

© Наталья Валерьевна Наумова

Кандидат педагогических наук, доцент
кафедры конституционного и
муниципального права Владимирского
филиала РАНХиГС
e-mail: natalya.naumova.69@list.ru

Naumova N. V.

candidate of Pedagogics, associate
Professor of the department of
constitutional and municipal law,
Vladimir branch of the RANEPa

© Анна Михайловна Чернова

студент магистратуры факультета права
Владимирского филиала РАНХиГС
e-mail: ms.anna.chernova.2015q@gmail.com

Chernova A. M.

master's degree student of the
Faculty of Law
Vladimir branch of RANEPa

**К ВОПРОСУ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ.
КАК БЛИЗКОЕ РОДСТВО ИЛИ СВОЙСТВО СВЯЗАННО
С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ:
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**On the issue of restriction as a close relationship or property related to the
State civil service: legal aspect**

***Аннотация.** В статье представлен отдельный вид ограничения, применяемого к гражданским служащим – на гражданскую службу не смогут поступить (или не смогут находиться на ней) лица (гражданские служащие), которые находятся между собой в отношениях родства и (или) свойства. Представлен ряд проблем, возникающих в рамках практической реализации рассматриваемого запрета, и предлагаются возможные правовые корректировки.*

***Abstract.** The article presents a separate type of restriction applied to civil servants – persons (civil servants) who are in a relationship of kinship and (or) property will not be able to enter (or will not be able to be in it) for civil service. A number of problems arising within the practical implementation of the ban under consideration are presented and possible legal adjustments are proposed.*

***Ключевые слова:** гражданская служба, ограничения, правовой статус, родство, свойство.*

***Keywords:** civil service, restrictions, legal status, kinship, property.*

Служебная деятельность в любой исторический период своего существования не может функционировать и развиваться без своего основного субъекта – государственного служащего. Практическая деятельность любого органа публичной власти зависит от того, как качественно работают (служат) должностные лица данного органа власти.

В современное время государственным гражданским служащим (далее – гражданская служба) принадлежит достаточно важная роль в обеспечении адаптивности аппарата системы органов публичной власти Российской Федерации.

В силу этого указанная категория лиц была наделена особым правовым статусом, который отличается от правового статуса лиц, которые осуществляют свою трудовую деятельность на основе трудового договора, не занятых в публичном управлении. Указанный правовой статус включает в себя пять элементов, одним из которых являются ограничения.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (далее – Закон о гражданской службе), являющийся основным правовым актом, регулирующим отношения в области гражданской службы, не содержит в себе трактовки термина «ограничения гражданских служащих». Вследствие этого в юридической науке можно найти несколько подходов к тому, что представляют собой ограничения гражданских служащих.

Так, группа ученых в области юриспруденции (Рассолова Е. Ш., Малько А. В.) определяют ограничения, как «установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц» [6, с. 4].

По мнению Зайцева Д. Ю., ограничения — это «условия, при наличии которых гражданин не может поступить на службу, либо находится на ней» [4, с. 97].

Анализ приведенных определений позволяет предпринять попытку сформулировать авторскую трактовку того, что следует понимать под термином *«ограничения гражданских служащих»*. По мнению авторов представленной работы, ограничения гражданских служащих – *это условия, предусмотренные законодательством о гражданской службе, при наступлении хотя бы одного из которых гражданин не сможет поступить на гражданскую службу, либо продолжать оставаться на ней.*

Значение ограничений на гражданской службе состоит в том, что посредством их установления государство не допускает к поступлению и (или) прохождению данного вида профессиональной деятельности лиц, имеющих определенные заболевания, судимость, гражданство иностранного государства, родственные отношения.

В научной литературе иногда можно встретить исследовательские концепции (позиции), указывающие на то, что установление особого правового статуса для гражданских служащих, отличного от правового статуса лиц, не состоящих на государственной службе, является противозаконным. Однако данные научные позиции не имеют права на существование ввиду следующего.

Как правило, государственная служба, в том числе и гражданская, осуществляется в разного рода публичных органах власти, призванных осуществлять государственное управление и реализовывать

государственную политику в той или иной правовой сфере. Особая специфика гражданской службы, вызванная ее важностью для нормального функционирования государства, предполагает наличие правовых норм, которые будут отличаться от аналогичных правовых норм, регулирующих трудовые отношения.

Кроме того, гражданину предоставлено право на свободное распоряжение способностями к труду, что предполагает свободный выбор формы трудовой деятельности. Вследствие этого, если гражданин не желает ограничения своего правового статуса, то на гражданскую службу он может и не поступать.

Легальный перечень ограничений гражданских служащих закреплён в статье 16 Закона о гражданской службе. Одним из запретов, предусмотренных для гражданских служащих, является замещение должности гражданской службы в случае наличия близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом [1, ст. 16].

Целью введения такого ограничения является недопущение отрицательного влияния близких родственников или свойственников на служебные отношения, на качество исполнения служащими своих обязанностей и на уровень служебной дисциплины.

Указанное ограничение было введено в Закон о гражданской службе в 2011 году. Длительная практика его применения позволила выявить проблемы, возникающие в процессе практической реализации рассматриваемого ограничения. Юридическая наука в их числе называет:

1) по мнению Преснякова М. В., в качестве первой проблемы выступает отсутствие в законодательстве регулирования вопроса, который касается возможности замещения лицами, находящимися в отношениях родства (свойства), должностей, имеющих разную отраслевую природу в публичном управлении. Речь здесь идет о государственных должностях и должностях гражданской службы.

Анализ смысла и содержания пункта 5 части 1 статьи 16 Закона о гражданской службе раскрывает то, что она содержит запрет близким родственникам (свойственникам) замещать должности, связанные непосредственной подчиненностью или подконтрольностью именно только на гражданской службе. Такая правовая конструкция не распространяется на лиц, замещающих соответственно государственную должность и должность государственной службы (судей и секретарей судебного заседания, уполномоченного по правам человека и сотрудника аппарата уполномоченного по правам человека и т.д.) [5, с. 40].

Действующее законодательство создает возможность работать в публичном органе власти лицам, находящимся в отношениях родства

(свойства), при их непосредственной подчиненности или подконтрольности.

При рассмотрении этого вопроса следует отметить, что рассмотренная проблема актуальна только для гражданской службы. На более близкой к гражданской службе – муниципальной службе – она решена частично;

2) второй проблемой существующей системы ограничений для гражданских служащих является отсутствие в Законе о гражданской службе легальной трактовки терминов *«непосредственная подчиненность»* или *«непосредственная подконтрольность»*. В рамках законодательства они применяются, однако легально не трактуются.

Указанная проблематика создает правовую неопределенность, возможность незаконного увольнения (отказа в принятии на службу) гражданского служащего, а также многообразие подходов к тому, что следует понимать под указанными правовыми категориями. Данный вывод подтверждает и судебная практика. Авторами исследуемой проблематики были проанализированы судебные акты судов общей юрисдикции, представленные в списке литературы. Проведенный анализ позволил прийти к выводу, что в судебной практике также отсутствует единство в отношении того, как следует трактовать такие термины как *«непосредственная подчиненность»* и *«непосредственная подконтрольность»* [2, 3].

Для решения рассматриваемой проблемы, на наш взгляд, необходимо дополнить Закон о гражданской службе легальным определением правовых категорий *«непосредственная подчиненность»* и *«непосредственная подконтрольность»*, чтобы устранить правовую неопределенность в данной сфере длительности.

Для закрепления предложения необходимо статью 16 Закона о гражданской службе дополнить следующим законодательным положением:

«Примечание:

Непосредственная подчиненность – это ситуация, в рамках которой гражданский служащий подчинен другому в соответствии с внутренними локальными документами.

Непосредственная подконтрольность – это наличие у непосредственного вышестоящего должностного лица и иного вышестоящего должностного лица (при отсутствии прямого подчинения) специального полномочия по осуществлению контроля в силу своих должностных (служебных) обязанностей».

Введение представленной правовой модели позволит создать легальную трактовку терминов *«непосредственная подчиненность»* или *«непосредственная подконтрольность»*, устранив правовой пробел.

Исходя из приведенных выше правовых конструкций, можно констатировать, что гражданским служащим принадлежит достаточно важная роль в обеспечении функционирования аппарата публичной власти Российского государства. В силу этого указанная категория лиц наделена

особым правовым статусом, который отличается от правового статуса обычных работников, не занятых в публичном управлении. Одним из элементов такого правового статуса выступают ограничения. Легальный их перечень закреплен в статье 16 Закона о гражданской службе. В качестве одного из ограничений вышеуказанная правовая норма фиксирует невозможность замещать должность гражданской службы при наличии близкого родства (свойства) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В рамках правового регулирования такого ограничения в настоящем моменте существует несколько проблемных аспектов:

- правовая неурегулированность ситуации, связанной с замещением близкими родственниками должностей, имеющих различную отраслевую природу;
- нераскрытие в Законе о гражданской службе смысла и содержания таких терминов, как «непосредственная подчиненность» или «непосредственная подконтрольность».

Решение представленных правовых нюансов заключается во внесении соответствующих корректировок в действующий федеральный закон о государственной гражданской службе.

Список литературы

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.
2. Апелляционное определение Костромского областного суда от 11.09.2013 по делу № 33-1467 // Судебные и нормативные акты РФ: офиц. сайт. URL: https://sudact.ru/regular/doc/5rgvusrkif6W/?regular-txt=®ular-case_doc=№+33-1467®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=1036®ular-court=®ular-judge=&_=1682835400545 (дата обращения: 16.04.2022).
3. Решение Заельцовского районного суда г. Новосибирска № М-1885/2013 2-2393/2013 2-2393/2013~М-1885/2013 от 26 сентября 2013 г. // Судебные и нормативные акты РФ: офиц. сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/t3xQENNAgCNW> (дата обращения: 16.04.2022).
4. Зайцева В. Э. Ограничения и запреты, связанные с государственной службой // Молодой ученый. – 2021. – № 24 (366). – С. 96-99.
5. Пресняков М. В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения // Административное право и процесс. – 2019. – № 12. – С. 35-42.

6. Рассолова Е. Ш. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 196 с.