

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ПРИ УХОДЕ (УВОЛЬНЕНИИ) С ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМА ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

© Улизко К.А.*

Хабаровский межрегиональный центр повышения квалификации
прокурорских работников и федеральных государственных
гражданских служащих, г. Хабаровск

В статье анализируются нормы законодательства о противодействии коррупции в части установления запретов и ограничений в отношении трудоустройства бывших государственных (муниципальных) служащих, предлагаются пути решения спорных ситуаций.

Запреты и ограничения, установленные законодательством о государственной (муниципальной) службе призваны обеспечить системный и комплексный подход при реализации административно-правовых мер противодействия правонарушениям коррупционного характера. Позиция законодателя обусловлена прежде всего тем, что государственная политика в сфере противодействия коррупции в качестве приоритетного направления устанавливает комплекс административно-правовых мер профилактики и предупреждения коррупционных проявлений в целях минимизации данного асоциального явления.

Одним из таковых ограничений является трудоустройство бывшего государственного (муниципального) служащего (далее служащего) в течение двух лет после ухода с государственной (муниципальной) службы. Данная правовая позиция отражена в ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] и в п. 3 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2]. Общее типовое содержание указанных норм выражается в следующем: бывший служащий обязан получить разрешение на трудоустройство по новому месту работы (службы) в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (образована в структуре соответствующего органа государственной власти и местного самоуправления), в случае, если его отдельные функции государственного (муниципального) управления в отношении данной организации входили в его должностные (служебные) обязанности. Срок действия данного ограничения – два года со дня ухода со службы. Началом течения данного срока следует считать дату, указанную в соответствующем приказе об увольнении.

* Прокурор, кандидат юридических наук, доцент.

Под функцией государственного управления понимается особая составляющая единого комплексного механизма государственного управления, характеризующаяся специализированной объективной направленностью на достижение целей и решение задач, стоящих перед управляющими субъектами. Так, к функциям государственного управления можно отнести: 1) функции по представительству интересов органов государственной власти и местного самоуправления; 2) организационно-распорядительные функции; 3) принятие нормативных правовых актов; 4) административно-хозяйственные функции; 5) предоставление государственных (муниципальных) услуг, например лицензионно-разрешительные функции; 6) контрольно-надзорные функции; 7) управление государственным (муниципальным) имуществом; 8) организация и осуществление государственных закупок; 9) хранение и распределение материально-технических ресурсов; 10) прогнозирование, планирование, финансирование и др.

Ограничение на трудоустройство касается только той категории служащих, которые замещали должности государственной (муниципальной) службы, установленные в соответствующих перечнях должностей, принятых нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Ограничение на трудоустройство обусловлено необходимостью если не исключить полностью, то существенно минимизировать конфликтогенную ситуацию при которой могут возникнуть противоречия между личной заинтересованностью бывшего служащего, обусловленной содержанием его функций государственного (муниципального) управления (должностных прав и обязанностей) и социальных связей, с одной стороны, и интересами государства, общества, граждан, а также той организации куда трудоустраивается бывший служащий, с другой стороны. Таким образом в данной ситуации фактически возникает конфликт интересов за рамками исполнения бывшим служащим своих должностных обязанностей по месту прохождения службы. При этом личная заинтересованность (прямая или косвенная) бывшего служащего может быть направлена вопреки интересам третьих лиц и способна привести к причинению вреда этим лицам, созданию искусственных препятствий, недобросовестной конкуренции, потенциальной возможности иных коррупционных проявлений благодаря оставшимся социальным связям с бывшими сослуживцами.

На практике возникает вопрос: кто должен давать оценку наличия либо отсутствия соответствующей конфликтогенной ситуации между государственно-властными полномочиями бывшего служащего и интересами организации по новому месту работы или службы? На сегодня законодатель не устанавливает каких-либо четких оценочных критериев. В этой связи подобную оценку фактически проводит бывший служащий самостоятельно то

есть исключительно субъективно. Конечно можно согласиться с тем, что есть явные признаки при которых можно дать однозначную оценку наличия либо отсутствия конфликтогенной ситуации, но не реже, а скорей чаще возникает обратная ситуация, когда оценка ситуации бывшим служащим не объективна. Таким образом, субъективно оценив сложившуюся ситуацию в свою пользу бывший служащий может трудоустроиться на новое место работы либо службы не обращаясь в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов за соответствующим согласием на трудоустройство. Именно такой вариант развития событий как реально так и потенциально создает почву для коррупционных появлений.

Нормы ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ обязывают бывшего служащего сообщать представителю нанимателя (новому работодателю) сведения о последнем месте своей службы. В свою очередь работодатель, после заключения трудового договора с бывшим служащим обязан в десятидневный срок уведомить о заключении такого договора работодателя бывшего служащего по последнему месту его службы. Механизм такого правоотношения детально отражен в постановлении Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 700 [3], а статья 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает условия, при которых возможно заключение трудового договора с бывшим государственным и муниципальным служащим.

Правовая позиция законодательства в части приема гражданина на новое место работы (службы) и направления соответствующего уведомления представителю нанимателя (работодателю) гражданина (бывшего служащего) по последнему месту его службы, оставляет некоторые вопросы. В частности законодатель четко не определяет при какой форме трудоустройства (заключение трудового договора или гражданско-правового), требуется обязательное уведомление новым работодателем прежнего работодателя о факте такого трудоустройства. Так, статья 12 Закона о противодействии коррупции устанавливает ограничения для бывшего служащего, при его трудоустройстве по новому месту работы, только при условии заключения служащим трудового договора. Такую же позицию содержит статья 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 700. Ограничения же при заключении бывшим служащим гражданско-правового договора на выполнение работ либо оказание услуг данные правовые нормы не устанавливают.

Гражданско-правовой договор в сфере труда заключается, как правило, в тех случаях, если в штатном расписании не предусмотрена должность для выполнения соответствующей работы и данная работа не является характерной и постоянной работой для соответствующей организации. При этом на исполнителя работы не распространяются правила внутрен-

него трудового распорядка, исполнитель самостоятельно определяет способы выполнения задания заказчика, может проводить работы из своих материалов, своими силами и средствами [4].

Между тем, как следует из содержания пункта 1 части 3 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе, ограничения в части трудоустройства бывшего служащего устанавливаются в отношении обоих вариантов трудоустройства. Как представляется данная позиция законодательства полнее отражает суть и содержание правовых установлений в сфере противодействия коррупции, нацеленных на предупреждение коррупционных проявлений и противодействие им. Таким образом, было бы целесообразней привести нормы действующего законодательства к единообразию, установив ограничения при трудоустройстве для бывшего государственного (муниципального) служащего при заключении не только трудового договора, но и гражданско-правового.

Другой спорный момент практики правоприменения связан с некоторой алогичностью норм, устанавливающих взаимные обязательства между бывшим служащим и его новым работодателем. В частности, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 700, новый работодатель обязан уведомить представителя нанимателя гражданина (прежнего работодателя) о факте трудоустройства бывшего служащего в течение десяти дней уже после заключения с ним трудового договора. Таким образом даже если в отношении прежнего правового статуса служащего и интересами той организации куда трудоустраивается бывший служащий имеет место быть конфликтогенная ситуация, это не является препятствием установления трудовых правоотношений, что изначально противоречит правовым принципам законодательства, устанавливающего ограничения в отношении трудоустройства бывшего служащего. Исключением является ситуация при которой бывший служащий имеет разрешение на трудоустройство, полученное в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Проблемной представляется и неопределенность правовой позиции при возникновении ситуации когда содержание уведомления (письма) направленного новым работодателем в адрес прежнего работодателя гражданина по последнему месту его службы, указывает на наличие явной либо скрытой конфликтогенной ситуации между прежним правовым статусом бывшего служащего и интересами той организации куда он трудоустраивается. Каковы при этом должны, или могут быть действия представителя нанимателя гражданина по последнему месту его службы, законодатель не определяет. Как представляется в такой ситуации целесообразно было бы принять соответствующее решение на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (дать согласие на продолжение трудовых правоотноше-

ний, либо предложить расторгнуть трудовые правоотношения). Данную правовую концепцию необходимо отразить в типовом положении о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденном Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821[5]. Так же было бы целесообразно наделить данные комиссии административно-властными полномочиями, позволяющими выносить предписания, обязывающие расторгать трудовые правоотношения, оформленные вопреки требованию законодательства о противодействии коррупции, и, в том числе, полномочиями на обращение в суд в целях расторжения такого трудового договора.

Неисполнение требований норм законодательства, устанавливающего ограничения в отношении трудоустройства бывшего служащего образует состав административного правонарушения коррупционной направленности. В частности, ст. 19.29 КоАП РФ в качестве основания административной ответственности предусматривает факт привлечения работодателем к трудовой деятельности бывшего служащего, без уведомления об этом прежнего работодателя в сроки, установленные законодательством о противодействии коррупции. В целях повышения эффективности обеспечения соблюдения ограничений при трудоустройстве бывшего служащего, целесообразно было бы дополнить содержание статьи 19.29 КоАП РФ следующей формулировкой: «... а равно привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного (муниципального) служащего, чьи функции государственного (муниципального) управления в отношении организации входили в его должностные (служебные) обязанности, без соответствующего разрешения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов».

Таким образом, с учетом предлагаемых вариантов правового урегулирования отдельных спорных вопросов действующего законодательства, практика правоприменения была бы существенно эффективней и главное понятней и доступней правоприменителю.

Список литературы:

1. Сборник законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6228.
2. Сборник законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
3. Сборник законодательства РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4712.
4. Буянова М.О. Трудовое право России. – М.: Проспект, 2009. – С. 46.
5. Сборник законодательства РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.