

РОССИЙСКАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ТРУДА: НОВЫЕ ПРАВИЛА И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

© 2013 г. Владимир Александрович Абалдуев¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются и критически оцениваются новейшие антикоррупционные правила применения труда действующих, а также бывших государственных гражданских и муниципальных служащих, вопросы ответственности за нарушение установленных законом антикоррупционных ограничений и специальных требований. Отмечается, что некорректность существующего регулирования негативно влияет на качество правоприменения. Предлагаются уточнения и дополнения антикоррупционных норм трудового и иных отраслей российского права.

Annotation: the article examines and critically assesses the latest anti-corruption rules on labour use of both acting and former public and municipal servants, as well as the liability issues for breach of statutory restrictions and special requirements. It is noted that incorrectness of some existing regulation impairs the quality of law enforcement matters. Some specifications and amendments to the anti-corruption provisions of the labour and other branches of the Russian law are proposed.

Ключевые слова: труд и служба, антикоррупционное законодательство, запреты, ответственность.

Key words: labour and service, anti-corruption legislation, prohibitions, liable.

Политико-правовой основой формирования нового федерального законодательства о недопущении коррупции стали ратифицированные Россией в 2006 г. акты Организации Объединенных Наций², а также Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг., утвержденные Указами Президента РФ от 31 июля 2008 г.³ и от 13 апреля 2010 г.⁴. Указанными документами и в выступлениях высших должностных лиц Российского государства коррупция была признана угрозой национальной безопасности страны⁵.

Одной из главных проблем современной российской экономики, по мнению В.В. Путина, является “недостаток прозрачности и подконтрольности обществу в работе представителей государства – от таможенных и налоговых служб до судебной и правоохранительной системы. Если называть вещи своими именами, речь идет о системной коррупции”⁶.

Концептуальные идеи правовой борьбы с коррупцией получили закрепление в 2008 г. в Трудовом кодексе РФ (далее – ТК РФ), в федеральном законодательстве о государственной гражданской службе и об ответственности за административные правонарушения.

Главным направлением современной российской антикоррупционной политики в отношениях, связанных с трудом, стало введение новых запретов и специальных правил труда лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе либо прекративших служебные отношения, но осуществляющих трудовую деятельность в иных организациях.

Правила о противодействии коррупции в сфере труда были предусмотрены Федеральным законом “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. (ст. 6, 11, 12)⁷ (далее – Федеральный закон о

¹ Заведующий кафедрой трудового права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: vabalduev@sgar.ru).

² Имеются в виду Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (ратифицирована и вступила в силу для Российской Федерации 8 июня 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10 и Конвенция ООН об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (ратифицирована и вступила в силу для Российской Федерации 1 февраля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

³ См.: Росс. газ. 2008. 5 авг.

⁴ Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. был дополнен и конкретизирован Национальный план 2008 г., который приобрел статус стратегии государственной политики, в том числе в сфере правового обеспечения противодействия коррупции (см.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875).

⁵ См. подробнее: Гостева С.Р. Противодействие коррупции – важнейшее условие укрепления национальной безопасности России // Юридический мир. 2011. № 1. С. 12–21.

⁶ Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

противодействию коррупции), ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. (далее – Закон о государственной гражданской службе)⁸, ст. 64.1, 84 ТК РФ⁹, ст. 19.29 и другими нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Качество исполнения антикоррупционных норм в 2008–2010 гг. изначально вызывало сомнения в возможности их скорой и эффективной реализации. Большинство авторов, исследовавших антикоррупционные нормы российского законодательства, в той или иной степени связанные с трудовой и служебной деятельностью, отмечали существующие в этой сфере серьезные проблемы нормотворческого и правоприменительного характера¹⁰.

Фактически до середины 2010 г. специальные антикоррупционные нормы о труде на практике так и не были реализованы. Именно в это время органами прокуратуры Российской Федерации были выявлены первые нарушения интересующих нас правил, которые стали основанием привлечения виновных работодателей к ответственности, и возникли споры о законности применения санкций ст. 19.29 КоАП РФ.

Причинами столь замедленного и небезупречного исполнения закона стали очевидная несогласованность норм трудового права, законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, норм КоАП РФ, предусматривающих достаточно серьезное в имущественном выражении наказание за несоблюдение соответствующих

ограничений и специальных требований; отсутствие в течение полутора лет ясных правовых решений насчет перечня (перечней) должностей государственной и муниципальной службы, для которых соответствующие правила как раз и были установлены; многочисленные упущения в терминологии новых антикоррупционных норм. Серьезным недостатком антикоррупционного правового регулирования труда по состоянию на начало 2011 г. было и то, что многие новые нормы Федерального закона и ст. 19.29 КоАП РФ были адресованы действующим или бывшим муниципальным служащим, тогда как Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.¹¹ не претерпел никаких новаций в сфере трудовых отношений в связи с принятием указанных правовых актов.

Административная ответственность за нарушения ограничений, запретов и иных специальных правил привлечения к труду бывших государственных и муниципальных служащих (далее – служащие) в ст. 19.29 КоАП РФ была связана и с выполнением работ (оказанием услуг) на основании гражданско-правовых договоров, но федеральные законы о видах службы таких запретов не устанавливали. Отсутствовало в законодательстве о государственной гражданской или муниципальной службе специальное основание для ее прекращения в связи нарушением антикоррупционных правил, тогда как норма п. 4 ст. 6 Федерального закона о противодействии коррупции в ред. 2008 г. прямо указывала на такую возможность.

Эти, а также некоторые иные правовые упущения в рассматриваемой сфере отношений были частично устранены и восполнены Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции” от 21 ноября 2011 г. (за исключением отдельных положений, вступил в силу 3 декабря 2011 г.)¹².

Не рассматривая новых антикоррупционных правил прохождения и прекращения государственной гражданской или муниципальной службы, остановимся на вопросах приема на работу и использования труда указанных категорий граждан на основании трудового договора и (или) при выполнении работ и оказании услуг гражданско-правового характера.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁹ См.: в ред. Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенций Организации Объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6235.

¹⁰ См., в частности: *Щур Д.Л.* Новый порядок приема на работу бывшего государственного или муниципального служащего: правила, риски и ответственность // *Кадры предприятия*. 2009. № 4; *Избиенкова Т.А.* Трудовые аспекты предотвращения коррупции на государственной гражданской службе // *Трудовое право*. 2010. № 4. С. 25–33; *Григорьев В.В.* Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (Постатейный) // *Деловой двор*. 2009; *Власов И.С., Колесник А.А.* и др. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / Отв. ред. *В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева*. М., 2010; *Цирин А.М.* Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // *Журнал рос. права*. 2011. № 2. С. 12–24.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

Ответственность работодателя за привлечение к трудовой деятельности действующего (**замещающего соответствующую должность на момент выявления нарушения**) государственного или муниципального служащего с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом о противодействии коррупции, устанавливает ст. 19.28 КоАП РФ. В этой связи необходимо выяснить, какие именно нарушения могут быть допущены работодателем, т.е. существуют ли какие-либо специальные антикоррупционные правила (требования, запреты, ограничения) применения труда указанных категорий служащих.

Полагаем, что в данном случае единственным основанием ответственности может служить несоблюдение новых норм Федерального закона о противодействии коррупции от 21 ноября 2011 г. Статья 12.1. этого закона содержит общее правило, ограничивающее право лиц, замещающих должности государственной гражданской или муниципальной службы, на иную работу по трудовому договору или на выполнение работ (оказание услуг) на основании гражданско-правового соглашения. Пункт 3 данной статьи запрещает лицам, **замещающим** государственные должности РФ, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности (далее – служащие) и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, **заниматься другой оплачиваемой деятельностью**, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами или законодательством Российской Федерации.

Вновь вызывает вопросы тот факт, что данное специальное правило легализовано в антикоррупционном акте, но до сих пор отсутствует в законах о видах службы. Более того, ст. 11 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 21 ноября 2011 г. по общему правилу допускает любую иную оплачиваемую работу с разрешения работодателя, а Федеральное законодательство о государственной гражданской службе вообще никаких указаний на этот счет не содержит. Представляется, что в этой части следовало бы по крайней мере предусмотреть в фе-

деральных законах о службе нормы, отсылающие к ст. 12.1 ФЗ № 273.

Для правоприменения важно и то, что в этом случае закон не говорит о **специальных перечнях соответствующих должностей государственной или муниципальной службы**, распространя антикоррупционное ограничение на все категории служащих. Таким образом, это правило касается всех служащих (лиц, проходящих службу на основании контрактов) во всех случаях поступления на дополнительную работу по трудовому договору или при исполнении возмездных гражданско-правовых договоров о выполнении работ (оказании услуг).

Иное ограничение предусмотрено ст. 64.1 ТК РФ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) в отношении бывших служащих, заключивших трудовой договор. Граждане, ранее замещавшие должности государственной или муниципальной службы, **перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ**, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы вправе замещать должности в организациях, если отдельные функции **государственного управления** входили в 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.

Очередным упущением законодателя в этом случае является отсутствие упоминания о **функции муниципального управления**, поскольку органы местного самоуправления государственное управление осуществлять не могут.

Кроме того, совершенно не понятно, почему приведенное специальное требование не адресовано работодателям – индивидуальным предпринимателям, которые в трудовых отношениях приравнены к работодателям – юридическим лицам (ст. 20 и др. ТК РФ). Для работодателей – индивидуальных предпринимателей названных выше требований не установлено, однако ответственность за нарушение данного правила ст. 19.29 КоАП РФ предусмотрена для всех работодателей, поскольку никаких исключений на этот счет для предпринимателей в законе нет.

На практике все это, как показывает опыт 2011 г. является основанием для обжалования решений прокуратуры и постановлений судей, поскольку формальная несогласованность или неточность

федерального законодательства о службе и норм КоАП РФ совершенно очевидна и требует устранения.

В дополнение к ст. 64.1 ТК РФ ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции (в ред. от 21 ноября 2011 г.) указывает, что аналогичное правило применяется и (или) при выполнении **в течение месяца** бывшим служащим работы (оказание услуги) **стоимостью более 100 тыс. руб. на условиях гражданско-правового договора**, т.е. законодателем сужается существовавшее в 2008 г. общее правило (ранее не указывался вид договоров) и уточняются признаки гражданско-правовых договоров, для которых установлены соответствующие антикоррупционные правила.

Сама конструкция данного уточнения и выбранная разработчиками закона 2011 г. сумма вознаграждения за выполнение работы или оказание услуг вызывают вопросы. По смыслу законодательного решения, если формально ежемесячно заключать договоры на сумму менее 100 тыс. руб., то коррупционная составляющая в этом случае отсутствует. Иначе говоря, признака коррупционности в таких договорных отношениях очень легко избежать, что дает основания сомневаться и в обоснованности избранной законодателем суммы, и в ее привязке к периоду в один месяц.

В таком виде практическая реализация требований ст. 12 Федерального закона в части осуществления трудовой деятельности по гражданско-правовому соглашению и вызывает вопросы.

Часть 1.1 ст. 12 того же Закона уточняет, что комиссия по урегулированию конфликта интересов обязана рассмотреть письменное обращение гражданина о даче согласия на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение работ (оказание услуг) на условиях гражданско-правового договора в течение семи дней со дня поступления указанного обращения и о принятом решении направить гражданину письменное уведомление в течение одного рабочего дня, уведомив его устно в течение трех рабочих дней.

Последствия несоблюдения этих процедурных правил Законом не определяются. Как, например, должен поступить работодатель, если решение комиссии по истечении указанных сроков не было получено? Можно ли принимать на работу (заключать гражданский договор) и (или) в какой орган обжаловать факт отсутствия решения? Ответов в Законе пока нет.

Без согласия указанной выше комиссии организация (наверное, и предприниматель) не вправе

принимать на работу или заключать гражданско-правовой договор на выполнение работ или оказание услуг с бывшим гражданским или муниципальным служащим, замещавшим должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, **только если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в служебные обязанности такого служащего.**

Очевидно, что работодатели не всегда могут объективно оценить характер или содержание прежней функции служащего и установить его управленческие полномочия в соответствии с деятельностью организации. Поэтому было бы правильным определить в законе или подзаконном акте формализованные признаки (критерии) оценки работодателем прежних управленческих функций и потенциальных злоупотреблений на работе, на которую бывший служащий оформляется.

Часть 2 ст. 64.1 ТК РФ и ч. 2 ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции содержат обязанность государственного служащего или муниципального, замещавших должности, **перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения со службы** при заключении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) сообщать работодателю (надо полагать, и заказчику) **сведения о последнем месте своей службы.**

При этом закон, к сожалению, не уточняет, в какой форме должно быть исполнено такое сообщение и о каких именно сведениях идет речь. Да и сама норма, устанавливающая такую обязанность, при поступлении на основное место работы представляется излишней, поскольку соответствующие сведения вполне могут быть получены из раздела трудовой книжки "Сведения о работе". Специальное сообщение о прежней служебной деятельности имеет смысл только при приеме на работу по совместительству или при заключении гражданско-правового договора.

В связи с этим юридически более корректным было бы законодательное требование обязательной письменной формы сообщения, когда сведения о прошлой службе не могут быть установлены на основании записей в трудовой книжке или иных документов, представленных при приеме на работу или при заключении гражданско-правового договора.

Несоблюдение бывшим служащим данного требования влечет прекращение трудового или

гражданско-правового договора на выполнение работ или оказание услуг (ч. 3 ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции, в ред. от 21 ноября 2011 г.) в отношении лиц, принятых по трудовому договору (имеется в виду увольнение в соответствии со ст. 84 ТК РФ). Полагаем, что данное основание увольнения может и должно применяться не только при несообщении бывшим служащим о прежней должности, как того требует закон в настоящее время, но и во всех иных случаях нарушения работником или работодателем (заказчиком, исполнителем) указанных в федеральном законодательстве специальных антикоррупционных ограничений (ст. 12, 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции и др.).

Такое более широкое понимание следовало бы отразить в нормах и ТК РФ, и ГК РФ, которые до сих пор не содержат таких правил.

Часть 3 ст. 64 и ч. 4 ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции (в ред. от 21 ноября 2011 г.) закрепляют обязанность работодателя при заключении с гражданином трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) стоимостью более 100 тыс. руб. (в течение месяца), ранее замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы **в десятидневный срок сообщать о заключении трудового и гражданско-правового договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.**

Такое сообщение обязательно и не зависит от характера прежней службы даже в том случае, когда бывший служащий после увольнения со службы и до поступления на другую работу или до заключения данного гражданского договора уже сменил несколько мест работы.

В литературе уже обращалось внимание на некорректность правила о **последнем месте службы**¹³, поскольку это дает возможность не сообщать о должности, предшествующей службе, с которой произведено увольнение. Более верной представляется обязанность сообщения обо всех местах службы в течение двух лет, предшествующих поступлению на данную работу.

Порядок рассматриваемого сообщения (формальные требования к его содержанию и правилам исполнения) определен Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г.¹⁴, которое, к сожалению, не претерпело никаких изменений, обусловленных принятием в 2011 г. новых правил антикоррупционного характера в сфере труда.

Учитывая, что обязанность сообщения о приеме бывшего служащего возложена на работодателя и при гражданско-правовых отношениях, Правительству России, несомненно, следовало бы пересмотреть данный акт с тем, чтобы учесть в нем случаи сообщения о заключении гражданско-правового договора.

Перечень должностей федеральной государственной службы, о котором идет речь в ст. 12, 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции и ст. 64.1 ТК РФ, а также в ст. 19.29 КоАП РФ, – это должности, при занятии которых федеральными правовыми актами предусмотрено декларирование доходов (Указы Президента РФ от 21 июля 2010 г.¹⁵ и от 18 мая 2009 г.¹⁶). В этой части ранее изданное письмо Минздравсоцразвития РФ “О реализации отдельных положений законодательства о противодействии коррупции” от 24 апреля 2009 г. фактически утратило силу (в 2011 г. оно исключено из электронной базы СПС “КонсультантПлюс”).

Согласно ст. 4 Указа Президента РФ от 21 июля 2010 г. перечни соответствующих должностей государственной службы субъектов РФ и должностей муниципальной службы могут быть установлены региональными правовыми актами и актами муниципальных образований. До настоящего времени они приняты далеко не во всех субъектах РФ и лишь в отдельных муниципальных образованиях.

При этом несмотря на прямое разграничение компетенции Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в Указе Президента РФ от 21 июля 2010 г. законодатель в рассматриваемых нормах почему-то упорно ссылается лишь на правовые акты Российской Федерации. Совершенно ясно, что изначально имелись в виду акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты.

Для антикоррупционных целей перечень должностей муниципальной службы (имеется в виду конституционное разделение властей) никак

¹³ См.: Щур Д.Л. Указ. соч.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4712.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 30. Ст. 4070.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

не может быть определен государством, тем более на уровне Российской Федерации.

Очевидно, что до утверждения соответствующих перечней в установленном порядке в субъекте РФ и (или) в муниципальном образовании специальные антикоррупционные правила в отношении бывших служащих субъектов РФ и муниципальных служащих применяться не могут, их неприменение не влечет ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ.

Представляется возможным также в принципе отказаться в рассматриваемом законодательстве от упоминания каких бы то ни было специальных перечней, распространив соответствующие антикоррупционные правила о труде на всех лиц, замещающих или замещавших должности государственной или муниципальной службы, тем более что именно по этому пути идет законодатель при формировании ст. 19.29 КоАП РФ, согласно которой привлечение работодателем либо **заказчиком работ (услуг)** к труду на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, **замещающего** должность, включенную в перечень, установленный **нормативными правовыми актами** (*акты не конкретизируются, поскольку имеются в виду акты Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования. Здесь следовало бы указать более универсальное правило: “в реестры соответствующих должностей государственной или муниципальной службы”. – В.А.*), либо бывшего государственного или муниципального служащего, **замещавшего** такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом о противодействии коррупции влечет наложение административного штрафа на **граждан**

(очевидно, что эти физические лица – предприниматели, поскольку иных субъектов в данном случае быть не может. – В.А.) в размере от 2–4 тыс. руб.; на должностных лиц – от 20–50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 100–500 тыс. руб. (в ред. от 21 ноября 2011 г.). Дела по данной категории административных правонарушений (ст. 19.29) возбуждаются прокурором и рассматриваются судом (ст. 23.1 КоАП РФ).

По поводу используемой в анализируемом антикоррупционном законодательстве терминологии считаем необходимым также сделать ряд замечаний.

Устанавливая специальные правила привлечения к труду государственных или муниципальных служащих на основании гражданско-правовых договоров, законодатель весьма некорректно термином “работодатель” называет и сторону по соответствующему гражданско-правовому договору. Категории “заказчик”, “подрядчик”, “исполнитель”, соответствующие отношениям гражданско-правового характера, в законах о службе отсутствуют (данная терминология существует лишь в ст. 19.29 КоАП РФ), что для норм федерального уровня совершенно не допустимо. Очевидно, в рассматриваемых антикоррупционных правилах можно определить заказчика или поручителя по гражданскому договору как **“сторону гражданско-правового договора на выполнение работ или оказание услуг”**, которая, разумеется, не может быть для данного гражданина работодателем.

Некорректным является и повторяющееся в Законе словосочетание “представитель нанимателя (работодатель)”, поскольку “работодатель” не является синонимом “представителя нанимателя”. Более верно указать эти категории отдельно: “представитель нанимателя” или “работодатель”.