

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ И ОГРАНИЧЕНИЕ СОВМЕСТНОЙ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОДСТВЕННИКОВ

Аннотация: в данной статье рассматриваются законодательные основы борьбы с коррупцией. Указывается на такой фактор, как совместная трудовая деятельность родственников и её ограничение при приеме на работу. Приём на работу родственников может быть в некоторых случаях основой для злоупотребления правами граждан.

Annotations: In given article legislative bases of struggle against corruption are considered. It is underlined such factor, as joint labour activity of relatives and its restriction at employment. Reception on work of relatives maybe in some cases a basis for abuse by the rights of citizens.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, родственники, ограничение совместной трудовой деятельности, злоупотребления трудовыми правами граждан.

Keywords: struggle against corruption, relatives, restriction of labour activity, the labour rights of citizens.

В Российской Федерации – труд свободен. Это конституционное положение позволяет гражданам РФ иметь равные права и возможности на поиск подходящей работы и на устройство на такую работу. В ряде случаев, для лиц, устраивающихся на работу, работодатель устанавливает различные испытания при трудоустройстве. Это вполне соответствует закону, так как подбор рабочей силы должен осуществляться по деловым качествам, и для работодателя, как представляется, необходимо создать такие условия для трудоустройства, которые не вызывали дискриминации при устройстве на работу и в то же время – не могли повлечь за собой основания для различного рода злоупотребления правами граждан. К сожалению, в настоящее время участились случаи таких злоупотреблений, что не позволяет в должной мере судить о деловых качествах некоторых, уже принятых работников, трудоустройство которых осуществлялось в некоторых случаях – на приоритетной основе, невзирая на отсутствие у них и деловых, и профессиональных качеств для выполнения работы или замещения должности по определённой специальности.

При приёме на выборную должность юридическим фактом для возникновения трудовых правоотношений выступает акт об избрании на должность, которому, как правило, предшествует согласие гражданина выставить свою кандидатуру на выборах. При этом возникновение трудовых правоотношений с работником, поступающим на руководящую должность, нередко связывается с административно-правовым актом утверждения в должности или назначением на должность вышестоящим органом управления. И во всех этих случаях возникают трудовые правоотношения. Охарактеризуем их. Трудовым правоотношением является добровольная юридическая связь работника и работодателя, в которой работник, будучи включённым в штат предприятия, выполняет определенного рода работу с подчинением внутреннему трудовому распорядку, а работодатель предоставляет ему работу по специальности (квалификации, должности), оплачивает труд и создаёт благоприятные условия для работы¹. Вступая в трудовые отношения, работник (служащий), включается в трудовой коллектив и приобретает комплекс права и обязанностей, от добросовестного исполнения которых, в том числе, и зависит его продвижение по работе (службе).

Нередки случаи, когда на одном предприятии или у одного работодателя трудятся (служат) лица, имеющие одинаковые фамилии и состоящие в родстве. Согласно Словарю русского языка, близкие родственники – лица, в отношении которых закон в ряде случаев устанавливает особый правовой режим. Обычно в основе родства лежит кровная связь, однако закон называет в числе близких родственников также супруга (семейно-правовая

¹ Толкунова В.Н. Трудовое право: Курс лекций. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 128.

связь). Кроме того, по правовому значению к родственным приравниваются отношения усыновителя (и его родственников) с усыновленным. Кровное родство разделяется на прямое (например, отец – сын, дед – внук) и боковое, т.е. основанное на наличии общего предка (например, брат – сестра). Во многих случаях только близкое родство имеет правовое значение¹. Совместный труд (совместная служба) родственников иногда создают среду для нарушений трудовых прав работников, в таких коллективах нередко так называемые скрытые нарушения, связанные с непрозрачным приёмом на работу, переводами, предоставлением гарантий и компенсаций, а также с туманными формулировками причин увольнения работников, замаскированных, как правило, под увольнение «По собственному желанию».

Ранее действовавшее трудовое законодательство устанавливало в ст. 20 КЗоТ РФ² ограничения совместной службы родственников (родители, дети, супруги, сестры и братья), свойственников (братья, сестры, родители и дети супругов) на одном и том же государственном или муниципальном производстве, если эта служба была связана с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому, а также специальным перечнем предусматривался ряд исключений, когда совместный труд или служба не ограничивались (служащим по выборам, преподавательскому составу, отдельным работникам связи, гидрометеослужбы, артистам и музыкантам, врачам, агрономам и др.), при этом не было ограничений совместной службы родственников, если они выполняли функции рабочих и младшего обслуживающего персонала (уборщицы, сторожа, гардеробщицы и др.)³.

Эти ограничения для большинства граждан вскоре были сняты вступившим в действие Трудовым кодексом РФ⁴, так как появилось большое количество частных предприятий, деятельность в которых основывалась на родстве, так называемые «семейные бизнесы»; а также принятием другого Федерального закона – «О государственной гражданской службе РФ», п. 1 ст. 16 которого, напротив, усилила ограничения, связанные с гражданской службой⁵. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе, в частности, в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому.

В современном обществе коррупционное поведение встречается достаточно часто, и трудовые отношения не являются исключением. А.В. Дахин полагает, что оно может фиксироваться при нарушении административного, финансового, гражданского, трудового законодательства и др., в частности, злоупотребление государственной властью или служебным положением, не причиняющее существенного вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым правам и законным интересам физических и юридических лиц; невыполнение условий трудовых договоров в части предоставления социальных гарантий работникам и служащим; необоснованное увольнение государственного служащего и др.⁶. К.С. Вельский указывает: «протекционизм малоспособным работникам

¹ Словарь русского языка под ред. С. Ожегова / www.ozhegov.ru

² Кодекс законов о труде РФ (Утв. Верховным Советом РСФСР от 09.12.1971, в ред. Закона от 10.01.01 с изм. от 24.01.02) // Ведомости ВС СССР, 1971, №50. Ст. 1007.

³ Постановление Совета Министров РСФСР от 21 августа 1972 г. №510 «Об изъятиях из правила об ограничении совместной службы родственников» // СП РСФСР. 1972. №19. Ст. 117.

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (В ред. Закона от 25.11.2009, с изм. и доп.) «Трудовой кодекс Российской Федерации» // Российская газета, № 256, 2001. 31 дек.

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 12.04.2007) «О государственной гражданской службе РФ» // Российская газета, № 162, 2004. 31 июля.

⁶ Дахин А.В. Коррупция: элементы социологической модели // Коррупция в органах государственной власти: природу, меры противодействия, международное сотрудничество. – Н. Новгород, 2001. С. 92.

приносит моральный, экономический и политический вред обществу, поскольку это подбор на службу людей не по деловым качествам, а по просьбе знакомых, по протекции, назначение на должность родственников и свояков». По его мнению, протекционизм – это негативное кадровое явление, характерное для должностных лиц, превратно использующих властные полномочия и преследующих корыстные цели¹. Ранее похожую мысль озвучил английский ученый Ф. Гальтон, который скептически заметил, что «в большинстве сфер социальной действительности господствуют средние способности. Однако благодаря протекционизму армию служащих пополняют люди, деловые способности и знания которых ниже среднего уровня»².

По мнению, Б.В. Волженкина, из числа абитуриентов, попавших в «ректорские списки» и поступивших в вузы, сельское хозяйство получило «горе»-агрономов, прокуратура – плохих следователей, больница – врачей, не умеющих ставить диагноз. При продвижении подобных специалистов по служебной лестнице общество получает руководителей, у которых при отсутствии кругозора и необходимого интеллектуального уровня акценты в управленческой деятельности смещаются на волевые решения. Такие руководители, владея искусством «делать карьеру», имеют посредственные творческие способности, не додумывают до конца вопросы, плохо разбираются в деле, склонны компенсировать отсутствие деловой хватки бюрократической замкнутостью и высокомерием. Поэтому протекционизм – опасная болезнь управленческого аппарата. Распространяясь вширь и вглубь, данное явление может приобрести черты необратимой болезни, если вовремя не будет пресечено³. Полагаем, что эффективным средством в предупреждении и пресечении протекционизма должно стать право в своих прозрачных формулировках.

Еще Постановлением Совета Народных Комиссаров от 21 декабря 1922 г. были приняты «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», в п. 2 которых было закреплено, что «запрещается состоять на государственной службе в одном учреждении или предприятии лицам, соединённым между собой близким родством или свойством (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а равно братья, сестры, родители и дети супругов), в случае если одновременное состояние их на службе связано с подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому»⁴. Эта правовая норма нашла свое выражение и в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г.⁵, в настоящее время утратившем свою силу. Но протекционизм – сложное явление, имеющее много граней, которые не могут быть урегулированы только правом.

Основой для противодействия коррупции при приеме на работу может стать конкурсный отбор специалистов на должности, гласность которому обеспечивает информирование в официальных газетах о вакансиях, открытость проведения тестирования и обнародование их результатов. Ещё в 2002 г. Я.И. Кузьминов отмечал, что непрозрачность собеседований, формальное объявление и проведение конкурса под конкретного человека, другие моменты, не урегулированные законодательством, сделали конкурсный отбор сказкой для неисправимых оптимистов⁶. Конкурс на замещение вакантной государственной должности государственной службы является одним из способов борьбы с протекционизмом в системе государственной службы. Порядок и условия проведения этого конкурса были оп-

¹ Вельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (моральные, экономические, политические аспекты). М., 1989. С. 10.

² В учебнике Алексеева С.С. Общая теория права Т. 1. М, Юридическая литература, 1981. С. 35.

³ Волженкин Б.В. Коррупция. Современные стандарты в уголовном праве и процессе. СПб., 1998. С. 8.

⁴ Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17269.htm>

⁵ Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1996. №18. Ст. 2115.

⁶ Кузьминов Я.И. Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате // «Административное право: Теория и практика». М., 2002. С. 23-29.

ределены в ст. 22 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Указом Президента России от 29 апреля 1996 г. «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы»¹.

По конкурсу замещается незначительная часть государственных должностей государственной службы. В силу целого ряда причин; как объективного, так и субъективного характера к числу первых, прежде всего, относится тот факт, что в Положении о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы установлено, что кроме наличия вакантной государственной должности требуется отсутствие резерва для её замещения. Тем самым, принцип конкурсного замещения государственных должностей государственной службы и выполнение п. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которому граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе, сводится к минимуму. Между тем широкое использование именно данной формы замещения государственных должностей государственной службы способствовало бы предупреждению и пресечению коррупции в системе государственно-служебных отношений Российской Федерации.

Ограничение совместной службы близких родственников законодательно также содержит достаточно норм, предотвращающих семейственность и личные связи, используемые при поступлении и продвижении на государственную службу. Но при формальном их действии, при внешнем соблюдении закона эти нарушения из числа явных переходят в скрытые. Как считает П.А. Кабанов, все эти вопросы можно поставить и по поводу предоставления деклараций и передачи имущества в доверительное управление, сдачи подарков в специальный государственный фонд². Полагаем, что в предупреждении и пресечении протекционизма в системе государственной службы выступает другой инструмент – моральный регулятор. Необходимо, чтобы каждый работающий осознал значимость своей работы, а также то, что его работа важна. Кроме того, основой для осознания этого факта должна стать информация о зарегистрированной безработице специалистов, находящихся в поиске подходящей работы. Если отношение к работе будет формальным, без системного подхода, то и результат не заставит себя ждать. В этом случае именно моральный регулятор, то есть осознание, понимание значимости своей работы для работника и возможность создания нормальных условий для трудоустройства и возможностей мотивации работников к эффективному труду, позволят снизить степени злоупотребления правами в трудовых отношениях.

Как уже было сказано выше, норма об ограничении совместной трудовой деятельности родственников отсутствует в действующем ТК РФ, это не пробел. Поскольку для разных групп правоотношений существуют и свои условия их регулирования. Однако, даже для «семейных бизнесов» следует учитывать деловые качества и профессионализм в труде лиц, принимаемых на работу. Установление в ТК РФ положений об испытательном сроке, полагаем, сможет решить проблему подбора кадров, но, в то же время, даже это условие может быть основой для злоупотреблений. Всё же, нормы об ограничении совместной работы (службы) родственников должны быть юридически точно проработаны, чтобы у правоприменителей не было возможностей для двоякого толкования этих норм. Это позволит снизить степень злоупотребления правами граждан, поступающих на работу, и повысит

¹ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы» // СЗ РФ. 1996. №18. Ст. 2115. (далее – Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы).

² Кабанов П.А. Основные правовые факторы, детерминирующие политическую коррупцию в современном российском обществе // Следователь. 2002. № 9. С. 40.

престиж не только обычной трудовой деятельности и государственной гражданской службы, но и всего российского права в целом.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.
2. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России. Социально-экономические и правовые аспекты. М., 2001.
3. Законодательство о государственной службе: поиск новой концепции // Концепции развития российского законодательства / Ред. кол. Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. М., 1998.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. СПб., 1909. С. 699.
5. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции. М., 2000. С. 4-5.
6. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (Тезисы доклада) // Государство и право. 2000. №4. С. 99-107.
7. Мельник Н.И. Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 202.
8. Наумов Л. В. Коррупция в госаппарате. М., 1998.
9. Яни П.С., Григорьев В.А., Трунцевский Ю.В., Юлин Б.А., Дорошин В.В. Коррупция в налоговой сфере. М., 2002.