.
10. Hamaneva N. Yu. Nastoyashchee i budushchee administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii // Administrativnoe pravo i administrativnyj process: aktual'nye problemy / otv. red. L. L. Popov, M. S. Studenikina. — M. : Yurist, 2004. — S. 233–243.
11. Chehot D. M. Administrativnaya yusticiya (Teoreticheskie problemy) : monografiya. — L. : Izdatel'stvo Leningradskogo un-ta, 1973. — 134 s.