ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНОЙ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Брюхина Е. Р.

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики в г. Перми (Россия), 614070, Россия, г. Пермь, ул. Студенческая, д. 38, ber-20@mail.ru

УДК 349.2-057.34
ББК 67.405.1

Цель. Изучение специфики осуществления иной работы государственным гражданским служащим, выявление граней, влияющих на служебные трудовые отношения.

Методы. В основу работы положен сравнительно-правовой метод познания, позволивший полноценно и углубленно изучить объект и предмет исследования. В исследовании использован комплекс общенаучных и специальных методов познания.

Проанализированы положения ТК РФ, регулирующие вопросы, связанные с совместительством, а также запреты, установленные п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», предусматривающие ряд обстоятельств, которые несовместимы с совмещением должности государственного гражданского служащего. Выявлено, что запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

Результаты. Выявлено, что предусмотренный запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

При выявлении нарушения со стороны государственного служащего запрета, необходимо анализировать наличие конфликта интересов сторон, а также соблюдения им порядок получения согласия или уведомления нанимателя о занятии иной, не связанной с осуществлением полномочий государственного гражданского служащего полномочий.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи трудового законодательства, Федерального закона от 17 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», Федерального закона от 25.12.2008№273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции».

Ключевые слова: трудовые отношения; совместительство; запрет на осуществление иной работы; конфликт интересов.

LABOR RELATIONS AND THE IMPLEMENTATION OF OTHER WORK OF STATE CIVIL SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Bryukhina E. R.

candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil and Business Law, National Research University Higher School of Economics in Perm (Russia), 614070, Russia, Perm, Student str., 38, ber-20@mail.ru

© Брюхина Е. Р., 2018

Purpose. The study of the specifics of the implementation of other work of civil servants, the identification of the facets affecting the employment relationship.

Methods. The work is based on the comparative legal method of cognition, which allowed a full and in-depth study of the object and subject of research. The study used a set of General scientific and special methods of cognition.

Analyzed the provisions of the labor code, regulating issues related to compatibility, as well as prohibitions established by paragraph 3 part 1 of article 17 of the Federal law of July 17, 2004. №79-FZ" on civil service in the Russian Federation", providing for a number of circumstances that are incompatible with the combination of the position of civil servant. It is revealed that the ban on implementation by the public civil servant of other, both paid work, and work on a free basis is not unconditional, contains a number of the exceptions which are directly contained in the law and the exceptions demanding the analysis of the specific case.

Results. It is revealed that the provided ban on implementation by the public civil servant other, both paid work, and work on a free basis is not unconditional, contains a number of the exceptions which are directly contained in the law and the exceptions demanding the analysis of the specific case.

When detecting a violation by a public servant of the ban, it is necessary to analyze the existence of a conflict of interests of the parties, as well as compliance with the procedure for obtaining the consent or notification of the employer about the occupation of another, not related to the exercise of powers of a public civil servant.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the study of the relationship of labor legislation, the Federal law of July 17, 2004. №79-FL" on civil service in the Russian Federation", Federal law of 25.12.2008№273-FL (ed.of 28.12.2017)"on combating corruption"..

Key words: labor relations; combination; prohibition of other work; conflict of interests.

В настоящее время одним из актуальных вопросов, возникающих в правоприменительной практике, связанных с возможностью выполнения иной работы, осуществляемой государственными гражданскими служащими в свободной от осуществления служебных обязанностей время. Проблемы, возникают в градации правомерного и неправомерного осуществления иной работы.

В ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации (далее по тексту ТК РФ) определено, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, (в том числе и государственных гражданских служащих) устанавливаются ТК РФ и иными федеральными законами. Согласно п. 5 ст. 11 ТК РФ, определяет пределы воздействия трудового законодательства по кругу лиц. Из смысла обозначенных норм следует, что особенности регулирования труда отдельных категорий работников регулируются нормами ТК РФ и распространяет свое действие на государственных гражданских служащих в полном объеме.

Регулирование отношений, связанных с трудом, (службой) гражданских служащих, должно осуществляться на основе принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, указанных в ст. 2 ТК РФ [5].

Все это свидетельствует о том, что государственные гражданские служащие на любом уровне являются специальными субъектами трудового права [1], а служебные отношения на государственной гражданской службе между государственным органом и государственным гражданским служащим по своей правовой природе являются трудовыми [3; 14].

Законодательство о гражданской службе в отличие от трудового законодательства образуют нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих, в т. ч. условия и порядок прохождения службы, виды поощрений и ответственность, основания прекращения государственно-служебных отношений и др. [1].

В соответствии с действующим законодательством иная оплачиваемая работа может осуществляться гражданским служащим в свободное от государственной гражданской службы время на условиях трудового договора (совместительство) или гражданско-правового договора.

Согласно действующему трудовому законодательству любой гражданин имеет право свободно выбирать работу, на которой он желает осуществлять трудовую деятельность. И если на данный момент времени он уже трудоустроен, но по каким-либо причинам объективного или субъективного характера, желает трудоустроится или осуществлять еще одну иную работу, то он свободно может это сделать.

В соответствии со ст. 282 ТК РФ: совместительство – выполнение работником другой регулярной оплачиваемой работы на условиях трудового договора

в свободное от основной работы время [5]. Совместительство может производиться как в рамках одной организации, так и в различных, осуществляется на основании заключенного между сторонами трудового договора.

Исключение составляют ряд категорий работников, для которых ограничена или запрещена такая возможность в связи с особой спецификой осуществляемой ими деятельности. К такой категории относятся государственные гражданские служащие.

Противодействие коррупции в структурах государственной власти является одним из актуальных вопросов. В настоящее время от граждан все чаще поступают обращения, содержащие информацию о возможном нарушении запрета, установленного п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 79-ФЗ) [6], предусматривающей ряд обстоятельств, которые несовместимы с совмещением должности государственного гражданского служащего. Запреты для служащих являются не только препятствием, но и средством самореализации государственного служащего. Запреты на государственной службе устанавливают запрещение совершать определенную деятельность, они могут осуществляться, путем действий или бездействий. Запреты ограничивают ряд конституционных прав государственных служащих, но принимаются они добровольно при поступлении на государственную службу. Установление запретов необходимо для повышения эффективности деятельности государственного служащего, установлению препятствий возможному злоупотреблению должностным положением и создание условий для независимости служебной деятельности в системе государственной гражданской службы.

Согласно ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ: лица, осуществляющие трудовую деятельность в сфере государственной гражданской службы, имеют право трудоустраиваться на иную работу в свободное от основных обязанностей время, при этом согласно пункту 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ: в связи с прохождением государственной гражданской службы государственному гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными *законами*, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа [6].

В соответствии с части 2 статьи 14 Федерального закона № 79-ФЗ: гражданскому служащему предоставляется право заниматься любой иной законной оплачиваемой деятельностью при соблюдении им уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствии конфликта интересов [6].

На основании вышеизложенного, думается, что норма пункта 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ относится к числу запрещающих норм, обязывающих субъектов воздержаться от совершения определенных деяний, признанных законодателем противоправными [4]. По способу изложения норма носит отсылочный характер, ибо изложена ее часть и делается отсылка к тексту нормативного акта, в котором содержится недостающая часть [2; 91], она определена в части 2 статьи 14 Федерального закона № 79-ФЗ. В зависимости от круга лиц нормы статьи 14 и 17 Федерального закона № 79-ФЗ являются специальными, распространяющими действие на определенную категорию субъектов права – государственных гражданских служащих. Сам запрет является общей нормой, а исключение устанавливается специальной нормой. Из этого следует, что вышеобозначенная норма устанавливает императив с возможными дозволениями, прямо предусмотренными законами, при этом не делается акцент этим же законом или иным. По своему содержанию запреты близки к правоограничениям государственного гражданского служащего, но имеют свою специфику. Установленные правоограничения рассматриваются в двух проявлениях, в несовместимости должности государственного гражданского служащего с другими видами деятельности и в обеспечения дисциплинарного режима на государственной гражданской службе.

Следует обратить внимание, что Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает запрет на занятие иными видами деятельности государственным гражданским служащим, четко определяются эти виды деятельности, которые могут осуществляться на безвозмездной и возмездной основе. Обращает на себя то обстоятельство, что Закон определяет два различных порядка для государственного служащего, которые он должен соблюсти,

дабы оставаться в рамках закона при осуществлении иной деятельности. Мало того, прослеживается своеобразный подход законодателя. В случае занятия иным видом деятельности на безвозмездной основе – это разрешительный порядок, а в случае осуществления иного вида деятельности на возмездной основе – это уведомительный порядок. Тем самым, законодатель устанавливает более жесткий подход к безвозмездному осуществлению иного вида деятельности государственного гражданского служащего, нежели возмездному. Полагаю, что если учитывать тенденцию к ужесточению, связанному с запретом на осуществление иного вида деятельности для гражданских служащих, данный пробел необходимо устранить, путем введения единого разрешительного порядка.

Так, согласно пункту 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ: в связи с прохождением государственной гражданской службы государственному гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; представления на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами [6]. Следовательно, для осуществления деятельности на безвозмездной основе государственному служащему необходимо получить разрешение представителя нанимателя.

Норма, ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ формирует специальный правовой режим для государственных служащих, которым предоставляется право заниматься любой иной законной оплачиваемой деятельностью при соблюдении им уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствии конфликта интересов.

В соответствии с действующим законодательством иная оплачиваемая работа может осуществляться гражданским служащим в свободное от государственной гражданской службы время на условиях трудового договора (совместительство) или гражданско-правового договора.

Тот факт, что подобная деятельность носит оплачиваемый характер, обязывает гражданского служащего соблюсти определенные условия: предварительно уведомить представителя нанимателя и избегать возникновения конфликта интересов (ситуаций, при которых личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей (часть 1 статьи 19 Закона № 79-ФЗ, ч. 1 ст. 10 Федеральный закон от 25.12.2008№ 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»[7]); соблюсти установленные ст. 16, 17 Федеральным законом № 79-ФЗ ограничения и запреты. Если, государственный служащий надлежащим образом уведомил представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы, например в качестве председателя ТСЖ, а от представителя нанимателя не последовало запретительных распоряжений, полагаю, нарушения норм действующего законодательства, относительно нарушения запрета на занятие иной деятельности не прослеживается.

При анализе действий государственного служащего, связанного с нарушением запрета на занятие иным видом деятельности следует обращать внимание на наличие, либо отсутствие конфликта интересов. Согласно части 1 статьи 19 Федеральный закон № 79-ФЗ: конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего Российской Федерации влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан,

организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

В силу части 1 статьи 10 Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»: под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) [7].

Согласно части 2 статьи 10 Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»: под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 ст. 10 Федерального закона №273-ФЗ и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 ст. 10 Федерального закона №273-ФЗ, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. А также в соответствии с частью 3 статьи 19 Федеральный закон №79-ФЗ: под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 Федерального закона №79-ФЗ, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Анализу должен подвергаться должностной регламент, в котором четко определяется должностной функционал, носящий властно-распорядительный характер или функционал, связанный с контролем и надзором в определенной сфере, связанной или нет с деятельностью государственного служащего и иной деятельностью, которую он осуществляет. Вместе с тем обращаем внимание, что в соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона N 79-ФЗ и п. 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: в случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов либо в целях предотвращения конфликта интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации [7]. Думается, если взаимосвязь прослеживается, то конфликт интересов налицо и как следствие включается запрет на осуществление иной оплачиваемой работы, как на возмездной, так и на безвозмездной основе, последствием чего будет являться привлечение государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности по правилам предусмотренным трудовым законодательством и Федеральным законом от 17 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Таким образом, действующее законодательство определяет, что служебные отношения на государственной гражданской службе между государственным органом и государственным гражданским служащим по своей правовой природе являются трудовыми, на которые распространяют действие нормы Трудового кодекса РФ и нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих.

Закон определяет два различных порядка для государственного служащего, которые он должен соблюсти, дабы оставаться в рамках закона при осуществлении иной деятельности в зависимости от того оплачиваемый он или нет. В первом случае необходимо соблюдение уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствии конфликта интересов, а для осуществления деятельности на безвозмездной основе государственному служащему необходимо получить разрешение представителя нанимателя.

Предусмотренный запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

При выявлении нарушения со стороны государственного служащего запрета, необходимо анализировать наличие конфликта интересов сторон, а также соблюдения им порядок получения согласия или уведомления нанимателя о занятии иной, не связанной с осуществлением полномочий государственного гражданского служащего полномочий. Если запрет нарушается, это является обстоятельством возникновения служебно-трудовой ответственности государственного гражданского служащего.

Литература:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
2. *Грабовский И. А.* Трудовые отношения на государственной гражданской службе// Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. [электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/trudovye-otnosheniya-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhbe (дата обращения 22.08.2018).
3. *Ершова Е. А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М.: Статут, 2008. 668с.
4. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 июля 2004 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. ст. 3215. (ред. от 03.08.2018).
5. *Марченко М. Н.* Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2016. 640с.
6. *Дерябина Е. С., Третьякова Е. С.* Теория государства и права: учебное пособие для студентов очно-заочной формы обучения. Пермь, 2017. 255 с.
7. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

References:

1. Labor Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2001 № 197-FL // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 7 January 2002 № 1 (p. 1). Art. 3.
2. *Grabovsky I. A.* Labor Relations in the State Civil Service // Scientific Gazette of Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Law. 2010. [e-resource]. URL: https: // cyberleninka.ru/article/n/trudovye-otnosheniya-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhbe (date of reference 22.08.2018).
3. *Ershova E. A.* Labor Relations of State Civil and Municipal Employees in Russia. M.: Statute, 2008. 668 p.
4. On the state civil service in the Russian Federation: Federal Law of 17 July 2004 № 79-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 02.08.2004. № 31. Art. 3215.
5. *Marchenko M. N.* Theory of State and Law: a textbook. M.: Prospectus, 2016. 640 p.
6. *Deryabina E. S., Tretyakova E. S.* Theory of State and Law: textbook for students of part-time education. Perm, 2017. 255 p.
7. On Countering Corruption: Federal Law of 25 December 2008 № 273-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 29.12.2008. № 52 (p. 1). Art. 6228.