

Особенности правового регулирования приёма на работу бывшего государственного и муниципального служащего в системе мер противодействия коррупции

Features of the Legal Regulation of Hiring a Former State and Municipal Employee in the System of Anti-Corruption Measures

Абезин Д.А.

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

e-mail: daabezin@rambler.ru

Abezin D.A.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Institute of Management - a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

e-mail: daabezin@rambler.ru

Мохов А.Ю.

Ассистент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

e-mail: aumohov@mail.ru

Mokhov A.Yu.

Assistant of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Institute of Management - a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

e-mail: aumohov@mail.ru

Аннотация

В статье обозначены основные особенности применения действующего законодательства в отношении государственных гражданских служащих, представителей иных видов государственной службы, муниципальных служащих, которые прекратили исполнение своих полномочий. Необходимость противодействия коррупции предопределяет установление дополнительных обязанностей к экс-чиновникам при их поступлении на работу в коммерческие организации. Отмечается недостаточная эффективность, пробельность и расплывчатость существующих механизмов предотвращения конфликта интересов, указывается на необходимость совершенствования законодательной базы – в рамках реализации антикоррупционной политики на государственной и муниципальной службе.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный служащий, запрет, ограничение, противодействие коррупции, трудоустройство, административная ответственность.

Abstract

The article outlines the main features of the application of the current legislation in relation to civil servants, representatives of other types of public service, who have ceased to exercise their powers. The need to combat corruption predetermines the establishment of additional responsibilities for ex-officials when they apply for work in commercial organizations. Insufficient efficiency, gaps and vagueness of the existing mechanisms for preventing conflicts of interest are noted, and the need to improve the legislative framework is pointed out - as part of the implementation of anti-corruption policy in the public service.

Keywords: state civil service, civil servant, prohibition, restriction, anti-corruption, employment, administrative responsibility.

Для правовой регламентации государственной службы в современной России характерно наличие целого ряда специально вводимых законодателем запретов и ограничений, которые распространяются не только на непосредственное исполнение служащим своей должностной функции, но и в принципе связаны с его поведением, осуществлением отдельных видов деятельности. Основной, приобретающей всё большее значение целью вводимых запретов и ограничений является противодействие коррупционным проявлениям при осуществлении органами и должностными лицами публичной власти своих полномочий. Стоит согласиться с Н.С. Пономарёвым, отмечающим на основе сравнительного исторического анализа «глубинную питательную среду для коррупции» в работе государственного аппарата [1, с. 405]. Повышенное внимание на сегодняшний день уделяется обозначению коррупционной проблемы, как значительной угрозе национальной безопасности страны, на уровне базовых документов стратегического планирования. В принятой в июле 2021 г. Стратегии национальной безопасности [2] коррупция определена в ряду угроз государственной и общественной безопасности страны; отдельно указывается на необходимость «предупреждения и пресечения преступлений коррупционной направленности, возмещения ущерба, причинённого нарушением антикоррупционного законодательства и повышением ответственности за такого рода правонарушения (абз. 13 п. 47 документа). Концепцией общественной безопасности РФ, утверждённой в 2013 г. [3], отмечается остающийся высоким уровень распространённости проявлений коррупции, несмотря на постоянное совершенствование организационно-правовых основ антикоррупционной политики. В перманентно совершенствуемых и принимаемых Национальных планах противодействия коррупции в качестве основной задачи государственной политики справедливо указывается на необходимость дальнейшей систематизации и актуализации нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, необходимость устранения пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции [4, с. 5]. Таким образом, можно отметить, что на самом высоком уровне (документы стратегического планирования, непосредственно принимаемые Президентом) указывается на необходимость совершенствования уже принятых положений антикоррупционного законодательства в целях повышения его эффективности. В контексте рассмотрения особенностей противодействия коррупции в Российской Федерации на современном этапе, создания адекватных ситуации механизмов предупреждения и пресечения корыстного использования

властных полномочий большое внимание уделяется особенностям использования мер юридической ответственности. Как представляется, включение новых составов в соответствующие материально-правовые акты, а также дополнение и уточнение уже существующих составов правонарушений в сфере противодействия коррупции представляет собой одно из направлений *управленческих инноваций* в области реализации антикоррупционной политики государства [5, с. 30].

Как представляется, государственный служащий, непосредственно выступающий основным субъектом коррупционных правонарушений, рассматривается действующей нормативной базой не только как субъект каких-то специальных правонарушений, но и как носитель управленческих функций, непосредственный «представитель» государства во взаимоотношениях с гражданами – соответственно, должны предъявляться высокие требования к его поведению, в том числе, и в определённые сроки уже после увольнения со службы.

Согласно Концепции общественной безопасности в Российской Федерации коррупция названа в числе основных источников угроз общественной безопасности, при этом, особо выделяется «опасность сращивания интересов бизнеса и чиновников» (п. 16 рассматриваемого документа). Данное положение находится в полном соответствии с международно-правовыми стандартами противодействия коррупции. Так, в принятой в 2003 г. Конвенции ООН против коррупции [6] отмечается право государств – участников соглашения принимать организационные меры, направленные на предупреждение возникновения коллизий между интересами публичной службы и интересами коммерческих организаций – в том числе, при выходе лица в отставку или на пенсию, а также, если служащий, осуществлявший публичные функции в отношении конкретной организации, после прекращения службы работает в данном секторе экономики (чч. 1-2 ст. 12 Конвенции). Базовым нормативным актом, который прямо направлен противодействовать процессу «сращивания интересов бизнеса и чиновников» могли бы стать положения, закреплённые в ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Однако, несмотря на то, что закон «О противодействии коррупции» принят более 10 лет назад (25 декабря 2008 г.), а в указанную статью неоднократно вносились изменения и дополнения, направленные на её совершенствование, законодатель предпринял «встречные» меры по соответствующему регулированию специальных законов об отдельных видах государственной службы, а также трудового законодательства. Прежде всего, в Трудовой кодекс РФ в 2011 г. была включена ст. 64.1, возлагающая дополнительные обязанности на экс-чиновников и их новых работодателей при трудоустройстве, а Кодекс об административных правонарушениях был дополнен ст. 19.29, предусматривающей административную ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за нарушение требований антикоррупционного законодательства – в том числе, и при решении вопроса о трудоустройстве бывших государственных или муниципальных служащих. Д.С. Козлов справедливо отмечает, что предусмотренные нормы ФЗ «О противодействии коррупции», КоАП РФ, а также ТК РФ образуют собой «комплексный правовой запрет», который распространяется не только на государственных служащих, но и на лиц, прекративших исполнение служебных обязанностей [7, с. 45].

Таким образом, особенности трудоустройства государственных и муниципальных служащих, а равно граждан, ранее замещавших должности государственной и муниципальной службы, подробно регламентированы нормами различных отраслей законодательства. Вместе с тем анализ

правоприменительной практики в рассматриваемой сфере свидетельствует, на наш взгляд, о целесообразности корректировки законодательства, регламентирующего вопросы привлечения к административной ответственности в связи с незаконным трудоустройством бывших государственных или муниципальных служащих.

Рассмотрим содержание вышеуказанных положений отечественного законодательства подробнее.

При наличии условий, указанных в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» возможность заключения трудового договора, либо договора на оказание услуг, выполнение работ гражданско-правового характера для бывшего государственного или муниципального служащего ранее, чем через два года после увольнения лица с соответствующего вида публичной службы допустимо только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов.

Можно выделить два таких обязательных условия:

1. Наличие у лица коррупционных рисков при замещении им конкретной должности публичной службы (установление перечня таких должностей является прерогативой Президента РФ (для государственной гражданской службы), а также специальных ведомств (в отношении службы иных видов, проходящей в отдельных правоохранительных органах). Стоит согласиться с Д.С. Козловым, отмечающим некоторое противоречие обязательного конституционного требования ч. 3 ст. 15 об обязательном опубликовании муниципальных правовых актов, ограничивающих права и свободы граждан, с непубличным характером некоторых ведомственных актов, содержащих должности муниципальной службы, сопряжённые с коррупционными рисками [7, с. 45].

2. Выполнение управленческих функций в отношении организации, к трудовой деятельности в которой привлекается государственный (муниципальный) служащий во время исполнения им своих должностных обязанностей.

Соответственно, данное требование ФЗ «О противодействии коррупции» должно распространяться не на всех бывших служащих, замещавших должности, сопряжённые с коррупционными рисками, а только на лиц, устраивающихся в ранее подконтрольные (или подведомственные) такому государственному (муниципальному) служащему организации. По данному поводу Министерство труда и социальной защиты РФ отмечает: «Гражданин обязан получать согласие комиссии на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнение в данной организации работы (оказание данной организации услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) при наличии двух факторов: а) включение должности государственной службы в соответствующий перечень должностей, предусмотренный пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925; б) осуществление отдельных функций государственного управления в отношении данной организации во время прохождения государственной службы» [8].

В соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» гражданин, ранее замещавший должность с коррупционными рисками, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых и гражданско-правовых договоров, указанных в ч. 1 данной статьи (т.е. договоров с ранее подконтрольными или подведомственными организациями) сообщать сведения о последнем месте службы. Несоблюдение данного требования влечет прекращение

трудового договора, заключенного с гражданином, ранее замещавшим должность с коррупционными рисками.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора, указанного в ч. 1 данной статьи (т.е. при заключении договора с гражданином, ранее выполнявшим функции управления данной организацией), обязан сообщить по последнему месту его службы о заключении такого договора в установленном порядке [9]. Несоблюдение работодателем данного требования влечет ответственность согласно ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отметим, что и ч. 2, и ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержат отсылку к ч. 1 данной статьи.

Аналогичные нормы (без упоминания о гражданско-правовых договорах) закреплены в ст. 64.1 Трудового кодекса РФ: «Граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеют право замещать должности в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации». Далее – в тексте ст. 64.1 Трудового кодекса РФ – не упоминается об управлении данной организацией. Однако данное обстоятельство, на наш взгляд, не должно влиять на круг субъектов, привлекаемых к административной ответственности за незаконное трудоустройство экс-чиновников, так как ст. 19.29 КоАП РФ содержит отсылочные нормы лишь к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Как уже было отмечено, исходя из взаимосвязанных положений ч. 1, 4 и 5 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», работодатель обязан сообщить по последнему месту службы о заключении трудового или гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, ранее замещавшим должности с коррупционными рисками, только в случаях, если ранее отдельные функции управления данной организацией входили в его должностные обязанности.

Необходимость государственного контроля за соблюдением потенциальными работодателями бывшего государственного или муниципального служащего отмечается и Генеральным прокурором РФ: «Основная масса постановлений о привлечении к административной ответственности в данной сфере связана с незаконным трудоустройством бывших государственных или муниципальных служащих в коммерческие и иные организации после их увольнения со службы (ст. 19.29 КоАП РФ). Большинство нарушений выражается в несоблюдении новыми работодателями бывших государственных и муниципальных служащих порядка и сроков направления по прежнему месту работы уведомлений об их трудоустройстве» [10]. В целом, отметим, что ежегодно к административной ответственности за нарушение данной статьи привлекаются несколько тысяч работодателей.

Работодатель, привлекая к трудовой деятельности экс-чиновника, замещавшего должность с коррупционными рисками, несет административную ответственность по ст. 19.29 КоАП РФ за сам факт несообщения в десятидневный

срок о заключении трудового или гражданско-правового договора. Обобщение обширной правоприменительной практики по ст. 19.29 КоАП РФ позволяет прийти к выводу о том, что большинство привлекаемых к ответственности работодателей не взаимодействовали с принимаемыми на работу экс-чиновниками в период их нахождения на должностях государственной (муниципальной) службы, следовательно, в большинстве случаев отсутствовали какие-либо связи между работодателем и бывшими государственными или муниципальными служащими. В данной ситуации, на наш взгляд, нет оснований говорить об угрозе возникновения коррупционных отношений. Следует заметить, что в п. 5 постановления от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ» [11] Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что ограничения, налагаемые на бывшего государственного (муниципального) служащего, установлены в целях противодействия коррупции. Говоря юридическим языком, отсутствует объект правонарушения, а, соответственно, отсутствует состав коррупционного правонарушения.

С учетом указанных обстоятельств сложно согласиться с позицией Верховного Суда РФ, согласно которой работодатель должен направлять сообщение о приеме на работу бывшего государственного или муниципального служащего «независимо от того, входили ли в должностные (служебные) обязанности бывшего государственного (муниципального) служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, заключившей с ним указанные договоры». Указанное Постановление Пленума Верховного Суда РФ, а также сложившаяся прокурорская и судебная практика, на наш взгляд, не соответствует ни «букве» ч. 1, 4 и 5 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», ни «духу» антикоррупционного законодательства.

Сложившаяся на основе позиции Верховного Суда РФ практика привлечения к административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности экс-чиновников, на наш взгляд, позволяет должностным лицам прокуратуры готовить «красивые» отчеты о привлечении к административной ответственности за коррупционные правонарушения, лишь отвлекая органы прокуратуры от выполнения надзорных функций, в том числе за соблюдением антикоррупционного законодательства. Тогда как эффективная и слаженная деятельность правоохранительных органов по надзору за общим уровнем соблюдения законности – необходимое условие для предупреждения коррупционных проявлений.

Литература

1. Пономарёв Н.С. Механизм противодействия коррупции [Текст] / Н.С. Пономарёв. – Москва: Издательство «Юрлитинформ», 2021. – 440 с.
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Текст]: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – С. 5351.
3. «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Бастрыкин А.И. Коррупция как один из факторов угрозы национальной безопасности Российской Федерации [Текст] / А.И. Бастрыкин // Право и безопасность. – 2011. – № 3-4. – С. 5–8.

5. *Андреева И.А.* Инновационный потенциал социального партнёрства в государственном управлении [Текст] / И.А. Андреева // Труды Академии управления МВД России. – 2021. – № 2. – С. 26–36.
6. Конвенция ООН против коррупции [Текст] : принята Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 г.; вступила в силу для Российской Федерации 8 июня 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
7. *Козлов, Д.С.* О некоторых вопросах правоприменения норм антикоррупционного законодательства, связанных с трудоустройством бывших государственных и муниципальных служащих [Текст] / Д.С. Козлов // Законность и правопорядок. – 2015. – № 2. – С. 44–48.
8. Методические материалы [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. – URL: <https://rostrud.gov.ru/rostrud/protivodeystvie-korrupsii/metodicheskie-materialy/> (дата обращения: 16.11.2021).
9. Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 года № 29 // Российская газета. – 2013. – 23 января.
10. Краснов рассказал об увольнении в 2019 году более тысячи чиновников за утрату доверия [Электронный ресурс] // Интернет-сайт газеты «Коммерсантъ». – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4484409> (дата обращения: 16.11.2021).
11. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ [Текст] : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 46 // Российская газета. – 2017. – 7 декабря.