Гульнара СЕРГЕЕВА

– заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по делам Федерации и региональной политике, кандидат политических наук



«Представляется целесообразным законодательно устранить рекомендательный и вспомогательный характер решений, принимаемых комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, который сводится лишь к содействию государственным органам в обеспечении соблюдения норм служебного поведения и урегулирования конфликта интересов.

Правовое обеспечение урегулирования конфликта интересов

В Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути развития нашей страны и отметил, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым проявлениям этого социального зла.

Мнения большинства экспертов сходятся в том, что для успешной борьбы с коррупцией все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества. Данный тезис отражен в большинстве документов о государственной службе. В частности, в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г., отмечалась необходимость формирования оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, а также разработки и реализации комплекса мероприятий по противодействию коррупции на государственной службе.

Для решения указанных задач запланировано в первую очередь создать и претворить в жизнь механизмы проверки соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, разработать процедуру проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений, внедрить механизм принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственно-

В статье использованы материалы «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе», проведенного Комитетом Государственной думы по делам Федерации и региональной политике 20 октября 2009 года.

го служащего с государственной службы, ввести антикоррупционные стандарты в виде единой системы обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции.

Следует заметить, что в 2004 году уже был дан мощный импульс в создании комплексной системы по противодействию коррупции, предопределивший основной вектор развития российского антикоррупционного законодательства. Речь идет о принятии Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – закон о гражданской службе). Тем самым были обозначены основные антикоррупционные механизмы и необходимые для создания комплексной системы инструменты, направленные на профилактику, предупреждение и борьбу с коррупцией на государственной службе. Это и процедура поступления на государственную службу через конкурсной отбор, и формирование кадрового резерва, и ротация государственных служащих, и сформированный законом правовой статус гражданского служащего, включающий в себя определенную систему обязательств и устанавливающий систему ограничений и запретов.

Однако в первую очередь хотелось бы акцентировать внимание на институте урегулирования конфликта интересов, который безусловно является фундаментом антикоррупционного механизма федерального закона о гражданской службе.

Напомним, что понятие механизма предупреждения и разрешения конфликта интересов на государственной службе впервые было раскрыто в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. В этом документе конфликт интересов рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями. Там же было предусмотрено формирование механизмов его преодоления.

Принятый во исполнение этой концепции закон о гражданской службе определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение гражданским служащим 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 интересам.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года, в качестве одной из главных мер определил законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. В это же время был создан и приступил к работе Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

С февраля 2007 года Россия является членом Группы государств против коррупции (группа ГРЕКО) и входит в систему международного мониторинга за эффективностью реализации антикоррупционной политики.

В декабре 2008 г. доклад Российской Федерации в рамках объединенного первого и второго раундов оценки утвержден на 40-м пленарном заседании ГРЕКО. В адрес России было высказано 26 рекомендаций, касающихся дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства и повышения эффективности правоприменительной практики. О реализации данных рекомендаций Россия должна отчитаться в Страсбурге в июне 2010 года.

Также в конце 2008 года принят первый антикоррупционный пакет законов, включая Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – закон о противодействии коррупции), а в мае 2009 года издан блок указов Президента Российской Федерации, регламентирующий порядок предоставления чиновниками различных рангов и членами их семей декларации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Вступил в силу Федеральный закон № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В настоящее время идет работа и над другими законопроектами и проектами указов Президента, которые должны сформировать антикоррупционную нормативно-правовую базу, отвечающую современным международным стандартам.

Так, к примеру, нормы закона о противодействии коррупции внесли ряд новых правовых механизмов, уточняющих понятие конфликта интересов, и предложили новые пути его разрешения. Однако возникла определенная коллизия между его положениями и нормами сформированного ранее законодательства о государственной гражданской службе. Это осложняет правоприменение и, следовательно, может существенно затормозить работу по противодействию коррупции.

Поэтому в целях единообразного толкования и применения российского законодательства требуется в возможно более короткие сроки привести в соответствие положения закона о гражданской службе, устанавливающие порядок урегулирования конфликта интересов

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 4. 2009 г. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛНОМОЧИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (автор Е. Румянцева)

№ 5. 2009 г. КОРРУПЦИОНЕР: НАДЕЛЕН ПОЛНОМОЧИЕМ И ОЧЕНЬ ОПАСЕН (автор О. Дамаскин)

на гражданской службе и определяющие понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, с нормами закона о противодействии коррупции. В первую очередь стоит обратиться к составу доходов (неосновательного обогащения) и субъектному составу.

В Пермском крае возбуждено уголовное дело против министра природных ресурсов правительства Пермского края, который получил **взятку в 780 тыс. руб.** от руководителя фирмы «**за общее покровительство**».

С учетом новации закона о противодействии коррупции конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей. Кроме этого, личная заинтересованность государственного служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Да и в самом понятии личной заинтересованности в федеральном законе о противодействии коррупции исключено указание на неосновательное обогащение. Также вместо общей ссылки на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды установлено, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Приведение в соответствие понятийного аппарата – это не единственное требование. Скорее всего, претерпят изменения и другие положения закона о гражданской службе. Необходимо уточнить статус кадровых подразделений в части наделения их дополнительными полномочиями при организации мероприятий по профилактике коррупции. В настоящее время полномочия этих служб носят узкоспециализированный характер, а между тем, главным образом, именно на кадровые службы возлагаются функции по организации и обеспечению проведения проверочных мероприятий – чтобы полученные материалы были положены в основу дел по противодействию коррупции.

Важно также сформировать надлежащий правовой режим передачи государственным гражданским служащим в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций), предусматривающий, в том числе, определение публично-правовых гарантий сохранности имущества государственного служащего, переданного им в доверительное управление.

Кроме того, в законодательстве о гражданской службе предстоит урегулировать ряд процедур, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции.

В первую очередь это относится к правовому обеспечению функционирования института ротации государственных служащих как одного из направлений формирования кадрового состава государственной службы. Предполагается, что ротация будет осуществляться в целях развития профессионального уровня государственных служащих, а также противодействия коррупции и стимулирования антикоррупционного поведения служащих. В этой связи необходимо сформировать механизм, представляющий собой перемещение государственного служащего посредством назначения на должность гражданской службы, соответствующую классному чину по замещаемой должности, или в порядке должностного роста. При этом нужно законодательно определить цели, основания и виды ротации, предусмотреть ответственность при отказе от обязательной ротации, дополнить гарантии и компенсации при ротации государственного служащего в иную местность.

Как уже говорилось выше, законом о противодействии коррупции введены в практику новые способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, и они также нуждаются в подробной регламентации. Дело в том, что в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации урегулирована только процедура отвода судей, экспертов, специалистов, переводчиков, прокуроров, следователей. Таким же образом должен быть регламентирован механизм отвода или самоотвода государственных гражданских служащих при урегулировании конфликта интересов. Можно предположить, что это будет выражено в недопущении к рассмотрению конкретного дела, осуществлению контроля деятельности определенной организации и т.д.

Одним из способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, в соответствии с законом о противодействии коррупции, также назван отказ государственного служащего от выгоды, полученной или предполагаемой, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Представляется, что эта процедура тоже должна быть подробно регламентирована в законодательстве о гражданской службе, поскольку выгода может носить не только одномоментный характер, а возврат полученной выгоды может быть не всегда возможен.

Это лишь некоторые примеры, демонстрирующие актуальность совершенствования норм закона о гражданской службе в части развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Рассматривая вопрос о законодательных проблемах предупреждения конфликта интересов на государственной гражданской службе, следует учитывать и специфику обсуждаемого понятия. Она заключается в его неоднозначном характере и, следовательно, в возможности разных подходов и разной оценки ситуации с возникновением конфликта интересов как со стороны гражданского служащего, так и представителя нанимателя.

Обязанность информирования представителя нанимателя в письменном виде о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов возникает у служащего в момент, когда он узнает об этом. Невыполнение этой обязанности может послужить основанием для привлечения к ответственности, прежде всего к дисциплинарной (вплоть до увольнения с граж-

данской службы), а в случаях, предусмотренных законодательством, – к административной или уголовной.

Применение этой нормы на практике, очевидно, связано с определенными трудностями, так как не всегда служащий осознает не только угрозу возникновения, но и сам возникший конфликт. Особенно это важно в ситуации, когда сама должность может объективно стать причиной возникновения конфликта интересов: деятельность, связанная с регистрацией недвижимости, с выдачей лицензий и разного рода разрешений, с осуществлением некоторых видов контроля и т.п. В этой связи необходимо проработать и законодательно установить меры, позволяющие максимально снизить субъективизм при разрешении конфликта интересов.

К примеру, руководитель может по своему субъективному усмотрению счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов или, наоборот, – необоснованно уволить. При этом законом о гражданской службе не предусматривается никакой реальной ответственности со стороны руководителя за свои действия. Такой механизм должен быть разработан.

К слову сказать, законом о гражданской службе предусматривается подобный организационный механизм урегулирования конфликта интересов – образование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия). То есть это досудебная процедура административного разбирательства посредством участия третьей стороны, которая может и имеет право разрешать подобную ситуацию. Но это еще и механизм защиты гражданского служащего от неправомерных действий руководителя.

Порядок образования и деятельности комиссии определяется Положением, утвержденным 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» (далее – указ о комиссиях). Комиссии должны функционировать на постоянной основе и формироваться таким образом, чтобы в свою очередь была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, способная повлиять на принимаемые решения.

Если обратиться к практике, то в целом наблюдается следующая закономерность. Комиссии действительно созданы в каждом государственном органе, как этого и требует законодательство. Но, к сожалению, они либо заседают и выносят решение формально, либо вообще его не принимают. Активно работают комиссии в Казначействе, Федеральной налоговой службе и Росфиннадзоре – то есть как раз в контрольно-надзорных органах, которые непосредственно и напрямую занимаются финансово-бюджетными вопросами. Здесь в соответствии с указом Президента Российской Федерации предусмотрены должности, входящие в перечень коррупционно опасных, и замещающие их гражданские служащие обязательно должны представлять свои декларации о доходах и имуществе в установленном порядке.

Так, в центральном аппарате Федеральной налоговой службы, в ее региональных управлениях, в территориальных налоговых органах и в инспекциях в настоящее время функционируют около 1253 комиссий. В прошлом году в налоговых органах проведено 497 заседаний комиссий, на которых рассмотрено порядка 640 обращений и жалоб. Наиболее характерным поводом для работы комиссии является наличие информации о совершении гражданскими служащими проступков, порочащих честь и достоинство. Так, из 255 поступивших материалов 40 процентов составили обращения граждан, остальные – сигналы правоохранительных органов. Получило подтверждение и выявлено 150 нарушений.

В 2009 г. Счетная палата России выявила финансовые нарушения на сумму почти **сто миллиардов рублей**. Большая часть средств возвращена в бюджет государства.

Следующий повод – появление информации о имеющейся у гражданского служащего личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов. Так, из 387 поступивших материалов (80 процентов из них – заявления граждан) получили подтверждение только 29 случаев.

Во многих органах созданы и функционируют общедоступные информационные сайты, на которых есть разделы, посвященные работе комиссий. Здесь публикуются извлечения из нормативно-правовых актов, порядок урегулирования конфликта интересов на государственной службе, правовые акты о составе и порядке работы комиссии в государственном органе, почтовые адреса и адреса электронной почты, по которым может направляться информация для рассмотрения комиссии, график работы и номера телефонов доверия.

По материалам Счетной палаты **возбуждено 145 уголовных дел**. Более **40 чиновников** сняты с должностей.

Организовано получение информации о случаях нарушений требований к служебному поведению и наличии конфликта интересов гражданских служащих через Интернет-приемные, образованные на сайтах государственных органов.

Тем не менее для повышении эффективности функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов необходимо прежде всего усовершенствовать отдельные положения указа о комиссиях.

В частности, представляется целесообразным законодательно устранить рекомендательный и вспомогательный характер принимаемых комиссией решений, который сводится лишь к содействию государственным органам в обеспечении соблюдения гражданским-

ми служащими норм служебного поведения и урегулирования конфликта интересов. Подобный уровень не позволяет комиссиям проявить себя в качестве действенного инструмента противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной гражданской службы.

Также следует изменить и эпизодический характер работы комиссий, обусловленный тем, что единственным основанием для проведения заседаний является поступившая информация о нарушении служащим требований к служебному поведению или о наличии у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а следовательно, и функциональную ограниченность, не предусматривающую планомерной, долговременной работы по систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению.

Указ о комиссиях содержит исчерпывающий перечень оснований для проведения заседания комиссии и решений по итогам рассмотрения информации о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению и информации, о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. При этом из положений закона о противодействии коррупции следует, что на комиссию также возложена задача по содействию государственным органам в обеспечении соблюдения ограничений, налагаемых на граждан, замещавших должности гражданской службы, при заключении ими трудовых договоров. То есть комиссия должна дать согласие гражданину, замещавшему должность гражданской службы, входящую в перечень должностей, который устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течении двух лет после увольнения с гражданской службы на замещение им должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные обязанности. При этом указ о комиссиях не содержит норм, предусматривающих решение комиссией указанной задачи.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» на заседании комиссии подлежит рассмотрению факт непредставления по объективным причинам гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы, предусмотренную соответствующим перечнем должностей, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Полномочие по рассмотрению данной информации также не предусмотрено указом о комиссиях.

Наиболее регламентированным видом государственной службы на сегодняшний день является государственная гражданская служба Российской Федерации. В этой связи на этапе введения в практику механизма разрешения конфликта интересов внести изменения предлагается в первую очередь в закон о гражданской службе. Но рассматривая вопрос урегулирования конфликта интересов на государственной службе, мы не можем отделять эту тему от разрешения конфликта интересов на военной, правоохранительной, а также муниципальной службе, так как обсуждаемые проблемы обладают схожим характером. Следовательно, в целях обеспечения единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы необходимо согласовать положения Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеющие антикоррупционную направленность, и положения Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также завершить формирование целостной системы государственной службы, установленной Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Системная проблема. Что читать

Кадровая политика: монография / под общ. ред. А.И. Турчинова; РАГС, кафедра государственной службы и кадровой политики. - М.: Изд-во РАГС, 2009. - 256 с.

Возможности кадровой политики в системе государственной службы в связи с вопросами предотвращения коррупции.

Авторы делают вывод о том, что для успешного ведения антикоррупционной работы в государственных органах необходимо определить единый субъект этой деятельности (в организационном и функциональном отношении) и конкретизировать его задачи по обеспечению антикоррупционной безопасности в органах государственной власти и управления. Так как многие вопросы антикоррупционного характера можно напрямую связать с кадровой проблематикой, антикоррупционную деятельность целесообразно проводить в рамках государственной кадровой политики, а следовательно, субъектные функции по этому направлению – возложить на кадровые службы государственных органов, обеспечив их соответствующими механизмами и технологиями предотвращения, противодействия, профилактики и т.п. коррупционных проявлений в кадровом составе государственной службы Российской Федерации.