

УДК 349.2

**Проект федерального закона о совершенствовании
ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях
противодействия коррупции для работников организаций:
неточности и пробелы**

Ловков Михаил Игоревич

Аспирант,

кафедра трудового права

и права социального обеспечения,

Высшая школа экономики,

101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20;

e-mail: lovkov@inbox.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

Аннотация

В предлагаемой статье проводится анализ проекта федерального закона, представляющего собой очередной пакет изменений в трудовое законодательство и законодательство о противодействии коррупции, касающийся правового статуса работников государственных корпораций, а также отдельных организаций. Автор обосновывает позицию о том, что предлагаемый законопроект содержит большое количество неточностей и пробелов в правовом регулировании. Исследованы проблемные вопросы дифференциации труда работников государственных корпораций и иных отдельных организаций, использования таких правовых категорий как «запреты» и «ограничения». Предлагаются более удачные определения и формулировки, нежели сформулированные в проекте федерального закона, для целей дальнейшего совершенствования законодательства рекомендуются оригинальные решения указанных проблем и вопросов посредством внесения соответствующих изменений в указанный проект федерального закона.

Для цитирования в научных исследованиях

Ловков М.И. Проект федерального закона о совершенствовании ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций: неточности и пробелы // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10А. С. 152-160.

Ключевые слова

Работники, государственные корпорации, трудовые отношения, противодействие коррупции, проект федерального закона, внебюджетные фонды, унификация антикоррупционных стандартов, запреты, ограничения.

Введение

Подпунктом «к» пункта 1 Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147, предусмотрено поручение Правительству Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации проработать вопросы, касающиеся унификации антикоррупционных стандартов для работников государственных корпораций (компаний), внебюджетных фондов, иных организаций, созданных на основании федеральных законов, а также введения отдельных антикоррупционных стандартов для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний).

В соответствии с указанным поручением Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций)» (далее – проект федерального закона, законопроект).

**Основные проблемы проекта федерального закона
о совершенствовании ограничений, запретов и обязанностей,
установленных в целях противодействия коррупции
для работников организаций**

Проектом федерального закона предусматривается коренной пересмотр правового регулирования труда работников государственных корпораций, закрепленный в статье 349 Трудового кодекса Российской Федерации, а также работников отдельных организаций (см. выше) и перенесение положений об особенностях их правового статуса в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»). Законопроект неоднократно обсуждался с представителями государственных корпораций, компаний и государственных внебюджетных фондов, вследствие чего модернизировался и предлагался к обсуждению в нескольких версиях. Несмотря на активное участие в дискуссиях как представителей научно-образовательных центров¹, так

1 В совещании, организованном Министерством труда и социальной защиты 20 сентября 2016 года по проекту федерального закона, принял участие Директор научно-образовательного центра противодействия коррупции при РАНХиГС при Президенте Российской Федерации Конов А.В.

и работников государственных корпораций, последняя версия проекта федерального закона, представленная Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, далека от идеала. Полагаем необходимым выявить основные проблемы.

1. В науке трудового права негативно оценивалось введение в Трудовой кодекс Российской Федерации особенностей регулирования труда работников государственных корпораций, а также иных отдельных организаций. Как отмечали А.Ф. Нуртдинова и Л.А. Чиканова, суть особенностей правового регулирования работников таких организаций, как государственные корпорации, государственные компании, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования состоит в распространении на работников указанных организаций дополнительных обязанностей, запретов и ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», а также иных нормативных правовых актов. Ученые закономерно задаются вопросом, «насколько установленная дифференциация основана на особенностях организации трудовой деятельности и позволяет отразить эти особенности», а также «является ли регулирование, введенное в целях противодействия коррупции и касающееся введения запретов и ограничений, дифференциацией правового регулирования». На эти вопросы представители науки трудового права отвечали отрицательно, поскольку, по их мнению, в данном случае не затрагивается ни регламентация трудового процесса, ни условия труда, а сами обязанности перед государством не имеют отношения к труду [Нуртдинова, Чиканова, 2015]. Такая позиция означала неприемлемость включения в систему трудового законодательства таких запретов, ограничений и обязанностей.

Тем не менее, решение вопроса о наличии достаточной либо недостаточной правомерности включения указанных норм в трудовое законодательство, по нашему мнению, не является столь однозначным. Необходимо учитывать, что одновременно с закреплением обязанности, например, работника государственной корпорации представления требуемых сведений, законодатель сформулировал случай непредставления таких сведений в качестве основания для увольнения работника, и дополнил статью 192 Трудового кодекса Российской Федерации, указав, что такое основание относится к дисциплинарным взысканиям. Это означает, что если работодатель изъявит желание прекратить трудовой договор с работником государственной корпорации по этому основанию, то ему необходимо будет соблюдать порядок применения дисциплинарных взысканий, установленный статьей 193 Трудового кодекса Российской Федерации, что, по нашему мнению, не может не затрагивать регламентацию трудового процесса.

А.Ф. Нуртдинова и Л.А. Чиканова указывают, что «по существу это обязанности не перед работодателем, а перед государством, которые по большому счету не имеют отношения к труду. Поэтому и включать их в систему трудового законодательства нельзя» [Нуртдинова, Чиканова, 2015]. Действительно, отчет руководителей государственных корпораций о доходах, расходах и имуществе перед органами, созданными государством, является

фактически обязанностью представлять требуемые сведения именно государству. Однако в отношении работников, замещающих должности, связанные с потенциально высоким риском совершения коррупционных правонарушений (то есть те должности, которые включаются в перечень, установленный локальным нормативным актом государственной корпорации), установлен совершенно иной порядок. Указанные работники государственных корпораций обязаны представлять требуемые сведения в подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностным лицам, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), которые созданы (определены) в государственных корпорациях. В данном случае нельзя утверждать, что это обязанность «не перед работодателем», поскольку именно работодателю эта категория работников должна направлять необходимые сведения, именно на работодателя налагается обязанность недопущения совершения работниками государственных коррупционных правонарушений, а также профилактики и урегулирования конфликта интересов.

Таким образом, планируемое в соответствии с проектом федерального закона изложение нормы статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации в качестве отсылочной, и соответствующее перемещение норм, изложенных в Трудовом кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» пока нельзя однозначно оценить как положительное.

2. Полагаем важным отметить, что действующее правовое регулирование (статья 349 Трудового кодекса Российской Федерации) в отношении особенностей труда работников государственных корпораций не основано на теоретически обоснованном разделении запретов и ограничений как самостоятельных правовых явлений. В большинстве случаев законодатель предпочитает называть запретом правило надлежащего поведения, являющееся фактически ограничением. В проектируемой законопроектной статье предпринята попытка разделения ограничений и запретов. Однако стремление с помощью проекта федерального закона гармонизировать положения Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О противодействии коррупции», к сожалению, ведет к намеренному «подгонке» под термины, устоявшиеся в законодательстве о противодействии коррупции. Вместе с тем, законодательство Российской Федерации данные понятия не разграничивает, а правовые последствия нарушения таких запретов и ограничений проектом федерального закона не определены. На основании изложенного полагаем, что предлагаемые формулировки «работник не вправе» и «работнику запрещается» являются по своей правовой природе идентичными, не могут рассматриваться в качестве основания дифференциации на запреты и ограничения, в связи с чем планируемые изменения статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации требуют дополнительного обоснования и проработки.

3. В соответствии с действующей редакцией статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации, а также с подпунктом «а» пункта 2 части 1 проектируемой статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» работнику запрещается участвовать в деятельности

органов управления и контроля коммерческих организаций, за исключением участия с согласия работодателя или высшего органа управления организацией. Данное положение порождает правовую неопределенность в связи со следующим. Состав органов управления коммерческих организаций должен обновляться с определенной применимым законодательством (об обществах с ограниченной ответственностью либо об акционерных обществах) периодичностью, в связи с чем неясно, на какой срок необходимо получать данное согласие – на каждый календарный год или на срок полномочий действующего органа, в деятельности которого принимает участие работник? В отношении порядка получения такого согласия также должны быть установлены однозначные правила. Кроме того, законопроектом не определено, в каких случаях согласие дает работодатель, а в каких – высший орган управления организацией, что влечет неопределенность правовой нормы, создающую сложности применения указанных положений федерального закона на практике.

4. Проект федерального закона предполагает введение отдельных антикоррупционных стандартов для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний). Вместе с тем, в соответствии со статьей 67.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) *хозяйственное товарищество или общество (прим. выделено мной)* в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Государственные корпорации, в соответствии со статьей 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», признаются не имеющими членства *некоммерческими организациями (прим. выделено мной)*, учрежденными Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданными для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Введенный в проекте федерального закона термин «дочерние хозяйственные общества государственных корпораций (компаний)» не соответствует терминологии гражданского законодательства, в связи с чем автор предлагает сформулировать в законопроекте следующие определения.

«Организации, в отношении которых государственные корпорации (компании) осуществляют функции учредителя и (или) права собственника имущества от имени Российской Федерации».

«Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей в уставном капитале) принадлежит государственным корпорациям (компаниям) или Российской Федерации и полномочия акционера в отношении которых осуществляют государственные корпорации (компании)».

5. Согласно законопроекту, перечень должностей в дочерних хозяйственных обществах государственных корпораций (компаний) определяется локальным нормативным актом

государственной корпорации (компании) и включает должности руководителя, заместителя руководителя, главного бухгалтера, а также наименования дочерних хозяйственных обществ.

Полагаем, что указанная норма сформулирована крайне неудачно и содержит внутренние противоречия, поскольку, с одной стороны, определение перечня должностей отнесено к компетенции государственной корпорации (компании), с другой стороны, проектом федерального закона императивно устанавливается закрытый перечень таких должностей.

Необходимо скорректировать представленную норму, указав, что перечисленные должности являются неотъемлемой частью перечня (то, что должно быть обязательно), а также исключив наименования дочерних хозяйственных обществ как не относящихся к перечню должностей вследствие некорректности соотнесения данных правовых категорий.

6. В проекте федерального закона не указаны действия в отношении постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 821 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 841). Указанное постановление было принято в развитие статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации и определяет применение запретов и ограничений прав работников государственных корпораций в зависимости от их правового статуса, более детально раскрывает обязанности работников государственных корпораций, связанные с выполнением их трудовых функций, указывая на большую степень подконтрольности работников государственных корпорации, чем подконтрольность работников иных организаций, что, в свою очередь, вызвано особым правовым статусом самих государственных корпораций. В случае принятия проекта федерального закона обеими палатами Федерального собрания Российской Федерации, подписания Президентом Российской Федерации и дальнейшим вступлением в силу Постановление № 841 перестанет действовать. В проекте федерального закона необходимо предусмотреть, что в Постановление № 841 должны быть внесены соответствующие изменения либо указать, что оно должно утратить силу.

7. Рассмотрение подпункта «е» пункта 1 статьи 2 законопроекта, а также проекта федерального закона в целом указывает на неясность в вопросах распределения между государственными корпорациями и дочерними хозяйственными обществами государственных корпораций полномочий, связанных с обеспечением соблюдения работниками дочерних хозяйственных обществ ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В этой связи полагаем необходимым доработать проект федерального закона для уточнения следующих вопросов: кому работники дочерних организаций государственных корпораций должны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и в чьих полномочиях находится проведение проверки их достоверности и полноты, а также соблюдения работниками требований к служебному

поведению, какая комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов должна рассматривать вопросы, касающиеся работников дочерних организаций государственных корпораций? Если перечисленные полномочия должны осуществляться подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений самой государственной корпорации и созданной в ней комиссией, то полагаем необходимым закрепить это в законодательстве (в федеральном законе или указе Президента Российской Федерации).

8. Подпунктом «ж» пункта 2 части 1 проектируемой статьи 12.2 Федерального закона «О противодействии коррупции» работнику запрещается использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического и информационного обеспечения, предназначенные для осуществления трудовой деятельности.

Указанные положения нуждаются в дополнительной доработке с учетом следующего. Термин «служебный» используется применительно к государственной службе и иным видам службы, в данном случае речь идет об осуществлении трудовой деятельности.

Следует учитывать, что законодательством Российской Федерации понятие «информация, предназначенная для осуществления трудовой деятельности» не определено, в связи с чем неясно, о какой информации идет речь. Полагаем необходимым привести указанные положения законопроекта с соответствие с положениями Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и иными законодательными актами в сфере информации.

Заключение

На основании проведенного анализа проекта федерального закона автор формулирует вывод о том, что законопроект нуждается в тщательной доработке. Предложенные выводы, рекомендации и уточнения с учетом особенностей правового регулирования труда работников государственных корпораций позволят достичь баланса интересов работника, работодателя-государственной корпорации и государства, будут способствовать совершенствованию современного российского трудового и антикоррупционного законодательства, а также более эффективному его применению.

Библиография

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций)» (письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 7 сентября 2016 года № 18-0/10/П-5593).

2. Нуртдинова А.Ф., Чиканова Л.А. Дифференциация регулирования трудовых отношений как закономерность развития трудового права // Журнал российского права. 2015. № 6 . С. 68-82.
3. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.04.2016. № 14. ст. 1985.

The draft of the Federal Law on the improvement of restrictions, prohibitions and duties established in order to counter corruption for the special organizations' employees: problems and inaccuracies

Mikhail I. Lovkov

Postgraduate,

Department of labour law and social security law,

Higher School of Economics,

101000, 20 Mjasnickaja st., Moscow, Russian Federation;

e-mail: lovkov@inbox.ru

Abstract

The subject of the present article is the analysis of a draft of the Federal Law which is made as the regular package of amendments to the labor law and the law on combating corruption concerning the legal status of employees of state corporations and other special organizations. The draft has been discussed with representatives of public corporations, companies and public organization. The author substantiates the position that the proposed draft contains a number of problems and inaccuracies. The problematic issues of labor differentiation for state corporations employees and other special organizations employees and also the use of such legal categories as prohibitions and restrictions are investigated in the article. The author offers more successful definitions and formulations than set out in the draft. For the purpose of further improvement of legislation the author recommends original solutions of problems and issues through appropriate changes in the presented draft. The proposed conclusions, recommendations and clarifications take into account peculiarities of the legal regulation of work of employees of public corporations and they will help to achieve a balance of interests of the employee, employer, state corporations and the state. Therefore, they will contribute to the improvement of labor, modern Russian anti-corruption legislation and more efficient use of it.

For citation

Lovkov M.I. (2016) Proekt federal'nogo zakona o sovershenstvovanii ogranichenii, zapretov i obyazannostei, ustanovlennykh v tselyakh protivodeistviya korrupsii dlya rabotnikov organizatsii: netochnosti i probely [The draft of the Federal Law on the improvement of restrictions, prohibitions and duties established in order to counter corruption for the special organizations' employees: problems and inaccuracies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (10A), pp. 152-160.

Keywords

Employees, state corporations, labor relations, anti-corruption, a draft of the Federal Law, non-budget funds, unification of anti-corruption norms, prohibitions, restrictions.

References

1. Nurtdinova A.F., Chikanova L.A. (2015) Differenciaciya regulirovaniya trudovyh otnoshenij kak zakonomernost' razvitiya trudovogo prava [Differentiation Regulation of labor relations as a pattern of development of labor law]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Magazine of the Russian law], 6, pp. 68-82.
2. *Proekt federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty (v chasti sovershenstvovaniya ogranichenij, zapretov i obyazannostej, ustanovlennykh v celjah protivodejstviya korrupsii dlya rabotnikov organizacij)" (pis'mo Ministerstva truda i social'noj zashhity Rossijskoj Federacii ot 7 sentjabrja 2016 goda № 18-0/10/P-5593)* [The draft of the Federal Law "On amendments to some legislative acts (regarding the improvement of restrictions, prohibitions and obligations established in order to counter corruption for organizations' employees)" (Letter of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation No. 18-0/10/P-5593 of September 7, 2016).].
3. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 aprelja 2016 goda № 147 "O Nacional'nom plane protivodejstvija korrupsii na 2016-2017 gody" [Presidential Decree No. 147 of April 1, 2016 "On the National Anti-Corruption Plan for 2016-2017"] (2016). *Sobranie zakonodatel'stva RF* (St. 1985) [Collected laws of the Russian Federation (Art. 1985)], 14.