

3. Матюшин А.В., Ратникова О.Д. Создание и организация деятельности общественных объединений пожарной охраны (подразделений добровольной пожарной охраны): практ. пособие. М.: ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2011. С. 6.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 3 дек. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. 10 дек. № 50. Ст. 6954.

5. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.

6. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. 9 мая. № 19. Ст. 2717.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25 дек. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. 31 дек. № 53. Ст. 7596.

ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ОТ РАЗГЛАШЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ МЧС РОССИИ

Р.А. Степанов, кандидат педагогических наук;

А.А. Шелепенькин, кандидат педагогических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены обязанности работодателя при трудоустройстве лиц, уволенных с государственной гражданской службы; основные положения Конвенции ООН против коррупции: установление во внутреннем законодательстве Российской Федерации эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций; полномочия Комиссии МЧС России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов; сравнение основных элементов «Пакта о не конкуренции» России и зарубежных стран.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, служебная тайна, коммерческая тайна, коррупция, трудовой контракт

PROTECTION OF CIVIL SERVICE INTERESTS AGAINST DISCLOSURE OF OFFICIAL SECRETS AS A MEAN OF ANTICORRUPTION EFFORTS IN EMERCOM OF RUSSIA

R.A. Stepanov; A.A. Shelepenkin.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article presents duties of employer in case of employment of persons dismissed from the civil service; basic framework of the UN Convention against corruption: imposition of effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal sanctions in domestic legislation of Russia; the power of commission of EMERCOM of Russia on compliance with requirements to conduct of federal public servants and to clearing of conflict of interest; the comparison of major elements of the «Non-compete pact» of Russia and foreign countries.

Keywords: state civil service, official secret, commercial secret, corruption, employment contract

9 мая 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., устанавливающую принятие каждым государством-участником мер по предупреждению коррупции в частном секторе, возложив на себя обязательства по приведению отдельных норм гражданского и трудового законодательства в соответствие с ее требованиями.

Пункт 1 ст. 12 Конвенции, предусматривает обязанность каждого государства-участника по принятию мер, 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.

В соответствии с Конвенцией, в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов, государства вправе устанавливать ограничения, 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 [1].

Данная рекомендация была реализована 25 декабря 2008 г., когда Федеральным законом Российской Федерации № 280-ФЗ в Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) были внесены изменения касающиеся обязанности граждан, замещавших должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации (например, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы), после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы [2].

В соответствии со ст. 64.1 ТК РФ корреспондирующие обязанности возложены на работодателей, которые при заключении трудового договора (контракта) с гражданами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы в соответствии с упомянутым перечнем, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы обязаны в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации [3].

Статья 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает административную ответственность для должностных лиц, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [4] (ФЗ РФ № 273-ФЗ).

Второй абзац ст. 84 ТК РФ предусматривает расторжение трудового договора, заключенного с гражданами, уволенными с государственной или муниципальной службы, в нарушение ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности [3].

Согласно ст. 12 ФЗ РФ № 273-ФЗ гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности

в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации [5].

Актами федеральных органов государственной власти, принимаемыми в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», регулируется порядок получения согласия [2].

Так, например, в соответствии с пп. «а» п. 23 Положения о Комиссии МЧС России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (Положение), утвержденного Приказом МЧС России от 31 августа 2010 г. № 409, Комиссия дает согласие на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

Основаниями для проведения заседания Комиссии являются:

– обращение гражданина, замещавшего в МЧС России должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы;

– заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

По итогам рассмотрения вопроса Комиссия принимает одно из следующих решений:

– дать гражданину согласие на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности;

– отказать гражданину в замещении должности в коммерческой или некоммерческой организации либо в выполнении работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности и мотивировать свой отказ.

Решение, принимаемое по итогам рассмотрения данного вопроса, носит обязательный характер.

Копии протокола заседания Комиссии в трехдневный срок со дня заседания направляются Министру, полностью или в виде выписок из него – государственному служащему, а также по решению Комиссии – иным заинтересованным лицам [6].

Принятие нормативных правовых актов, позволяющих реализовывать основание прекращения трудового договора, предусмотренное ст. 84 ТК РФ не позволяет в полной мере оградить сферу государственных интересов от вмешательства личных выгод отдельных граждан, ранее замещавших должности на государственной или муниципальной службе.

Задумается над вопросом: чем обусловлена необходимость установления ограничения закрепленного в ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации принципа

«свободы труда», поскольку каждый гражданин имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также в чем правовая природа указанных ограничений?

Англосаксонское право, которому механизмы защиты интересов публично-правовых образований известны уже длительное время, посредством установления запретов преследует ряд целей, в том числе, по сведению к минимуму возможности извлечения личных выгод из обладания информацией, ставшей известной гражданину как государственному служащему.

Интересно, что цели и механизм применения ограничений во многом схож с заключением в зарубежных странах так называемого «Пакта о не конкуренции» – обязательства работника не конкурировать с бывшим нанимателем. Данное обязательство, оформляемое в форме письменного договора (соглашения), включает запрет бывшего работника в течение определенного времени после увольнения (в разных странах от одного года до пяти лет) наниматься на аналогичное предприятие, создавать аналогичное предприятие, иметь деловое отношение с клиентами бывшего нанимателя и разглашать информацию, касающуюся бывшей работы. Пакт либо составляет часть обычного трудового договора, либо специально заключается при приеме на работу или при расторжении трудового договора. Предприниматель нередко обязуется выплачивать работникам определенную денежную сумму в качестве компенсации за временное ограничение возможности свободно распоряжаться способностями к труду либо пособие в случае безработицы из-за ограничений в устройстве на работу, вызванных таким Пактом. За нарушение Пакта о не конкуренции работник, а в ряде случаев и его новый наниматель, отвечают возмещением вреда, возможно также судебное запрещение работнику в течение определенного времени заключать новый трудовой договор [2].

Основной целью заключения Пакта является подтверждение «верности» работодателю, защита частных интересов представителей капитала (собственника имущества) от неправомерных действий (бездействия) гражданина, пожелавшего использовать ранее полученную информацию и деловые связи в ущерб бывшему работодателю. Можно предположить, что природа пакта близка с рассматриваемыми ограничениями в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц с единственным различием, заключающимся в предмете (объекте) защиты. В последнем случае предметом защиты являются публичные интересы государства и общества.

Российскому праву известны элементы «Пакта о не конкуренции», выразившиеся в некотором ограничении общего трудового статуса работника, и обусловленные фактом замещения публичных должностей. Пунктом 2 ч. 3 ст. 17 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ФЗ РФ № 79-ФЗ), закреплено, что гражданину после увольнения с гражданской службы запрещено разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц, сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей [7].

Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 утвержден Перечень сведений конфиденциального характера. К ним относятся:

– сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

– сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;

– служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна);

– сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.);

– сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна);

– сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них [8].

Из содержания ст. 17 ФЗ РФ № 79-ФЗ можно сделать вывод, что запрет носит пожизненный характер. Ответственность за нарушение запрета предусмотрена федеральными законами.

Вместе с тем введение данного запрета без ограничения срока действия, вряд ли оправдано. Так как любая информация имеет свойство утрачивать свою актуальность, то есть устаревать. Тем более, если сравнить содержание коммерческой и служебной тайны, то можно заметить следующее. Так, ТК РФ и п.п. 1, 2 ч. 3 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» предусматривают обязанность выполнения установленного работодателем режима коммерческой тайны, не разглашения подобной конфиденциальной информации, и не использования ее в личных целях, лишь в период осуществления трудовой деятельности.

Нельзя не признать, что понятие «служебная тайна» никаким законом не определяется, а «расплывчатость» определения «служебная информация» не позволяет предотвращать факты ее дальнейшего незаконного использования уже в трудовой деятельности в интересах конкретного работодателя. К сожалению, принятые во исполнение ФЗ РФ № 79-ФЗ подзаконные акты регулируют вопросы защиты служебной информации не достаточно последовательно.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 была утверждена Примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации. В разделе II «Права и обязанности Гражданского служащего», в общих чертах говорится об обязанностях гражданского служащего по исполнению обязанностей, предусмотренных ст. 15 ФЗ РФ № 79-ФЗ, в том числе, соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом и другими федеральными законами [9].

При этом, несмотря на предусмотренную п. 2 ч. 4 ст. 24 ФЗ РФ № 79-ФЗ возможность включения в служебный контракт дополнительного условия о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую Федеральным законом тайну, и служебную информацию, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений, вопросы обеспечения сохранности конфиденциальных сведений, как в период осуществления служебных обязанностей, так и после увольнения с гражданской службы, оставлены без внимания.

Таким образом, на законодательном уровне необходимо закрепить:

– обоснованные сроки не разглашения, не использования подобной информации, лицами, уволенными с государственной гражданской службы;

– заключать письменный договор между лицом, увольняемым с гражданской службы и руководителем государственного органа, лица, замещающего государственную должность, в котором будет указан исчерпывающий перечень сведений конфиденциального характера или служебной информации, разглашение или использование которых в интересах

организаций, либо физических лиц, запрещено, а также меры ответственности за нарушение режима охраны тайны.

Литература

1. Конвенция ООН против коррупции от 31 окт. 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. Избиенова Т.А. Трудовые аспекты предотвращения коррупции на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2010. № 4.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
5. О противодействии коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.
6. Об утверждении Положения о Комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Приказ МЧС России от 31 авг. 2010 г. № 409 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. 15 нояб. № 46.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
8. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента Рос. Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.
9. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 16 февр. 2005 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8. Ст. 629.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ КРУПНОМАСШТАБНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.М. Сулейманов; А.М. Тесновец;

А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены некоторые актуальные юридические аспекты при ликвидации последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, катастрофа, стихийное бедствие, наводнение

LEGAL ASPECTS OF CONSEQUENCES LARGE-SCALE EMERGENCIES

A.M. Suleymanov; A.M. Tesnovech; A.V. Elmurzaev.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article discusses some topical legal issues in the aftermath of large-scale emergencies.

Keywords: emergency, disaster, disaster, flood