

# §4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

П.А. Кабанов

## ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО МАТЕРИАЛАМ, ПОСТУПАЮЩИМ НА РАССМОТРЕНИЕ КОМИССИЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ: ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК

Действующее российское законодательство о государственной и муниципальной службе предусматривает создание и функционирование в органах публичной власти специализированных общественно-государственных органов в перечень полномочий, которых входят задачи по обеспечению общепринятых правил служебного поведения и профилактике коррупции. Для решения этих задач ч. 5 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено создание Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов<sup>1</sup>. Аналогичное положение для решения тех же задач заложено и в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», где в ч. 4 ст. 14.1 также предусмотрено создание аналогичных органов — Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов<sup>2</sup>. Порядок организации, обеспечения и деятельность этих комиссий определяется нормативными правовыми актами Пре-

зидента РФ<sup>3</sup>, руководителями федеральных органов исполнительной власти<sup>4</sup>, главами субъектов РФ<sup>5</sup> (иногда законами субъекта РФ<sup>6</sup>), главами муниципальных

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. – 2004. – №31. – Ст. 3215.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. – 2007. – №10. – Ст. 1152.

<sup>3</sup> О Комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. // СЗ РФ. – 2010. – №27. – Ст. 3446.

<sup>4</sup> О комиссии территориального органа ФСИН России по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников уголовно-исполнительной системы и урегулированию конфликта интересов: Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 1 марта 2011 г. №118 // Российская газета. – 2011. – 4 мая.

<sup>5</sup> О Комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Республики Татарстан от 25 августа 2010 г. №УП-569 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2010. – №38. – Ст. 1663.

<sup>6</sup> О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Владимирской области и урегулированию конфликта интересов: Закон Владимирской области от 7 октября 2010 г. №94-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2010. – 13 октяб.

образований<sup>7</sup> и руководителями органов местного самоуправления<sup>8</sup> в пределах своей компетенции.

Во всех нормативных правовых актах, регулирующих порядок организации, обеспечения и деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее по тексту — Комиссии — *примечание автора* — П.К.) предусматривается в основном процедурный порядок создания Комиссий, подготовки к рассмотрению и рассмотрение на заседаниях Комиссий поступивших материалов, а также принятия по ним решений рекомендательного и обязательного характера. Основой целью деятельности названных государственно-общественных правоприменительных органов является рассмотрение поступивших к ним материалов и принятие по ним решений.

Внимательное изучение нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Комиссий, и научных исследований, посвященных этому вопросу<sup>9</sup>,

привело нас к выводу о том, что деятельность уже созданной Комиссии по рассмотрению конкретного материала можно условно разделить на несколько стадий:

- 1) принятие и регистрация поступивших материалов;
- 2) подготовка материалов к рассмотрению;
- 3) рассмотрение материалов на заседании;
- 4) принятие решений по результатам рассмотрения;
- 5) обжалование принятых решений;
- 6) исполнение принятых решений;
- 7) информирование об исполнении принятых решений.

Изучение нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Комиссий, иных нормативных правовых актов и практики деятельности Комиссий привели нас к выводу о том, что в них не предусмотрено прекращение производства по поступившим в Комиссию материалам даже при наличии к тому оснований, предусмотренных действующим российским федеральным и региональным законодательством.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке обращения граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>, заявитель вправе отозвать свое обращение. Аналогичное положение заложено и в региональном законодательстве, например, в части 6 ст. 16 Закона Республики Татарстан «Об обращениях граждан в Республике Татарстан»<sup>11</sup>, в ч. 5 ст. 4 Закона Республики Башкортостан «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан»<sup>12</sup> и др.<sup>13</sup> Следовательно, данное положение законодательства об обращениях граждан, должно распространяться и на обращения граждан, организаций и должностных лиц, направленных ими в Комиссию, если они в неё

<sup>7</sup> См., например: Об утверждении Положения о Комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления и муниципальном органе муниципального образования г. Казани: Постановление мэра г. Казани от 23 июля 2009 г. № 263 // Казанские ведомости. – 2009. – 29 июля

<sup>8</sup> Об утверждении Положения о комиссиях по урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Зеленодольского муниципального района: Решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 9 сентября 2009 г. №475 // Документ не был опубликован и находится в личном архиве автора.

<sup>9</sup> См.: Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов: анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе // Российская юстиция. – 2009. – №2. – С. 20; Дейцева Н.А., Мартынов, А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов // Административное и муниципальное право. – 2010. – №7. – С. 35; Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – №3. – С. 156; Соловьев А. О служебном поведении государственных гражданских служащих и об урегулировании конфликта интересов // Вопросы трудового права. – 2009. – №8. – С. 52; Федосенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2008. – №10. – С. 44; Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражд-

данской службе // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 4. – С. 49; Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. – 2009. – №2. – С. 34 и др.

<sup>10</sup> О порядке обращения граждан РФ: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. (в ред. от 27.07.2010) // СЗ РФ. – 2006. – №19. – Ст. 2060.

<sup>11</sup> Об обращениях граждан в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 12 мая 2003 г. №16-ЗРТ (в ред. от 25 декабря 2010 г. №102-ЗРТ) // Республика Татарстан. – 2003. – 17 мая.

<sup>12</sup> Об обращениях граждан в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. №391-з (в ред. от 21 июня 2010 г. №275-з) // Ведомости Государственного Совета – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2007. – №3 (249). – Ст.82.

<sup>13</sup> Об обращениях граждан: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 марта 2007 года (в ред. от 2 июня 2010 г. №68-ЗАО) // Красный Север. – 2007. – 16 марта.

обращались в соответствии с действующим законодательством и Положением о ней. В соответствии с российским законодательством о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а также антикоррупционным законодательством, такими обращениями, подлежащими рассмотрению и принятием решения Комиссией, являются:

а) обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом РФ, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы;

б) заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей<sup>14</sup>. Аналогичные документы направляют в соответствующие Комиссии муниципальные служащие и бывшие муниципальные служащие, в соответствии с федеральным законодательством о муниципальной службе и Положением о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Отзыв письменного обращения бывшего государственного или муниципального служащего о даче согласия на работу в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной (муниципальной) службы возможен если в этом отпала необ-

ходимость. Это могут быть случаи, когда бывший муниципальный служащий сам добровольно отказался от такой работы либо представители работодателя ему отказали в приеме на работу, то есть когда изменилась обстановка, что, несомненно, является основанием для прекращения производства в Комиссии.

На наш взгляд, подлежит прекращению рассмотрение в Комиссии заблаговременно поданное (то есть до истечения срока подачи сведений о доходах в кадровую службу) заявление государственного (муниципального) служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если он получил и в установленный срок предоставил такие сведения в кадровую службу соответствующего органа (органа государственной власти или органа местного самоуправления). Такие случаи возможны, когда государственный или муниципальный служащий не проживает вместе со своей семьей. Хотя возможно предоставление супругом (супругой) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера несовершеннолетних детей в кадровую службу соответствующего органа без уведомления супруга (супруги). В этом случае кадровая служба должна уведомлять письменно государственного или муниципального служащего, а также Комиссию о поступивших к ним сведениях. Здесь мы видим типичный случай изменения обстановки, которое является одним из оснований прекращения производства в Комиссии.

Как нам представляется, в качестве основания прекращения рассмотрения материалов по существу, поступивших в Комиссию, может служить смерть государственного (муниципального) служащего в отношении которого поступили материалы о несоблюдении им требований к служебному поведению и/или урегулированию конфликта интересов либо обратившегося с заявлением служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также бывшего государственного (муниципального) служащего, обратившегося за разрешением на работу в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения

<sup>14</sup> О Комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. №821 // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446; О Комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Республики Татарстан от 25 августа 2010 г. №УП-569 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2010. – №38. – Ст. 1663.

двух лет со дня увольнения с государственной (муниципальной) службы.

В качестве самостоятельного основания для прекращения рассмотрения материалов Комиссии может служить обращение (уведомление) коммерческой или некоммерческой организации об отказе в приеме на работу либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора бывшему государственному или муниципальному служащему. Здесь мы тоже видим частный случай изменения обстановки при котором рассмотрение обращения гражданина, бывшего муниципального или государственного служащего, является бессмысленным.

В зависимости от стадии прохождения материалов, поступивших в Комиссии, решение о прекращении рассмотрения материалов по существу может приниматься как единолично председателем Комиссии, так и коллегиально — на заседании Комиссии.

На наш взгляд, единоличное решение председателя Комиссии о прекращении рассмотрения поступивших в Комиссию материалов по существу, возможно лишь на стадии подготовки материалов к рассмотрению на заседании Комиссии при этом должен решаться вопрос об изменении повестки дня заседания или об отмене самого заседания, в случае если на рассмотрение выносился только этот вопрос. Если же отзыв ранее поступившего обращения или заявления происходит в процессе рассмотрения вопроса на заседании Комиссии, то для принятия решения о прекращении рассмотрения поступивших материалов необходимо коллегиальное решение Комиссии о прекращении рассмотрения материалов.

Как нам представляется, в качестве процессуального документа о прекращении рассмотрения обращения, заявления или представления может выступать решение председателя Комиссии или решение Комиссии о прекращении рассмотрения обращения, заявления или представления. В названном процессуальном документе должны отражаться основание и мотивы принятия решения.

В случае единоличного принятия решения председателем Комиссии о прекращении рассмотрения обращения, заявления или представления о принятом решении письменно уведомляются члены Комиссии, заинтересованные лица и/или сами обратившиеся. При принятии коллегиального решения Комиссией копия решения направляется заинтересованным лицам, в том числе и обратившимся в Комиссию лицам.

Проведенный нами анализ нормативно-правовой базы и литературных источников по организации деятельности Комиссий позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в правовом регулировании деятельности Комиссий не предусмотрены основания и порядок прекращения производства по поступившим на рассмотрение материалам, что противоречит федеральному и региональному законодательству о порядке рассмотрения обращений граждан. Во-вторых, для повышения эффективности деятельности Комиссий необходимо провести ряд изменений в Положения о Комиссиях всех уровней, предусмотрев в них основания и порядок прекращения производства по поступившим на рассмотрение материалам.

#### **Библиографический список:**

1. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов: анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе // Российская юстиция. — 2009. — №2.
2. Дейцева Н.А., Мартынов А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов // Административное и муниципальное право. — 2010. — №7.
3. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты // Актуальные проблемы экономики и права. — 2010. — №3.
4. Соловьев А. О служебном поведении государственных гражданских служащих и об урегулировании конфликта интересов // Вопросы трудового права. — 2009. — №8.
5. Федосенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2008. — №10.
6. Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. — 2009. — №4.
7. Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. — 2009. — №2.

**References (transliteration):**

1. Astanin V.V. Komissii po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov: analiz i otsenka predmeta deyatel'nosti i korruptsiogennykh riskov uchastiya ekspertov v ikh rabote // Rossiyskaya yustitsiya. — 2009. — №2.
2. Deytseva N.A., Martynov, A.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti komissiy po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konfliktov interesov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — №7.
3. Kudashkin A.V., Kozlov T.L. Konflikt interesov na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe: ob'ekt, predmet, sub'ekty // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. — 2010. — №3.
4. Solov'ev A. O sluzhebnom povedenii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i ob uregulirovanii konflikta interesov // Voprosy trudovogo prava. — 2009. — №8.
5. Fedosenko V.A. Administrativno-pravovaya reglamentatsiya sluzhebnoy povedeniya i uregulirovaniya konflikta interesov v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2008. — №10.
6. Channov S.E. Administrativno-pravovoe regulirovanie funktsionirovaniya komissiy po uregulirovaniyu konflikta interesov na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — №4.
7. Shuvalova N. Pochemu bezdeystvuyut komissii po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu v konflikte interesov // Gosudarstvennaya sluzhba. — 2009. — №2.