

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ИСТОРИИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

© 2013 А.О. Буранок

Международный институт рынка, г. Самара

Поступила в редакцию 18.10.2013

В статье рассматривается история возникновения и деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Российской Федерации.

Ключевые слова: комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Впервые создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов предусматривалось Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. В первой редакции данного закона от 27 июля 2004 г. в пунктах 5-8 статьи 19 «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе» указывалось, что в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Комиссия образуется правовым актом государственного органа. В ее состав входят следующие лица: представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, в том числе из кадрового и юридического подразделений; из подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы; представитель соответствующего органа по управлению государственной службой; независимые эксперты (представители научных и образовательных учреждений, других организаций). Причем число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. При формировании состава комиссии конфликт интересов у ее членов должен быть исключен. В Федеральном законе «О государ-

ственной гражданской службе Российской Федерации» содержалась отсылка к указу Президента Российской Федерации, которым должно было быть утверждено «Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов». Такой президентский указ появился только спустя три года.

3 марта 2007 г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации № 269², предусматривающий создание на государственной гражданской службе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Однако ведомства не спешили его исполнять; даже если комиссии тогда и были созданы в ряде государственных органов, то практически не действовали.

Коррупцию, выше описанными нормативно-правовыми актами, победить не удалось, и 5 ноября 2008 года президент РФ Д.А. Медведев в послании Федеральному Собранию назвал коррупцию «врагом № 1», до этого коррупцию, конечно, называли в числе российских бед, но не ставили так высоко³. 25 декабря 2008 года вступил в силу Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ – первый федеральный антикоррупционный закон⁵.

В пункте 1 Статьи 12 первой редакции данного закона упоминались комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: «Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать

Буранок Александр Олегович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы. E-mail: buranok@yandex.ru

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»⁶. К массовому появлению комиссий в государственных органах и этот закон не привел.

Лишь с подписанием 1 июля 2010 года Указа Президента Российской Федерации №821⁷ о создании таких комиссий по всей вертикали государственной власти процесс создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов пошел действительно активно. В соответствии с Указом Президента РФ №821 прежний Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. №269 был признан утратившим силу. Правовую основу работы комиссий составляют документы: Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ); Конституция, федеральные законы и Указы Президента Российской Федерации. По своей сути – это антикоррупционные комиссии, у которых две задачи:

1) содействовать тому, чтобы госчиновники соблюдали запреты и требования, предъявляемые к ним законодательством,

2) предупреждение коррупции.

Например, в Самарской области президентский указ был реализован в 2010 – 2011 гг.⁸, путем образования комиссий нормативными актами областных министерств и ведомств.

При формировании комиссий и исследовании их деятельности возникает ряд проблем: во-первых, постоянное совершенствование законодательства и внесение изменений в Указ о комиссиях, что с одной стороны, конечно, способствует совершенствованию их деятельности, с другой стороны, меняет «правила игры»; во-вторых, насколько эффективны они как механизм предотвращения коррупции на государственной (муниципальной) службе, ибо изначально было и есть мнение ряда экспертов о том, что по своей сути комиссии ничего в современной системе государственной и муниципальной службе изменить не смогут; в-третьих, проблема мониторинга их деятельности, хорошо известно – мало принять нормативно-правовой акт, гораздо важнее проследить его правоприменительную

практику; в-четвертых, каковы возможности их совершенствования. Попытаемся ответить на данные проблемные вопросы.

Необходимо отметить, что со дня своего подписания Указ Президента РФ №821 пережил три редакции⁹, действующей является только последняя, третья, редакция данного указа. Во вторую редакцию, по сравнению с первой, было внесено пять изменений: 13 марта 2012 г. вышел Указ Президента РФ №297¹⁰, внесший ряд изменений в Указ Президента РФ №821, в частности, утратили силу подпункт «а» пункта 5 в части, касающейся изложения в новой редакции пункта 9, и подпункт «а» пункта 6 в части, касающейся изложения в новой редакции пункта 3, Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. №821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, №27, ст.3446).

В третью редакцию, по сравнению со второй, было также внесено пять изменений. 2 апреля 2013 г. вышел Указ Президента РФ от №309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»), внесший ряд изменений в Указ Президента РФ №821 (ред. от 13.03.2012), в частности, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов должны быть созданы в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, государственных корпорациях (компаниях), иных организациях, созданных на основании федеральных законов¹¹; такая же комиссия должна быть образована в Центральном банке Российской Федерации¹²; в Положении о комиссиях, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. №821, пункт 16 дополнили подпунктом «г», предусматривающим представление руководителем государственного органа материалов проверки за соответствием расходов доходам лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц; соответственно это вызвало изменения в возможных решениях комиссии; была изменена редакция 26 пункта Положения о комиссиях – теперь комиссии могут при наличии к тому оснований принимать иное решение, чем это предусмотрено пунктами 22-25 и 25.1 Положения о комиссиях¹³.

Президиум Совета при Президенте Россий-

ской Федерации по противодействию коррупции 13 апреля 2011 г. одобрил Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах¹⁴. Методические рекомендации содержат пояснения по следующим разделам: Правовая основа работы комиссий, Полномочия комиссий, Порядок образования комиссий, Формирование состава комиссии, Основания для проведения заседания комиссии, Порядок подготовки заседания комиссии, Проведение заседания комиссии, Решения комиссий, Исполнение решений комиссий, Информирование о работе комиссии, Особенности рассмотрения аттестационными комиссиями вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В Методических рекомендациях подчеркивается, что комиссии «в основном не обладают государственно-властными полномочиями. По своей природе комиссии являются общественными органами, призванными, с одной стороны, быть в коллективах проводниками мер, предпринимаемых руководителем государственного органа, по противодействию коррупции и способствовать формированию атмосферы неприятия коррупционного поведения. С другой стороны, на комиссии фактически возлагаются функции консультативного и совещательного органа по выработке для руководителя государственного органа управленческих решений в сфере противодействия коррупции с учетом мнения коллектива»¹⁵.

В.Н. Южаков¹⁶ еще в 2010 г. опасался, что работа комиссий будет малопродуктивной потому, что они носят внутриведомственный характер (в других странах подобные комиссии имеют как минимум вневедомственный характер), а также комиссии не смогут призвать к ответу VIP-чиновников¹⁷. И в идеале видится предложение о наделении комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов вневедомственным статусом, однако пока законодатель на это не идет.

В качестве рекомендаций по совершенствованию деятельности комиссий можно отметить следующие. Целесообразно создать систему мониторинга деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих Самарской области и урегулированию конфликта интересов¹⁸.

Для повышения эффективности деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов П.А. Кабанов¹⁹ предлагает внести ряд изменений в Положения о Комиссиях всех уровней, предусмотрев в них основания и порядок прекращения производства по поступившим на рассмотрение материалам²⁰. С этим предложением вполне можно согласиться, как и с другой статьей²¹ П.А. Кабанова, где он обращает внимание на тот факт, что в нормативных правовых актах и научной литературе не урегулирован и не освещен вопрос об основаниях и порядке вывода членов комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава, а ведь жизнь на месте не стоит, все течет, все меняется, и состав комиссии тоже может измениться со временем.

Так как новым Положением о комиссиях не используется термин «независимые эксперты», а в состав комиссии включаются «представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой», то для улучшения работы комиссий П.А. Кабанов предлагает к членам, обязательно входящим в их состав, предъявлять повышенные требования, а к членам комиссии, которые могут входить в ее состав, то есть к представителям общественных и профсоюзных организаций, предлагает предъявить дополнительные требования²². Думается, это справедливо или же в новую редакцию надо вернуть термин «независимые эксперты», чтобы было понятно, что это профессионалы, деятельность которых связана с государственной службой, тогда никакие дополнительные требования не нужны. Еще одной мерой совершенствования работы комиссий может явиться систематическое обучение и переподготовка работников комиссий²³.

Таким образом, только при дальнейшем совершенствовании деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов может явиться действенным механизмом противодействия коррупции и средством контроля за соблюдением чиновниками этических правил и норм.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Указ 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» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, №11, ст.1280).
- ³ См.: *Березовский Д.В.* Современные проблемы государственного управления в России // Актуальные проблемы современного социально-экономического развития: тезисы докладов VII Международной научно-практической конференции. Вып.7. Самара: МИР, 2013. С. 96; *Березовский Д.В.* Законодательная политика субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления на современном этапе: проблемы совершенствования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2009. № 5. С. 72-76.
- ⁴ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №52 (ч.1). Ст.6228.
- ⁵ См.: *Симашенков П.Д., Агафонова А.С.* Коррупционный потенциал уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией: российский парадокс // Актуальные проблемы современного социально-экономического развития: тезисы докладов VII Международной научно-практической конференции. Вып.7. Самара: МИР, 2013. С.115.
- ⁶ П.1. Ст.12. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=82959;from=152523-6;div=LAW;rnd=0.5397818304744069>
- ⁷ Указ Президента РФ от 01.07.2010 №821 (ред. от 02.04.2013) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW; n=144385;fld=134; dst=100018;rnd=0.4439662802851036>
- ⁸ См.: *Буранок А.О.* Анализ деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Министерствах Самарской области в 2010 – 2012 гг. // Актуальные проблемы современного социально-экономического развития: тезисы докладов VII Международной научно-практической конференции. Вып. 7. Самара: МИР, 2013. С. 337 – 338.
- ⁹ Редакция №1 от 01.07.2010, редакция №2 от 13.03.2012 и редакция №3 от 02.04.2013.
- ¹⁰ Указ Президента РФ от 13.03.2012 №297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».
- ¹¹ См.: Подпункт «б» П.23. Указ Президента РФ от 02.04.2013 №309 (ред. от 08.07.2013) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=148985;fld=134; dst=100202; rnd=0.714043586874662>
- ¹² См.: Подпункт «б» П.24. Указ Президента РФ от 02.04.2013 №309 (ред. от 08.07.2013) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=148985; fld=134;dst=100202; rnd=0.714043586874662>
- ¹³ См.: П.6. Вносимые изменения в законодательные акты / Указ Президента РФ от 02.04.2013 №309 (ред. от 08.07.2013) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=148985; fld=134;dst=100202;rnd=0.714043586874662>
- ¹⁴ Протокол №24. http://www.gosnadzor.ru/upload/fc/files/4ec3b9c6e6d1f_METHODICHESKIE_REKOMENDACII_PO_ORGANIZACII_RABOTY_KOMISSII.doc
- ¹⁵ П.2.12. Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах. М., 2011 // http://www.gosnadzor.ru/upload/fc/files/4ec3b9c6e6d1f_METHODICHESKIE_REKOMENDACII_PO_ORGANIZACII_RABOTY_KOMISSII.doc
- ¹⁶ Южаков Владимир Николаевич, президент исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления», доктор философских наук, профессор, депутат Государственной думы первого и третьего созывов от партий «Выбор России» и СПС.
- ¹⁷ Вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности государственной службы в государственном органе, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также должности руководителей и заместителей руководителей Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Аппарата Счетной палаты Российской Федерации, рассматриваются президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (П. 5. Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов / Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. №821 (в ред. от 2 апреля 2013 г.) «О Комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=144385;fld=134;dst=100018;rnd=0.4439662802851036>).
- ¹⁸ Опыт мониторинга можно позаимствовать у Татарстана. См.: *Кабанов П.А.* Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государ-

- ственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Татарстан: опыт, проблемы и перспективы // КонсультантПлюс.
- ¹⁹ Кабанов Павел Александрович, член рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, член Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции, директор Научно-исследовательского института противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г.Казань), доктор юридических наук, доцент.
- ²⁰ См.: *Кабанов П.А.* Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов: основания и порядок // КонсультантПлюс.
- ²¹ *Кабанов П.А.* Основания и порядок вывода членов комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // КонсультантПлюс.
- ²² *Кабанов П.А.* О требованиях к членам Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // КонсультантПлюс.
- ²³ Буранок А.О. Система практико-ориентированной подготовки кадров в Международном институте рынка (на примере направления подготовки «Государственное и муниципальное управление») // Известия Самарского научного центра РАН. 2012. Т. 14. № 2-6. С. 1357-1361.

THE STUDY OF FORMATION AND ACTIVITIES OF THE COMMISSIONS FOR OBSERVANCE OF REQUIREMENTS FOR THE OFFICIAL CONDUCT OF STATE CIVIL (MUNICIPAL) EMPLOYEES AND THE SETTLEMENT OF CONFLICT OF INTERESTS

© 2013 A.O. Buranok

International Market Institute, Samara

The article discusses the history of the emergence and activities of the Commission for observance of requirements for the official conduct of state civil (municipal) employees and the settlement of conflict of interests in the Russian Federation.

Key words: the Commission for observance of requirements for the official behavior of state civil (municipal) servants and the settlement of conflict of interests.