

«Непосредственная подконтрольность и подчиненность. Предотвращение конфликта интересов»

Порядок поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения содержит ряд запретов и ограничений. Одно из таких ограничений касается совместного прохождения государственной гражданской службы близкими родственниками и свойственниками.

Пункт 5 статьи 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает запрет на прием гражданина на гражданскую службу, и нахождения гражданского служащего на гражданской службе в случае близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Этим же пунктом, а так же частью 2 статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определен перечень лиц, являющихся близкими родственниками или свойственниками - родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей.

Данное ограничение установлено в целях недопущения возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения государственных гражданских служащих и качество их служебной деятельности, а также ограничение возможного злоупотребления служащими своим служебным положением.

Таким образом, в целях противодействия коррупции рассматривается не любая подчиненность или подконтрольность для близких родственников и свойственников, которая определяется по должностным инструкциям и другим документам, регламентирующим права, обязанности и взаимоотношения работников, а только непосредственная.

При решении вопросов, связанных с урегулированием конфликта интересов и соблюдением требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, вызывает затруднение толкование понятий «непосредственная подчиненность» или «подконтрольность», так как законодательством о государственной гражданской службе данные понятия не определены.

Анализ судебной практики показывает, что суды разных инстанций термин «непосредственная подчиненность» толкуется как подчинение одного государственного гражданского служащего другому в соответствии с

должностным регламентом (инструкцией), положением о структурном подразделении государственного органа, а «подконтрольность» - как право одного государственного служащего на основании юридических документов, определяющих его статус, контролировать другого государственного служащего/, который ему непосредственно подчинен (Апелляционное определение Костромского областного суда от 11 сентября 2013 года по делу № 33-1467, Решение Заельцовского районного суда города Новосибирска от 26 сентября 2003 года по делу № 2-2393/2013, Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 22 декабря 2014 года по делу № 33-12090, решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 09 января 2016 года по делу № 2-635).

Таким образом, непосредственное подчинение и подконтрольность одного государственного гражданского или муниципального служащего другому предполагает прямое подчинение и прямой контроль.

Непосредственная подчиненность означает, что один государственный служащий подчинен другому в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией), положением о структурном подразделении государственного органа.

Непосредственную подчиненность на государственной гражданской службе следует отграничить от подчиненности, не носящей непосредственного характера. Таковая имеет место в случаях, когда один служащий подчиняется другому не непосредственно, а через другое должностное лицо (должностных лиц). В таком случае можно говорить о прямой, но не непосредственной подчиненности. Прямая, но не непосредственная подчиненность государственных гражданских служащих друг другу, в соответствии с действующим законодательством не является нарушением и может иметь место в государственном органе.

Обстоятельства, связанные с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью гражданских служащих должны быть закреплены в документах, регламентирующих работу структурных подразделений и соответствующего государственного гражданского служащего.

Таким образом, федеральные законы запрещают совместное осуществление служебных отношений лицами, которые состоят в отношениях родства или свойства, если занимаемые ими должности предусмотрены в одном структурном подразделении, соподчинены и подконтрольны.

В случае, если должности государственной гражданской службы, замещаемые лицами, которые состоят в близком родстве или свойстве, предусмотрены в одном структурном подразделении, но не соподчинены и не подконтрольны, основания для отказа в замещении таких должностей отсутствуют.

В Обзоре практики по рассмотрению в 2012 – 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля

2014 года прямо указывается на то, что близкое родство или свойство не является основанием для прекращения служебных отношений на государственной гражданской службе.

При оценке запрета на совместную работу близких родственников и свойственников, следует учитывать то обстоятельство, что закон не запрещает непосредственную подчиненность и подконтрольность между бывшими супругами, которые расторгли брак только лишь формально, а фактически все существовавшие ранее супружеские отношения продолжают. Таким образом, законодателя интересует всего лишь формальность, а содержание отношений остается за рамками его внимания. Для принятия решения в каждом конкретном случае необходимо исследовать всю совокупность документов, определяющих должностные обязанности и взаимные права государственных гражданских и муниципальных служащих.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции» ограничения, запреты и обязанности, установленные статьями 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» распространены на военнослужащих, сотрудников прокуратуры, органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенных органов, судебных приставов, других государственных служащих [12].

Кроме того, на основании п. 25 Указа Президента Российской Федерации от 02 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Минтрудом России даны разъяснения, согласно которым непосредственная подконтрольность предполагает наличие у непосредственного начальника или иного вышестоящего начальника (при отсутствии прямого подчинения) специального полномочия по осуществлению контроля в силу своих должностных обязанностей. Таким образом, непосредственная

подконтрольность возникает в правоотношениях государственных гражданских служащих, когда это прямо предусмотрено в должностных обязанностях одного из них или осуществление контрольных полномочий закреплено локальным правовым актом.

При выявлении случаев конфликта интересов или возможности его возникновения при совместном прохождении государственной гражданской службы работниками органа исполнительной власти, состоящими между собой в близком родстве или свойстве, должны быть приняты должные меры реагирования вплоть до расторжения служебных контрактов с государственными гражданскими служащими, допустившими нарушения пункта 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2016 г. N 594 (пункт 4 постановления) внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. N 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации с учетом внесенных изменений, предусмотрена обязанность подведомственных Министерству организаций по принятию локального нормативного акта организации, определяющего порядок сообщения работниками подведомственной организации о возникновении личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов [13].

При подготовке локального нормативного акта организации предписано руководствоваться Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. N 650 "О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной

государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" и Положением, утвержденным данным Указом, а также приказом Министерства от 4 июня 2015 г. N 344н "Об утверждении Порядка уведомления работодателя (его представителя) работниками организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов".

Кроме того, постановление N 568 дополнено ограничением на осуществление трудовой деятельности работниками подведомственных Министерству организаций, должности которых предусмотрены перечнем, утвержденным приказом Министерства от 27 мая 2013 г. N 223н, в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с иными работниками данной организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Данное ограничение означает, что в организации не могут работать родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей руководителя организации независимо от непосредственной подчиненности, поскольку все работники организации подконтрольны руководителю организации.

Также же, в организации не могут работать родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей заместителя руководителя (главного бухгалтера, руководителя филиала и др.) организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Обращено внимание на то, что в случае неприятия руководителем подведомственной Министерству организации мер по соблюдению вышеуказанного ограничения, в том числе и в отношении иных работников организации, трудовой договор с руководителем подведомственной Министерству организации, будет расторгнут, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Литература

1. Трудовой кодекс РФ. Доступ: <http://logos-pravo.ru/trudovoy-kodeks-rf-tk-rf>
2. Федеральный закон от 27.07.04. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».
3. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ.
4. Семейный кодекс РФ. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/
5. В ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 329-ФЗ.
6. В ред. Федеральных законов от 21.10.2011 N 288-ФЗ, от 21.11.2011 N 329-ФЗ.
7. Часть 1.1 введена Федеральным законом от 21.10.2011 N 288-ФЗ; в ред. Федерального закона от 04.03.2014 N 23-ФЗ.
8. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А.Ефрона. Доступ: http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/81134/Подчиненность
9. Большой экономический словарь. – М.: Институт новой экономики. А.Н. Азрилиян. 1997. Доступ: http://big_economic_dictionary.academic.ru/10757/ПОДЧИНЕННОСТЬ.
10. Разъяснения комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по вопросу соблюдения ограничений подчиненности и подконтрольности по службе. Доступ: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052057056124057054054.html>
11. Обзор практики по рассмотрению в 2012 – 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля 2014 г. Доступ: <http://sudact.ru/law/obzor-praktiki-po-rassmotreniiu-v-2012-/>
12. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной

ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции».

13. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 7 июля 2016 г. N 10-9/10/В-4600 «О мерах по обеспечению запрета на осуществление трудовой деятельности работниками организации, должности которых предусмотрены перечнем, утвержденным приказом Минтруда России от 27 мая 2013 г. N 223н, в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с иными работниками организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому». Доступ: ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71343634/#ixzz4YfCV0pFf>

Начальник Николаевского отдела М.В. Пшеничный