

О некоторых вопросах правоприменения норм антикоррупционного законодательства, связанных с трудоустройством бывших государственных и муниципальных служащих

Действующее в настоящее время законодательство о государственной, муниципальной службе и противодействии коррупции довольно детально регламентирует правовой статус государственных и муниципальных служащих, определяя круг их прав и обязанностей, а также устанавливаемых ограничений и запретов.

Ряд законодательных норм регулирует особенности дальнейшей трудовой деятельности лиц, уволившихся с государственной и муниципальной службы.

При этом правоприменительная практика выдвигает ряд вопросов, часть из которых уже получила разрешение, а часть еще требует своего практического осмысления и последующего решения. Вместе с тем, даже те ситуации, которые были предметом рассмотрения высших судебных инстанций, в ряде случаев вызывают у участников интересующих нас правоотношений сомнения относительно необходимости и правомерности тех или иных действий в силу слабого знания норм законодательства, практики его применения и иных причин. Вносимые в законодательство изменения также не всегда добавляют ясности.

Все это заставляет остановиться на рассматриваемых вопросах подробнее, насколько это позволяют рамки статьи.

Начать следует с того, что действующее законодательство зачастую весьма вольно обращается с понятиями ограничений и запретов на государственной и муниципальной службе, отождествляя их. Однако смешивать их не следует.

Ограничения представляют собой обстоятельства, или, используя терминологию теории права, юридические факты, с наличием или отсутствием которых закон связывает невозможность нахождения лица на государственной и муниципальной службе. Соответственно, в таких случаях лицо не может быть принято на службу, а уже проходящее службу лицо подлежит увольнению.

Запреты подразумевают под собой предусмотренные законом действия, которые государственный



Д.С. Козлов

*И.о. начальника отдела
по надзору за исполнением законодательства
о противодействии коррупции прокуратуры
Нижегородской области,
младший советник юстиции*

и муниципальный служащий не должен совершать именно в силу своего нахождения на службе.

Иными словами, нормы–ограничения распространяют свое действие не только на государственных и муниципальных служащих, но и на тех, чье поступление на службу предполагается хотя бы потенциально. Нормы–запреты распространяют свое действие исключительно на лиц, проходящих государственную или муниципальную службу.

Так обстоит дело с точки зрения теории. На практике же применительно к интересующему нас вопросу картина несколько иная.

Само название статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 N 273–ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон N 273–ФЗ) звучит следующим образом: «Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско–правового договора». Однако суть содержащейся в ч. 1 названной статьи нормы представляет собой запрет, сформулированный «от противного»: закон говорит, что гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско–правового договора (гражданско–правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Примерно ту же формулировку мы видим в ст. 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, посвященной особенностям заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим.

Аналогичная норма Федерального закона от 27.07.2004 N 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 3.1 ст. 17) уже построена в форме прямого запрета с использованием выражения «не вправе», а сама норма поме-

щена в статью, устанавливающую запреты, связанные с государственной службой.

Таким образом, в настоящее время действующие законодательные нормы устанавливают единственный в своем роде запрет, распространяющийся на лиц, не состоящих на государственной и муниципальной службе. Прямым следствием этого несоответствия вышеописанной теоретической конструкции является проблема ответственности за нарушение указанного запрета, но об этом чуть ниже.

Далее, следует подчеркнуть, что рассматриваемый запрет распространяется лишь на лиц, замещавших должности, включенные в предусмотренный законом перечень. Перечни утверждаются нормативными правовыми актами, издаваемыми органами власти соответствующего уровня. Поскольку эти нормативные правовые акты затрагивают права и свободы граждан, в силу ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, они подлежат применению только при условии их официального опубликования, что не всегда выполняется. Это касается главным образом органов местного самоуправления. Имелись случаи, когда правовые акты не опубликовывались, что создавало препятствия для правоприменительной практики и вынуждало прокуроров принимать соответствующие меры реагирования.

Если с условием действия рассматриваемого запрета, заключающимся в наличии занимавшейся лицом должности в соответствующем перечне все ясно, то этого нельзя сказать о таком имеющем принципиальное значение моменте, как выполнение бывшим служащим функций государственного, муниципального (административного) управления в отношении организации, куда он трудоустраивается после увольнения со службы.

Дело в том, что закон не конкретизирует, кто и в каком порядке должен оценивать, выполнялись ли бывшим служащим указанные функции. Зачастую на практике приходится сталкиваться с мнением, что сам бывший служащий и должен решать этот вопрос, после чего также самостоятельно решать, обращаться ли в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов за согласием на трудоустройство в ту или иную организацию или не делать этого.

Представляется очевидной ущербность данной точки зрения, поскольку такой подход полностью основан на субъективном факторе, что порождает возможности для злоупотреблений и обхода законодательных норм. Для предотвращения вреда интере-

сам службы и достижения целей правового регулирования более оправданным будет решение вопроса о выполнении государственным (муниципальным) служащим функций государственного, муниципального (административного) управления в отношении интересующей организации комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Следует также иметь в виду еще одну особенность регулирования рассматриваемых правоотношений, прямо не отраженную в тексте закона.

Буквально требования ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ охватывают случаи трудоустройства бывших служащих в любые организации как коммерческие, так и некоммерческие. На практике такое построение нормы порождает вопросы о ее применимости, когда гражданин после увольнения с государственной службы поступал на муниципальную службу или вновь поступал на государственную службу в другой государственный орган. Более того, в ряде подобных случаев за неисполнение требований названной статьи должностные лица органов местного самоуправления (или органов государственной власти, куда трудоустроился бывший служащий) привлекались к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ.

Ответ на этот вопрос следует искать в системном толковании действующих правовых норм.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Статья 12 Федерального закона N 273-ФЗ обязана своим появлением статье Конвенции ООН против коррупции 2003 года с тем же номером 12.

Частью 1 ст. 12 Конвенции установлено, что каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный

срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор (п. «е» – ч. 2 той же статьи).

Как видим, речь идет о случаях перехода бывших чиновников государственного аппарата после увольнения со службы на работу в частные компании.

Поэтому рассмотренные выше ситуации под действие ст. 12 Федерального закон N 273-ФЗ не попадают, поскольку происходит переход лица на службу из одного органа власти в другой.

На этой позиции стоит и Верховный Суд Российской Федерации, что отражено в судебной практике (например, весьма характерным является Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 N 70-АД14-4, которым прекращено за отсутствием состава административного правонарушения дело по ст. 19.29 КоАП РФ в отношении сотрудника кадровой службы местной администрации, не направившего уведомление о приеме на муниципальную службу бывшего сотрудника органов внутренних дел).

Немало возникает вопросов, касающихся ответственности за нарушение установленного законом порядка привлечения к трудовой деятельности бывшего государственного или муниципального служащего.

Для работодателя, принявшего бывшего служащего на работу или лица, заключившего с ним гражданско-правовой договор на предусмотренную законом сумму, в случае нарушения такого порядка статьей 19.29 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. Совершение данного административного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Не совсем понятно, зачем в санкции статьи отдельно выделены граждане ведь ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ упоминает только организации, но главное не в этом.

Основной вопрос, касающийся ответственности работодателя, породили внесенные Указом Прези-

дента Российской Федерации N 453 от 23.06.2014 изменения в Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации N 821 от 01.07.2010.

С 01.08.2014 комиссии могут рассматривать вопрос о даче согласия на трудоустройство бывшего служащего уже после заключения трудового договора на основании поступившего от работодателя уведомления, и в случае отказа в согласии на трудоустройство об этом ставится в известность направивший уведомление работодатель и органы прокуратуры (к компетенции которых относится возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 19.29 КоАП РФ).

Вопрос заключается в том, будет ли в действиях работодателя состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, если после получения уведомления об отказе в согласовании трудоустройства уже работающего у него бывшего государственного или муниципального служащего трудовые отношения будут сохранены? Ведь имеющаяся практика привлечения работодателей к административной ответственности по названной статье сводится к неисполнению ими обязанности направлять уведомления о приеме на работу бывших государственных или муниципальных служащих по их последнему месту службы. В то же время диспозиция ст. 19.29 КоАП РФ сформулирована гораздо шире, предусматривая ответственность за привлечение к трудовой деятельности указанной категории лиц с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом N 273-ФЗ. И можно ли будет рассматривать в таких случаях административное правонарушение как делящееся?

Однако наибольший интерес представляет проблема ответственности самого бывшего государственного или муниципального служащего за нарушение рассматриваемого запрета.

Как известно, любое правовое предписание должно быть обеспечено соответствующей санкцией.

Поскольку нормы-запреты распространяют свое действие на лиц, проходящих государственную или муниципальную службу, соответственно, за их нарушение работодатель может применить предусмотренные законодательством дисциплинарные взыскания.

Вместе с тем, вышеотмеченная нетипичность рассматриваемого запрета, распространяющегося на лиц, уже уволившись с государственной или муни-

ципальной службы, исключает возможность применения к ним дисциплинарных взысканий, предусмотренных законодательством о государственной или муниципальной службе. Равным образом невозможно и применение дисциплинарных взысканий в рамках Трудового кодекса Российской Федерации работодателем по новому месту работы, так как они могут быть применены только за нарушение трудовой дисциплины уже в период работы, чего при нарушении бывшим служащим требований ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ быть не может.

Как-то выйти из этого положения позволяет ст. 84 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающая прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных Трудовым Кодексом Российской Федерации или иным федеральным законом правил его заключения (пункт 11 части первой статьи 77 настоящего Кодекса), если нарушение этих правил исключает возможность продолжения работы.

Упомянутый п. 11 ч. 1 ст. 77 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает случаи заключения трудового договора в нарушение установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы.

Однако расторжение трудового договора в этом случае закон не расценивает как меру ответственности. Кроме того, этот вариант сработает исключительно при добросовестной позиции работодателя. Но весьма вероятно, что работодатель не будет заинтересован в прекращении трудового договора и вопреки ст. 84 Трудового кодекса Российской Федерации не расторгнет его.

На этом фоне весьма неоднозначной с точки зрения своей реализации выглядит норма ч. 6 ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ, возлагающая на государственные органы и органы местного самоуправления обязанность проверять соблюдение бывшим служащим запрета на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского или муниципального служащего, а

также проверять соблюдение работодателем условий заключения трудового договора или соблюдения условий заключения гражданско-правового договора с таким гражданином.

Практически же кадровые службы органов государственной власти и местного самоуправления не имеют возможности реализовать данные требования.

Хорошо, если работодатель направит уведомление о приеме на работу бывшего служащего в таком случае представитель нанимателя по последнему месту службы будет хотя бы знать, где работает этот гражданин, и при необходимости сможет провести заседание комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а в случае отказа комиссии в согласовании трудоустройства поставить об этом в известность работодателя и прокурора.

Если же работодатель не исполнит свою обязанность направить по последнему месту службы уведомление о приеме на работу бывшего государственного или муниципального служащего, не обращавшегося в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, то у кадровой службы государственного или муниципального органа нет сколь-нибудь эффективных практических средств для выявления подобных нарушений.

В случае заключения гражданско-правового договора с нарушением требований ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ действующее гражданское законодательство вообще не предусматривает каких-либо специальных правовых последствий, связанных с недействительностью таких договоров или особенностями их прекращения. Поэтому в таких ситуациях придется руководствоваться общими положениями Гражданского кодекса Российской Федерации о недействительности сделок, нарушающих требования закона.

Таким образом, на сегодняшний день действующим законодательством не предусмотрен четкий механизм ответственности за нарушение установленного ст. 12 Федерального закона N 273-ФЗ запрета, а само регулирование данных правоотношений является еще не вполне совершенным. Не отличается особым разнообразием и имеющаяся правоприменительная практика.

В этой статье сделана попытка осветить лишь некоторые из вопросов, представляющихся значимыми. Вместе с тем, есть и другие, рассмотреть которые в рамках объема настоящей статьи нет возможности.

Поэтому в заключение лишь отметим, что дальнейшее развитие правового регулирования по рассмотренной тематике сохраняет свою значимость и практический интерес. ■