

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ" (273-ФЗ) НУЖДАЕТСЯ В ИЗМЕНЕНИЯХ

В статье проанализировано действующее законодательство в России в области борьбы с коррупцией. В частности, Федеральный закон N 273-ФЗ, а также КоАП (его [статья 19.29](#) и др.). Установлено, что в них имеются лазейки, позволяющие нарушителям данного законодательства избегать предусмотренных наказаний за противоправные действия в рассматриваемой области. Об этом свидетельствует и сделанный автором анализ судебной практики по делам подобного рода. Обоснованы предложения, направленные на совершенствование правовых основ, регулирующих порядок приема на новое место работы бывших государственных или муниципальных служащих.

Россия, к сожалению, является весьма коррумпированной страной. В 2019 г. в мировом рейтинге по этому показателю она находилась на 137 из 180 обследованных стран. В последнее время не проходит и недели, а иногда даже двух-трех дней, чтобы в СМИ не появлялась очередная информация о том, что очередной крупный чиновник либо иное должностное лицо попались на взятках или других правонарушениях коррупционного характера. Государство в последние годы заметно активизировало борьбу с этим злом, о чем свидетельствует возросшее количество судебных процессов по делам подобного рода. Однако до полной, так сказать, победы в России над ним еще, как видим, очень далеко. Причин тому много, среди них не последнее место занимает несовершенство действующего в этой области законодательства (уголовного, административного). Его необходимо изменить в сторону усиления ответственности лиц, совершающих коррупционные преступления [6, 7, 8]. В частности, следует пересмотреть, помимо всего прочего, и содержание Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" [3]. Назрела необходимость внести в него уточнения по многим направлениям. Однако в данном случае рассмотрим лишь одно из них, которое нашло отражение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в [ст. 19.29](#) "Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего" [2]. Эта [статья](#) (в нынешней ее редакции) имеет, как известно, следующее содержание: "Привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности 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, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность с нарушением требований, предусмотренных Федеральным [законом](#) от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", 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".

В данном случае речь идет о нарушении указанными лицами требований, содержащихся в этом Федеральном законе, в его [ст. 12](#) "Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора". В ней указано: "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" (п. 1 ст. 12).

Указанное лицо до поступления на работу в такую организацию на должность с заработной платой более 100 тыс. руб. в месяц обязано подать письменное обращение в упомянутую комиссию для получения согласия на это (п. 1.1 ст. 12). Комиссия в установленный срок рассматривает данное обращение и информирует его подателя о принятом решении, которое, заметим, может быть положительным или отрицательным для него. По закону, естественно, он может трудоустроиться в такой организации лишь при положительном решении указанной комиссии. Данный гражданин обязан "сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы" (п. 2 ст. 12).

В то же время работодатель при заключении с данным лицом "трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) обязан в десятидневный срок сообщить о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 4 ст. 12).

За несоблюдение рассмотренных требований на нарушителя накладываются указанные выше суммы штрафа.

С момента принятия Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ в него неоднократно вносились дополнения и изменения. Последние в нем были сделаны 31 июля 2020 г. Однако, как показывают результаты наших исследований, в нем остались еще лазейки, позволяющие его нарушителям избегать установленных наказаний. Об этом свидетельствует накопившаяся в данной области судебная практика. В качестве примера приведем одно из подобного рода дел, рассмотрение которого дошло до уровня ВС РФ, который вынес по нему Постановление от 23.10.2018 N 7-АД18-3 [5]. Оно касалось жалобы Д.В. Лапшина, генерального директора ООО "Текстильная компания ЛайМ". Суть дела заключалась в следующем. Прокуратура Октябрьского района г. Иваново проводила проверку указанного ООО на предмет соблюдения законодательства о труде и противодействии коррупции. В ходе ее, как свидетельствуют материалы дела, было установлено, что на должность менеджера по продажам генеральный директор Д.В. Лапшин принял 16 мая 2017 г. работника А. Прокуратура установила, что А. ранее являлся "старшим экспертом экспертно-криминалистического отдела Управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Ивановской области (дата увольнения 31 мая 2016 г.)". Эта должность, как известно, входит в упоминавшийся перечень, который содержит определенные ограничения при приеме на новую работу данных лиц. Д.В. Лапшин, принимая на работу А., не учел этих требований, тем самым, по мнению прокуратуры, совершил правонарушения, предусмотренные ст. 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Материалы прокуратура передала в суд. Мировой судья судебного участка N 2 Октябрьского судебного района города Иваново принял Постановление (от 27.04.2018 N 5-120/18), в котором наложил штраф в размере 20 тыс. руб. на Д.В. Лапшина за допущенное им правонарушение, предусмотренное ст. 19.29 КоАП РФ. Д.В. Лапшин с этим не согласился. Однако судья Октябрьского районного суда г. Иваново, а затем и заместитель председателя Ивановского областного суда, в адрес которых поочередно поступала жалоба Д.В. Лапшина, в выносимых ими решениях/постановлениях оставили в силе постановление первой инстанции, то есть мирового судьи судебного участка N 2 Октябрьского судебного района г. Иваново. Д.В. Лапшин решил продолжить судебные разбирательства и подал свою жалобу в ВС РФ, который вынес по этому делу уже упоминавшееся свое Постановление следующего содержания:

- "жалобу Лапшина Дмитрия Владимировича удовлетворить...
- производство по делу об административном правонарушении прекратить..."

ВС РФ были отменены упоминавшиеся ранее все постановления нижестоящих судебных инстанций по этому делу. Д.В. Лапшин в своей жалобе, направленной в ВС РФ, считал их незаконными. В обосновании неправомерности наложения на него штрафа в размере 20 тыс. руб. привел тот аргумент, что А. при приеме на работу "не сообщил о том, что ранее замещал должность федеральной государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации". В трудовой книжке А., предъявленной при трудоустройстве в ООО, "...содержалась лишь запись о прохождении им службы в органах наркоконтроля в период с 2007 по 2016 г." без указания конкретных должностей, которые он занимал в них.

ВС РФ учел эти обстоятельства, которые не принимали в расчет нижестоящие судебные инстанции при вынесении постановлений по данному делу. ВС РФ в своем [Постановлении](#) отметил, что из-за указанных выше причин Лапшин Д.В. не имел возможности сообщить представителю нанимателя (работодателю) государственного служащего по последнему месту его службы о заключении с названным лицом трудового договора. Поэтому ВС РФ счел, что привлекать Лапшина Д.В. к ответственности за правонарушения, предусмотренные [ст. 19.29](#) КоАП, нет оснований. Кроме того, в обоснование такой позиции ВС РФ указал и на то, что положения [ТК РФ](#) и [Федерального закона](#) от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" не возлагают на работодателя, заключающего трудовой договор с бывшим государственным или муниципальным служащим, обязанности самостоятельно устанавливать путем запроса от иных лиц сведения о должности государственного или муниципального служащего, занимаемой ранее. Более того, в [ТК РФ](#), как известно, имеется норма ([ч. 3 ст. 65](#)), запрещающая требовать от лица, поступающего на работу какие-либо другие документы кроме установленных действующим законодательством [\[1\]](#).

Исходя из изложенного [Постановление](#) ВС РФ по делу Лапшина Д.В. заслуживает, на наш взгляд, следующей оценки. По форме оно, безусловно, правильное, поскольку базируется на нормах, содержащихся в действующем законодательстве. Однако оно, если можно так выразиться, обходит стороной несовершенство последнего и, по сути дела, узаконивает лазейку для избегания наказания лиц, совершающих правонарушения, предусмотренные [ст. 19.29](#) КоАП. На практике достаточно не указывать в трудовой книжке при увольнении такого лица его должность, если она входит в упомянутый перечень (как это произошло с А. в рассматриваемом случае), и при трудоустройстве последнего на новое место работы установленные ограничения перестают действовать. Даже если у этого лица с руководителем по прежнему месту работы был сговор не указывать в трудовой книжке должность, которую оно занимало до увольнения. На нового его работодателя в таких случаях, как видим, также нельзя наложить штраф. Вряд ли такую "прореху" в действующем законодательстве следует и далее оставлять. На наш взгляд, в нем необходимо в рассматриваемой области установить ряд новых норм и правил.

Во-первых, целесообразно в [КоАП](#) установить штрафы для административных и юридических лиц, которые в трудовых книжках увольняемых работников рассматриваемых категорий не указывают должность(и), которую они занимали в данной организации. Размер такого штрафа, на наш взгляд, должен быть не меньше, чем установленный сейчас для административных и юридических лиц по месту нового трудоустройства данных работников. Такая новелла в законодательстве, по нашему мнению, создает возможность привлекать к ответственности лиц, стоящих, так сказать, у истоков правонарушений, предусмотренных [ст. 19.29](#) КоАП. Тем самым уменьшится число чиновников, их совершающих из корыстных побуждений. В нашей стране, к сожалению, такие случаи не единичные. Об этом свидетельствует судебная практика. Отдельные дела, связанные с правонарушениями подобного рода, доходят до рассмотрения на уровне высших судебных инстанций ([Постановление](#) ВС РФ от 25.01.2016 N 29-АД-15-18, [Постановление](#) ВС РФ от 13.12.2016 N А86-АД-16-04, [Определение](#) КС РФ от 25.02.2013 N 344-О и др.) [\[4, 5, 6\]](#).

Во-вторых, надо дополнить [КоАП](#) нормой, в соответствии с которой работодатель обязан при приеме на работу бывших государственных или муниципальных служащих запрашивать информацию с прежнего места их работы о занимаемой должности(ях) в случае отсутствия таких

сведений в представленной трудовой книжке. При несоблюдении этого правила работодатель должен подвергаться штрафу.

В-третьих, следует действие [ст. 19.29](#) КоАП распространить на всех бывших государственных или муниципальных служащих, работавших на должностях, указанных в упоминавшемся перечне, а не только на тех, у которых месячная заработная плата по месту их новой работы составляет более 100 тыс. руб. Необходимо этот стоимостный барьер убрать из действующего законодательства. Дело в том, что на практике его легко можно обойти, а следовательно, избежать правонарушителям и штрафов, предусмотренных [ст. 19.29](#) КоАП. Достаточно при трудоустройстве данного работника установить ему должностной оклад несколько ниже 100 тыс. руб. в месяц (даже на 1 рубль). Попутно заметим, что разовые премии (например, к праздничным датам), которые затем он будет получать на новом месте работы через несколько месяцев, в расчет этой ограничительной суммы (100 тыс. руб.) не входят. Работодатель при желании, а точнее, при сговоре с рассматриваемым работником может через этот канал выплачивать часть ему зарплаты, превышающей 100 тыс. руб. в месяц. За счет таких манипуляций работодатель сам "освобождает" себя от необходимости сообщать в десятидневный срок о заключении трудового или гражданско-трудового договора с бывшим работником государственной или муниципальной службы по последнему месту его службы. А следовательно - и "уходит", так сказать, на "законных основаниях" от наложения штрафа.

Все эти обстоятельства дают достаточно оснований утверждать, что установленный стоимостный барьер в 100 тыс. руб. не выполняет в полной мере возлагавшихся на него функций и надежд. К тому же сама величина ограничителя (то есть 100 тыс. руб.) не имеет весомых теоретических оснований. В интересах дела ее следует убрать из действующих положений в рассматриваемой области. В частности, из Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (ред. от 16.12.2019) ([п. 1 ст. 12](#), [п. 4 ст. 12](#)). При трудоустройстве на новую работу граждан указанных в ней категорий работодатель независимо от суммы установленной им месячной заработной платы должен об этом сообщать в десятидневный срок по прежнему месту их деятельности.

В подтверждение такой позиции сошлемся на следующий аргумент. Дело в том, что данная процедура прежде всего преследует цель, направленную на то, чтобы оценить возможно ли вообще допускать это лицо к работе в рассматриваемой организации или нет, а затем уже - какую установили в ней ему заработную плату.

Реализация на практике вносимых нами предложений вполне назрела. Она позволяет пополнить правовую базу, действующую в данной области, нормами, направленными на повышение уровня противодействия коррупции, которая в России имеет, если можно так выразиться, повсеместное распространение.

Список литературы

1. Трудовой [кодекс](#) Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 09.03.2021).
2. [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2021).
3. Федеральный [закон](#) от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".
4. [Постановление](#) Верховного Суда РФ от 23.10.2018 N 7-АД18-3.
5. [Постановление](#) Верховного Суда РФ от 25.01.2016 N 29-АД15-18.
6. [Постановление](#) Верховного Суда РФ от 13.12.2016 N А-86АД16-04.
7. Гетьман В.Г. Правовое регулирование в России операций, связанных с "богатством необъяснимого происхождения" // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих

организациях. 2018. N 8 (440). С. 23 - 29.

8. Гетьман В.Г. Назревшие вопросы совершенствования Трудового кодекса Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. N 4. С. 119 - 124.

9. Гетьман В.Г. Критическая оценка очередных "подачек" владельцам капитала сомнительного происхождения // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 1. N 3. С. 95 - 100.

10. Гетьман В.Г. Совершенствование правовой базы по борьбе с коррупцией // Управленческий учет. 2017. N 12. С. 46 - 55.

В.Г. Гетьман
Доктор экономических наук,
профессор
департамента учета, анализа и аудита
Финансового университета
при Правительстве РФ
Москва, Российская Федерация

Подписано в печать

25.03.2021
