УДК 342.98:340.113.1

Бойко Виктор Николаевич – д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры административного права и административной деятельности ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Хабаровск). *E-mail: dvui@mail.redcom.ru*

Салтыков Константин Геннадьевич – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Хабаровск). *E-mail: terminpravo@mail.ru*

В.Н. Бойко
V.N. Boyko
К.Г. Салтыков
K.G. Saltykov

Терминологическое соотношение трудового конфликта и служебного спора в органах внутренних дел

В статье рассматривается соотношение терминов «трудовой спор» и «служебный спор в органах внутренних дел» в науке и судебной практике. Авторы отмечают, что регулирование государственно-служебных отношений отличается от трудовых тем, что их участники, как правило, наделены различными по объему и направленности властными полномочиями. Термин «государственная служба в органах внутренних дел» пока еще не нашел широкого применения. Анализ терминов «служебный спор в органах внутренних дел» и «трудовой спор» имеет несомненную ценность относительно лингвистического представления научной теории, связанного с выражением многочисленных концептуальных структур мышления, которые активируются в процессе создания и развития теоретической базы службы в органах внутренних дел. Однако оснований говорить о семантическом совпадении понятий «трудовой спор» и «служебный спор» не имеется. Наиболее корректным в рамках теоретического и практического юридического дискурса представляется употребление терминов «служебно-трудовой спор в органах внутренних дел» или «служебно-трудовой спор».

Terminology ratio of the labor conflict and service dispute in the internal Affairs bodies

The article considers the correlation of the terms "labor dispute" and "service dispute in the internal Affairs" in science and jurisprudence. The authors note that the regulation of public-service relationship differs from labor in that the

participants generally have different scope and focus of power. The term "state service in bodies of internal Affairs" has not yet found wide application. The analysis of the terms "service dispute in the internal Affairs bodies" and "labor dispute" has the undoubted value of the relative linguistic representation of scientific theories associated with the expression of numerous conceptual structures of thinking that are activated in the process of creation and development of the theoretical framework of the service in bodies of internal Affairs. However, evidence of a semantic coincidence of the concepts of "labor dispute" and "service dispute" is not available. The most correct in terms of theoretical and practical legal discourse is the use of the terms "service dispute in the internal Affairs bodies" or "service-labor dispute".

Ключевые слова: *служебный спор в органах внутренних дел, термин, трудовой спор, понятие, государственная служба, определение, судебная практика.*

Keywords: *service dispute in the internal Affairs, term, labor dispute, concept, public service, definition, litigation.*

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», правоохранительная служба является видом федеральной государственной службы [2], под которым понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод граждан.

Следует отметить, что термин «государственная служба в органах внутренних дел» пока еще не нашел широкого применения. Однако нельзя не обратить внимания на несомненную ценность данного термина относительно лингвистического представления научной теории, связанного с выражением многочисленных концептуальных структур мышления, которые активируются в процессе создания и развития теоретической базы службы в органах внутренних дел [13, 14]. Чаще всего употребляется термин «служба в органах внутренних дел». Служба в органах внутренних дел носит специфический характер: сотрудник от имени и по поручению государства выполняет служебные обязанности по охране общественного порядка, профилактике правонарушений, борьбе с преступностью. Следует иметь в виду, что применительно к органам внутренних дел термин «служба» употребляется в нескольких значениях. Во-первых, для определения характера и рода деятельности сотрудников органов внутренних дел (патрульно-постовая, уголовного розыска, наружная и т. д.). Во-вторых, «службой» иногда именуют структурные подразделения органов внутренних

дел (например, кадровые, уголовного розыска, борьбы с экономическими преступлениями, финансовые, тыловые и т. д.) [12].

В качестве должностных лиц, наделенных властными полномочиями по реализации функций и задач государства в правоохранительной сфере, сотрудники органов внутренних дел выступают участниками как внешних, так и внутренних государственно-служебных отношений, которые регулируются нормами административный, уголовно-процессуальный и других отраслей публичного права, обретая характер государственно-служебных правоотношений. Вместе с этим, сотрудники органов внутренних дел по своему правовому положению не являются военнослужащими и имеют особый правовой статус.

Регулирование государственно-служебных отношений отличается тем, что их участники, как правило, наделены различными по объему и направленности государственно-властными полномочиями. Действующие нормативные правовые акты, регулирующие профессиональную служебную деятельность сотрудников органов внутренних дел (федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, положения, наставления, инструкции, правила и иные нормативные правовые акты МВД РФ), в полной мере отражают указанную специфику.

С одной стороны, урегулированные нормами права служебные отношения с участием сотрудников органов внутренних дел обретают форму правоотношений, связанных с реализацией права на труд в виде государственной службы в системе МВД РФ. С другой стороны, сотрудники органов внутренних дел становятся участниками специфических служебно-трудовых отношений по поводу применения их способностей к труду, его условий и охраны, которые по всем признакам подпадают под понятие отношений наемного труда.

Подобный дуализм обусловлен историей возникновения и развития отношений, связанных со службой в органах внутренних дел. Так, в Положении о службе рабоче-крестьянской милиции, утверждённом Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 г. [10], оговаривалось, что на лиц рядового и начальствующего состава милиции, как и на лиц наемного труда, распространяется КЗоТ РСФСР 1922 г. и изданные в его развитие постановления за отдельными изъятиями. Таким образом, сотрудники органов внутренних дел становились участниками специфических служебно-трудовых отношений по поводу применения их способностей к труду, его условий и охраны, а также разрешения возникающих трудовых споров.

Действительно, правоотношения, связанные со службой в правоохранительных органах, никогда не были лишены некоторой конфликтной составляющей. Целесообразно обратить внимание на одну из норм Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» [2], предусматривающую право сотрудника полиции на рассмотрение служебного спора, в соответствии с законодательством Российской

Федерации. Эта норма (п. 14 ч. 1 ст. 28), как и целый ряд иных законодательных положений, касающихся правового положения сотрудника полиции, явилась новеллой правового регулирования служебных отношений в органах внутренних дел.

В настоящее время нормотворческий процесс в Российской Федерации осуществляется на основе единого понимания значения термина «служебный спор в ОВД» (в целях юридической техники также используется сокращенное обозначение «служебный спор» [4]), который используется для обозначения неурегулированных разногласий по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и сотрудником ОВД или гражданином, поступающим на службу в ОВД либо ранее состоявшим на службе в ОВД, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и сотрудником. Ранее определение понятию служебного спора в ОВД дано не было. Более того, и само это понятие федеральным законодателем не использовалось. Данное понятие служебного спора во многом аналогично определению индивидуального служебного спора, используемому в законодательстве о государственной гражданской службе, где служебным спором являются не урегулированные между представителем нанимателя и государственным гражданским служащим либо гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу или ранее состоявшим на государственной гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

На смысловую близость терминов «служебный спор» и «служебный спор в ОВД» указывает их просодическая заменяемость в рамках издаваемых ведомственных нормативных актов. Например, в п. 12 Примерной формы контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации указывается: «… При возникновении спора о выполнении условий настоящего контракта и недостижении соглашения между сторонами служебный спор подлежит разрешению в порядке, установленном Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» [5].

Представляется бесспорной этимологическая связь вышеназванных понятий со ст. 381 ТК РФ, в которой дается определение индивидуального трудового спора, под которым понимаются неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или

изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (ч. 1); индивидуальным трудовым спором признается спор между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор с работодателем, в случае отказа работодателя от заключения такого договора (ч. 2).

Однако оснований говорить о семантической близости понятий «трудовой спор» и «служебный спор» не имеется. Так, ч. 2 ст. 72 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не допускаются коллективные споры в ОВД, несмотря на то, что данная категория является неотъемлемой частью содержания понятия «трудовой спор» в его частно-публичном правовом понимании, так как право на коллективный трудовой спор, в том числе на забастовку, предусмотрено ч. 4 ст. 37 Конституции РФ. В данном случае необходимо отметить, что подобный замоделированный подход к интерпретации конституционных положений не является новым для российской правоприменительной практики. Так, признавая правомерным ограничительное применение ст. 19 Конституции РФ к сотрудникам ОВД мужского пола в части предоставления им отпусков по уходу за ребенком, Пермский краевой суд отметил, что «… указанное ограничение связано с прохождением истцом службы в органах внутренних дел, которую он добровольно избрал для себя, приняв тем самым и определенные ограничения, предусмотренные ею» [8].

Исходя из этого в настоящее время суды различных уровней занимают позицию, основанную на ограниченном [7] или субсидиарном применении норм трудового права к служебным отношениям в органах внутренних дел [9].

Относительно служебных споров в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда России от 25 июня 2010 г. №43-Г10-2 было отмечено, что если законодательство о службе в ОВД не регламентирует порядок и сроки обращения сотрудников милиции в суд за разрешением иных споров, возникающих из отношений по службе в ОВД, то при таких обстоятельствах на эти отношения распространяются нормы трудового законодательства в части, не урегулированной нормами названного закона и названного положения, в том числе и ст. 392 ТК РФ, устанавливающая сроки обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора.

Указанная ст. 392 ТК РФ содержит нормы, аналогичные положениям ч. 4 и 5 ст. 72 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В то же время, Федеральный закон «О полиции» не чужд откровенно трудо-правовой терминологии, такой как «оплата труда» (ст. 42), «социально-трудовые права» (ст. 31).

Указанные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что служба в органах внутренних дел является специфическим видом деятельности, связанной с наемным трудом, и имеет такие особенности, как: неоднородность по субъектному составу, основаниям возникновения, содержанию, юридической природе; подпадает под понятие отношений наемного труда; сотрудники органов внутренних дел могут стать участниками отношений по материальной ответственности за причиненный ущерб и по разрешению споров, правовое регулирование которых выходит за пределы сферы действия административного права и относится к предмету трудового и гражданско-процессуального законодательства [11].

Так же применительно к анализируемой проблеме отметим, что право на судебную защиту, гарантированное ст. 46 Конституции РФ, является, прежде всего, процессуальным. Оно предполагает обращение заинтересованного лица в суд, разрешение спора судом в установленной законом процедуре, а в случае необходимости и принудительное исполнение судебного решения. В судебной практике не всегда учитывается, что процессуальное право на судебную защиту не зависит от действительного наличия у заинтересованного лица субъективного материального права и нарушения его лицом, указанным в качестве ответчика, поскольку эти обстоятельства могут быть установлены судом лишь в результате рассмотрения и разрешения дела по существу. В связи с этим, обращает на себя внимание п. 1 ч. 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающий, что «… Суды рассматривают и разрешают: исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений» [1]. Здесь не названы споры из служебных отношений, которые охватываются «… практикой рассмотрения дел по спорам, возникающим из социальных, трудовых и пенсионных правоотношений» [6]. В судебной риторике активно используется термин «служебно-трудовые споры» [7, 8]. Доктринально-правовую сторону вопроса можно охарактеризовать, сославшись на мнение А. Анисимова, который отмечает, что «… поскольку в гражданском процессуальном праве нет специальных норм, регулирующих рассмотрение служебно-трудовых споров с участием сотрудников органов внутренних дел, применяются общие процессуальные нормы о рассмотрении трудовых споров» [11].

Таким образом, вопросы юридической номинации неурегулированных разногласий, возникающих по поводу конфликтов, связанных со службой в органах внутренних дел, становятся предметом легальной, практической, а

также доктринальной интерпретации, результаты которой позволяют признать наиболее приемлемым и правомерным употребление в рамках теоретического и практического юридического дискурса терминов «служебно-трудовой спор в органах внутренних дел» или «служебно-трудовой спор».

Литература и источники:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собр. Законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

2. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Российская газета – 2003. – №. 104.

3. О полиции : федер. закон от 07.02.2011 3-ФЗ // Собр. Законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

4. Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД от 13.08.2012. № 782 (ред от 02.07.2014) // Российская газета – 2012. – №. 206.

5. О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД от 19.01.2012 // Российская газета – 2012. – №. 29.

6. Обзор судебной практики Верховного суда РФ за второй квартал 2013 г. // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. – 2014. – № 1.

7. Обзор судебной практики Приморского краевого суда по рассмотрению гражданских дел в апелляционном и кассационном порядке, а также дел об административных правонарушениях в 1 полугодии 2013 г. // URL: http://kraevoy.prm.sudrf.ru (дата обращения 01.02.2015).

8. Обзор кассационной и надзорной практики Пермского краевого суда по гражданским делам за 6 месяцев 2008 г. : определение от 03.06.2008 № 33-2939 // СПС «Гарант».

9. Обобщение кассационной и надзорной практики Иркутского областного суда по искам о восстановлении на работе за 2007 г. и первое полугодие 2008 г. // СПС «Гарант».

10. Положение о службе рабоче-крестьянской милиции. Утверждено Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28.09.1925 // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 8. – Ст. 539.

11. Анисимов, А. Особенности регулирования труда сотрудников органов внутренних дел / А. Анисимов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2008. – № 11 // СПС «Гарант».

12. Бойко, В. Н. Правовые основы службы в органах внутренних дел России / В.Н. Бойко. – Хабаровск : ДВЮИ МВД РФ. – 1998. – С. 6.

13. Войшвилло, Е. К. Логика как часть теории познания и научной методологии / Е. К. Войшвилло, М. Г. Дегтярев. – М. : НАУКА, 1994. – С. 44 – 55.

14. Культура русской речи : учебник для вузов / под ред. проф. Л. К. Граудиной, проф. Е. Н. Ширяева. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – С. 170, 200 – 201.