



**Кристина
Александровна
БУЯНОВА,**

генеральный директор
АНО

«Центр исследований
методов предупреждения
коррупции»

buyanova_ka@mail.ru

119021, Россия, г. Москва,
Зубовский бульвар, д. 27,
стр. 3

Противодействие практике вращающихся дверей как коррупционному деянию в России и зарубежных странах

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются особенности противодействия практике вращающихся дверей как коррупционному деянию в России и зарубежных странах. Автор раскрывает сущность практики вращающихся дверей, показывает ее неоднозначное понимание в разных государствах. Особое внимание при изучении данной практики уделяется отечественному и иностранному опыту ее правового регулирования. Подробно рассматривается ст. 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, посвященная незаконному привлечению к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего. Анализируются особенности правоприменительной практики, связанной с указанной статьей КоАП РФ, а также правовые позиции Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, посвященные данной статье. Описываются основы противодействия практике вращающихся дверей в таких зарубежных странах, как Германия, Соединенные Штаты Америки и Франция.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное деяние, противодействие коррупции, практика вращающихся дверей.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.154-160

KRISTINA A. BUYANOVA,

Director General,

Autonomous Nonprofit Organisation

«Centre for Research on Methods of Preventing Corruption»

buyanova_ka@mail.ru

str. 27/3, Zubovsky bulvar, Moscow, Russia, 119021

Countering the Practice of Revolving Doors as a Corrupt Act in Russia and Foreign Countries

Abstract. This article examines the specifics of countering the practice of revolving doors as a corrupt act in Russia and foreign countries. The author reveals the essence of the practice of revolving doors, shows its ambiguous understanding in different states. Particular attention in the study of this practice is paid to domestic and foreign experience of its legal regulation. Article 19.29 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation devoted to unlawful engaging a state or municipal employee or former

state or municipal employee in employment or performing work or services is considered in detail. Peculiarities of law enforcement practice related to the mentioned article of CAO RF are analyzed as well as legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation and Constitutional Court of the Russian Federation dedicated to this article. The basis for counteracting the practice of revolving doors in such foreign countries as Germany, the United States of America and France is described.

Keywords: *corruption, an act of corruption, anti-corruption, the practice of revolving doors.*

Практика вращающихся дверей (англ. revolving door), также известная как «система вращающихся дверей», «принцип вращающихся дверей», «эффект вращающихся дверей», «политика вращающихся дверей» и т.д., представляет собой процесс ротации политических и управленческих элит, которые в определенный момент своей карьеры уходят с государственной службы в коммерческий сектор. Особенность данной практики заключается в том, что указанные лица занимают рабочие места (как правило, высшие управленческие должности) именно в тех компаниях, сфера деятельности которых наиболее тесно связана с их предыдущим местом работы. Практикой вращающихся дверей также называют обратный процесс: переход крупного предпринимателя на высокую должность в публичной администрации, в результате которого данное лицо начинает действовать не в публичном, а в частном интересе¹.

Однако в любом из описанных случаев существуют высокие коррупционные риски. Бизнес-структуры обыкновенно крайне заинтересованы в выходцах из властных структур, так как последним известны особенности некоторой отрасли публичного управления, что называется, изнутри: они прекрасно ориентируются в отраслевом законодательстве, что позволяет находить в нем серые зоны, обходить или даже нарушать правовые нормы без риска привлечения компании и ее должностных лиц к юридической ответственности; обладают связями, позволяющими отстаивать коммерческие интересы посредством «телефонного права» или по неформальным каналам получать инсайдерскую информацию, недоступную конкурентам своего работодателя; могут раскрыть заинтересованным сторонам секретную информацию, полученную ими в процессе прохождения государственной службы. Но и коррумпированные чиновники также заинтересованы в том, чтобы в их рядах находились сотрудники, представляющие определенные бизнес-структуры и готовые лоббировать их интересы как законными, так и незаконными методами.

В этой связи в законодательстве большинства стран подобного рода «смена работы» рассматривается как серьезное правонарушение. Иногда данное явление не обособливается отдельно, а рассматривается в рамках более общего

¹ Подробнее об этом см.: Морозова Е. В. «Политика вращающихся дверей» как механизм ротации элит: сравнительно-политологический аспект // Элиты и лидеры: стратегии формирования в современном университете : материалы Международного конгресса / под ред. А. П. Лунова, П. Л. Карабущенко. Астрахань, 2017. С. 215—216.



института — конфликта интересов (так происходит, например, в Российской Федерации)². В других случаях в самой практике вращающихся дверей выделяют несколько составляющих. Так, в Японии и во Франции переход государственных чиновников в сферу предпринимательской деятельности обозначается термином «эффект шлепанцев»³.

В настоящей статье мы рассмотрим особенности противодействия практике вращающихся дверей как коррупционному деянию в России и зарубежных странах. Прежде всего, обратимся к отечественному опыту.

В нашей стране эффект вращающихся дверей рассматривается как проблема всероссийского уровня, поэтому его нивелировкой занимается федеральный законодатель в рамках закрепления административной ответственности за деяния по подобного рода «служебному транзиту».

В статье 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) указывается, что лицо, занимавшее определенную должность на государственной или муниципальной службе (из перечня таких должностей), в течение двух лет после увольнения с данной службы вправе работать по трудовому договору с заработной платой, превышающей 100 000 руб., в организации лишь после того, как такую работу одобрит комиссия по урегулированию конфликта интересов в виде выдачи согласия.

Что же касается работодателя (организации), то он должен сообщить о заключении трудового договора с вышеупомянутым лицом представителю нанимателя (работодателя) этого лица в течение 10 дней после заключения такого соглашения (ч. 4 ст. 12 анализируемого Закона). В случае, если работодатель (организация) не выполнит возложенную на него законом обязанность, ему грозит привлечение к административной ответственности по ст. 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Рассмотрим данный состав детальнее.

Итак, статья 19.29 КоАП РФ включает в себя меры административной ответственности за противозаконное привлечение к исполнению трудовых функций лица, в течение двух последних лет замещавшего должность государственной или муниципальной службы (т.е. с уведомлением предыдущего работодателя — органа государственной или муниципальной власти).

Надо сказать, что уже данная формулировка, на первый взгляд не кажущаяся сколько-нибудь противоречивой, таит в себе несколько подводов. Во-первых, можно ли считать виновной организацию (ее руководителя) в случае, если бывший государственный служащий не предоставил сведения о предыдущем месте работы, из-за чего и сама организация не имела возможности уведомить предыдущего работодателя? Во-вторых, как быть в случае, если заработная плата бывшего государственного служащего равняется сумме, не превышающей 100 000 руб.?

² См.: Анискина Н. В., Голодов П. В., Дербина О. В., Завитова С. В., Кириловский О. В., Мокрецов Ю. В., Моторова Н. В., Старостин С. А. Конфликт интересов на службе в уголовно-исполнительной системе (организационно-правовой аспект). Вологда, 2019.

³ См.: Сатаров Г. А., Головинский К. И. Административная реформа и противодействие коррупции // Проблемы борьбы с коррупцией в Кыргызстане / сост. М. Н. Омаров, Д. К. Сагынбаев, Ж. З. Исакова. Бишкек, 2004. С. 280.

По каждой из обозначенных дилемм разные суды занимали противоположные позиции⁴, что свидетельствует о том, что законодатель не разработал должным образом ни гипотезу, ни диспозицию нормы.

Важно отметить, что указанное уведомление необходимо направить вне зависимости от того, имело ли лицо, являвшееся государственным или муниципальным служащим, полномочия по управлению организацией, которая заключила с ним трудовое соглашение⁵.

Не образует состава рассматриваемого правонарушения несообщение работодателем представителю нанимателя (работодателя) бывшего государственного (муниципального) служащего о переводе последнего на другую должность или на другую работу как в пределах одной организации, так и при внутреннем совместительстве.

Вместе с тем неисполнение обязанности, предусмотренной ч. 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции (т.е. описанного выше требования сообщить о трудоустройстве бывшего государственного или муниципального служащего в соответствующий орган)⁶ работодателем, заключившим с бывшим государственным (муниципальным) служащим трудовой договор о внешнем совместительстве, влечет ответственность по ст. 19.29 КоАП РФ.

Кроме того, не распространяется обязанность по направлению соответствующего сообщения на государственные (муниципальные) органы, когда бывший государственный (муниципальный) служащий трудоустраивается в данный орган на должность, не относящуюся к должностям государственной (муниципальной) службы, либо заключает с указанным органом гражданско-правовой договор.

В случае реорганизации или упразднения государственного (муниципального) органа, в котором проходил службу работник, адресатом сообщения становится орган, который в настоящее время осуществляет функции упраздненного.

При решении вопроса о наличии объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, следует учитывать, что направляемое сообщение должно соответствовать требованиям закона относительно его формы и содержания.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ, являются граждане, должностные лица и юридические лица — работодатели либо заказчики работ (услуг), которые привлекли к трудовой деятельности бывшего государственного (муниципального) служащего с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

⁴ Подробнее см.: *Зиннатуллин Р. Р., Шилкин А. М.* Меры административной ответственности в сфере противодействия коррупции в РФ // Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. 2016. Т. 5. № 4 (15). С. 76—78.

⁵ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: <https://www.vsr.ru/files/26079/?ysclid=I9bjdzo93b327611634> (дата обращения: 25.09.2022).

⁶ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.



Обязанность, предусмотренная ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», распространяется на организации независимо от их организационно-правовой формы.

Граждане (физические лица) подлежат административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ в случае привлечения ими к трудовой деятельности на договорной основе бывших государственных (муниципальных) служащих. Такими гражданами могут быть адвокаты, нотариусы, которые привлекли к трудовой деятельности лиц, замещавших должности в следственных, налоговых органах.

Необходимо отметить, что прекращение трудовых отношений с лицом, допустившим в период исполнения им своих служебных обязанностей в организации нарушение требований, предусмотренных ч. 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции, не освобождает его от ответственности за административное правонарушение по ст. 19.29 КоАП РФ.

Также в силу положений ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ руководитель организации не может являться субъектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, совершенного до его назначения на указанную должность. Однако это не исключает обязанности данного лица в случае выявления им нарушений требований ч. 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции, допущенных до его назначения на указанную должность, принять меры по их устранению. При этом направление данным лицом соответствующего сообщения с нарушением срока не может являться основанием для его привлечения к административной ответственности.

Исходя из толкования ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ привлечение к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ должностного лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, равно как и назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное должностное лицо.

Регистрация бывшего государственного (муниципального) служащего в качестве индивидуального предпринимателя или учреждение данным гражданином юридического лица не порождает установленной ч. 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции обязанности.

С субъективной стороны указанное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Для квалификации деяния по ст. 19.29 КоАП РФ не имеет значения, наступили или нет какие-либо последствия в связи с неисполнением установленной законом обязанности работодателем либо заказчиком работ (услуг). Данное обстоятельство свидетельствует о формальном характере указанного состава административного правонарушения, имеющего повышенную общественную опасность. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в ненадлежащем отношении работодателя к исполнению своих обязанностей.

Санкция статьи 19.29 КоАП РФ предусматривает значительные суммы штрафа, что обусловлено повышенным вниманием государства к вопросам противодействия коррупции, в том числе к усилению ответственности работодателей, принимающих на работу бывших государственных и муниципальных служащих,

профилактикой различного рода злоупотреблений и возможности возникновения конфликта интересов.

Законодателем предусмотрен дифференцированный размер назначаемого штрафа по ст. 19.29 КоАП РФ, позволяющей учесть все обстоятельства по делу при определении наказания.

Теперь обратимся к особенностям правового регулирования практики вращающихся дверей в зарубежных странах.

В Германии для срока, в течение которого вышедший в отставку чиновник не может работать в предпринимательской сфере, используются такие термины, как «период охлаждения» или «период карантина». В соответствии с Законом ФРГ «О государственных служащих» данный период составляет пять лет с момента увольнения или три года с даты выхода на пенсию по достижении 60 лет⁷.

В Соединенных Штатах Америки «охлаждающий период» составляет от одного до двух лет. Ключевая особенность противодействия политике вращающихся дверей в данной стране состоит в том, что эта политика рассматривается как составная часть лоббистской деятельности, которая, в свою очередь, имеет тщательное законодательное урегулирование⁸.

Уголовный кодекс Франции требует, чтобы между увольнением чиновника с государственной службы и трудоустройством в коммерческий сектор прошло не менее трех лет.

В Японии для процесса перехода с государственной должности в бизнес используется интересный термин — «амакудари» (яп. 天下り), что переводится дословно как «спуск с небес». В Японии, в отличие от большинства стран, данный процесс не рассматривается как исключительно негативный: считается, что если бывший чиновник не нарушает закон на новом месте работы, то ничего предосудительного в его действиях нет⁹.

В Австралии анализируемая проблема породила серьезные дискуссии в обществе в целом и в средствах массовой информации в частности, однако не вызвала реакции со стороны парламента. Как следствие, законодательство о противодействии эффекту вращающихся дверей в стране отсутствует.

Аналогичным образом складывается ситуация и в Новой Зеландии. Единственное отличие — для некоторых должностей все-таки установлен «период охлаждения». Например, министру иммиграции, его заместителям и чиновникам данного министерства запрещено трудиться консультантом по вопросам иммиграции и получать соответствующую лицензию в течение года с момента увольнения с государственной службы.

⁷ См.: Поляков М. М., Зайцев Д. И. Противодействие коррупции на государственной службе в Германии // История противодействия коррупции на государственной службе России и зарубежных стран в XX веке : монография / под ред. Д. К. Нечевина. М., 2022. С. 80.

⁸ См.: Белоусов А. Б. Проблема вращающихся дверей в США: между лоббизмом и институциональной коррупцией // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2019. № 1. С. 564—576.

⁹ См.: Дружинин Н. Л., Мисько О. Н. Японская бюрократия и генезис института амакудари // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2009. № 2. С. 60—69.



Таким образом, нельзя утверждать, что положения ст. 19.29 КоАП РФ являются особенно строгими по сравнению с законодательством зарубежных стран. Об этом также свидетельствует и описанная нами практика применения этих норм. В этой связи думается, что само существование этой статьи указывает на то, что проблема вращающихся дверей имеет место в Российской Федерации, однако пока она не стоит так остро, как в Германии или США.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анискина Н. В., Голодов П. В., Дербина О. В., Завитова С. В., Кириловский О. В., Мокрецов Ю. В., Моторова Н. В., Старостин С. А.* Конфликт интересов на службе в уголовно-исполнительной системе (организационно-правовой аспект). — Вологда, 2019. — 95 с.
2. История противодействия коррупции на государственной службе России и зарубежных стран в XX веке : монография / под ред. Д. К. Нечвина. — М., 2022. — 128 с.
3. *Поляков М. М.* Специализированные антикоррупционные органы государственной власти и должностные лица в России и зарубежных странах // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 158—164.
4. *Поляков М. М., Окрокова Е. С.* Противодействие коррупции при осуществлении административной реформы в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 135—143.