

§5

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

П.А. Кабанов

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Противодействие коррупции — сложная, системная и взаимовыгодная деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и широких слоев населения. Эта деятельность требует согласованных решений, обобщения позитивного опыта и адекватной научно-аналитической интерпретации полученных результатов. При этом необходимо осуществлять мониторинг эффективности использования закрепленных в федеральном антикоррупционном и ином законодательстве институтов противодействия коррупции. Данное положение относится в полной мере и к относительно новому институту соблюдения государственными и муниципальными служащими требований к служебному поведению, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Принятие федерального и регионального законодательства о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции в целях их реализации предполагает создание специальных координационных, совещательных, экспертных и иных антикоррупционных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В числе основных антикоррупционных органов оказались и Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Повсеместное создание названных антикоррупционных органов повлекло за собой ряд сложных вопросов по правовому регулированию, организации и обеспечению их деятельности, а также оценке эффективности их работы, о некоторых из этих проблем писали отечественные специалисты¹.

¹ 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; Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 4. — С. 49; Его же. Государственная

В число наиболее сложных вопросов деятельности Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (далее по тексту — Комиссия — *примечание автора — П.К.*) является мониторинг её эффективности в органе государственной власти или органе местного самоуправления. Попытки оценки результативности работы Комиссий предпринимаются федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления с разной степенью активности и результативности, поскольку ещё только недавно начато формирование и апробация мониторинговых показателей.

В Республике Татарстан вопросы мониторинга деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов регулируются Указом Президента Республики Татарстан от 23 марта 2011 г. №УП-148 «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан»² и принятым по его исполнению Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 июня 2011 г. №463 «Об организации и проведении мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправ-

служба: урегулируем конфликт интересов // Справочник кадровика. – 2011. – № 7. – С. 24; Дементьев А.Н. Конфликт интересов на государственной гражданской и муниципальной службе // Гражданин и право. – 2011. – № 2. – С. 16; Биков И.И., Кабанов П.А., Маклакова А.Н. и др. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие. – Казань, 2012 и др.

² О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации: Указ Президента Республики Татарстан от 23 марта 2011 г. №УП-148 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – №11. – №18. – Ст. 0636.

ления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан»³.

Указанными республиканскими нормативными правовыми актами в качестве основных показателей характеризующих эффективность деятельности Комиссий в сфере противодействия коррупции определены:

1. Количество заседаний, проведенных Комиссией с разбивкой по следующим основаниям:

1.1. Представление руководителем органа государственной власти, органа местного самоуправления муниципального района (городского округа) материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным (муниципальным) служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

1.2. Представление руководителем органа государственной власти, органа местного самоуправления муниципального района (городского округа) материалов проверки, свидетельствующих о несоблюдении государственным (муниципальным) служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

1.3. 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.

1.4. Представление руководителя органа государственной власти, органа местного самоуправления муниципального района (городского округа) или любого члена Комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным (муниципальным) служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в органе государственной власти, органе местного самоуправления муниципального района (городского округа) мер по предупреждению коррупции.

2. Количество принятых Комиссиями решений о том, что сведения о доходах, об имуществе и обяза-

³ Об организации и проведении мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 июня 2011 г. №463 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – №25. – Ст. 1081.

тельствах имущественного характера, представленные государственными (муниципальными) служащими, являются достоверными и полными.

3. Количество принятых Комиссиями решений о том, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные государственным (муниципальным) служащим, являются недостоверными и (или) неполными.

4. Количество принятых Комиссиями решений о том, что государственный (муниципальный) служащий соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов.

5. Количество принятых Комиссиями решений о том, что государственный (муниципальный) служащий не соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов, в том числе с рекомендацией руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления муниципального района (городского округа):

5.1. Указать государственному (муниципальному) служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

5.2. Применить к государственному (муниципальному) служащему конкретную меру ответственности.

6. Количество принятых Комиссиями решений о признании объективной и уважительной причины непредставления государственным (муниципальным) служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

7. Количество принятых Комиссиями решений о признании неуважительной причины непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в том числе с рекомендацией руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления муниципального района (городского округа) применить к муниципальному служащему конкретную меру ответственности.

8. Количество проектов нормативных правовых актов, подготовленных для исполнения решений Комиссии, из них количество принятых (утвержденных) органом государственной власти, органами местного самоуправления муниципального района (городского округа).

9. Количество государственных (муниципальных) служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности по результатам заседаний Комиссий.

10. Количество материалов, содержащих признаки административного правонарушения или состава преступления, направленных Комиссиями в правоохранительные органы.

11. Количество случаев непредставления государственными (муниципальными) служащими, замещающими должности, включенные в перечень должностей государственной (муниципальной) службы в Республике Татарстан, замещение которых связано с коррупционными рисками, сведений либо представления заведомо ложных, недостоверных или неполных сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по неуважительной причине.

На наш взгляд, названных показателей оценки эффективности работы Комиссий недостаточно и необходимо предложить новые, которые отражены в ведомственных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы антикоррупционного мониторинга⁴. Помимо уже имеющихся обязательных показателей мониторинга эффективности работы Комиссии, целесообразно ввести дополнительные показатели, которые более детально и объективно могли бы характеризовать эффективность их работы.

Как нам представляется, в качестве таких количественных показателей работы Комиссии могут выступать:

1. Количество рассмотренных обращений бывших государственных (муниципальных) служащих, 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 управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня

⁴ О проведении ежеквартального мониторинга выполнения антикоррупционных мероприятий: Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 23 сентября 2010 г. №01/12189-0-32 // Противодействие коррупционным проявлениям в сфере государственного управления: Сборник нормативных правовых актов / Сост. П.А. Кабанов. – Ижевск, 2011. – С. 77; О проведении мониторинга выполнения антикоррупционных мероприятий федеральными органами исполнительной власти: Письмо Министерства экономического развития РФ от 1 июля 2010 г. №11066-АП/Д09 // Документ размещен на официальном сайте Министерства экономического развития РФ. Режим доступа [http://www.economy.gov.ru/minrec/about/structure/depGosRegularInEconomy/doc20100701_09].

увольнения с муниципальной службы, в том числе с принятием решения:

1.1. 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.

1.2. об отказе в даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации.

2. Количество обжалованных решений Комиссии в судебном порядке, в том числе:

2.1. количество отмененных судом решений.

2.2. количество решений, оставленных судом в силе.

3. Количество публикаций в средствах массовой информации о работе Комиссии, в том числе:

3.1. положительно оценивающих работу Комиссии.

3.2. отрицательно оценивающих работу Комиссии.

4. Количество членов Комиссии, прошедших антикоррупционное обучение в отчетном периоде, с разбивкой по форме:

4.1. первоначальная подготовка по общим антикоррупционным образовательным программам;

4.2. повышение квалификации в рамках дополнительного профессионального образования по программам, связанным с организацией деятельности Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе.

4.3. стажировка государственных (муниципальных) служащих (председателей, секретарей и иных членов Комиссий) в федеральных органах государственной власти, в государственных органах власти Республики Татарстан и других субъектах РФ, других муниципальных образованиях по вопросам деятельности Комиссии.

Предлагаемые нами дополнительные показатели мониторинга эффективности деятельности Комис-

сии вызваны рядом объективных причин. Во-первых, пробельностью регионального правового регулирования антикоррупционного мониторинга, когда вопреки требованиям федерального антикоррупционного законодательства не учитывается работа Комиссии по разрешению обращений бывших государственных (муниципальных) служащих, 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 управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с муниципальной службы. Во-вторых, введение дополнительных показателей, связанных с процессом обжалования решений Комиссии в суде свидетельствуют о качестве принимаемых ею решений. В-третьих, на качество принимаемых Комиссией решений может влиять и уровень специальной образовательной подготовки членов Комиссии. В-четвертых, одним из критериев качества принимаемых Комиссией решений является оценка её деятельности независимыми экспертами и независимыми средствами массовой коммуникации, поэтому контент-анализ средств массовой коммуникации является ещё одним критерием качества работы Комиссии.

В связи с изложенным можно предположить, что только совокупность основных и дополнительных показателей деятельности Комиссии, в том числе и предложенных нами, может относительно полно отразить результативность работы Комиссии. Оценка деятельности только по основным показателям, так же как и только по дополнительным малопродуктивна и не способствует выработке предложений по совершенствованию деятельности Комиссий. Поэтому органам исполнительной власти Республики Татарстан в ближайшее время необходимо внести соответствующие изменения в республиканские нормативные правовые акты, регулирующие порядок и методику антикоррупционного мониторинга органов государственной власти и органов местного самоуправления.

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. Дементьев А.Н. Конфликт интересов на государственной гражданской и муниципальной службе // Гражданин и право. — 2011. — №2.

4. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов; рук. авт. коллектива д-р юрид. наук, профессор П.А. Кабанов. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012.
5. Противодействие коррупционным проявлениям в сфере государственного управления: Сборник нормативных правовых актов / Сост. П.А. Кабанов. — Ижевск, 2011.
6. Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. — 2009. — №4.
7. Чаннов С.Е. Государственная служба: урегулируем конфликт интересов // Справочник кадровика. — 2011. — №7.

References (transliteration):

1. Astanin V.V. Komissii po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному 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 sluzhebному povedeniyu grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konfliktov interesov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — №7.
3. Dement'ev A.N. Konflikt interesov na gosudarstvennoy grazhdanskoy i munitsipal'noy sluzhbe // Grazhdanin i pravo. — 2011. — №2.
4. Organizatsiya raboty komissiy po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному povedeniyu i uregulirovaniyu konflikta interesov v organakh mestnogo samoupravleniya Respubliki Tatarstan: metodicheskoe posobie / I.I. Bikeev, P.A. Kabanov, A.N. Maklakova, A.Yu. Pankratov, S.F. Rakhimov; ruk. avt. kolektiva d-r yurid. nauk, professor P.A. Kabanov. — Kazan': Izd-vo «Poznanie» Instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2012.
5. Protivodeystvie korruptsiionnym proyavleniyam v sfere gosudarstvennogo upravleniya: Sbornik normativnykh pravovykh aktov / Sost. P.A. Kabanov. — Izhevsk, 2011.
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. Channov S.E. Gosudarstvennaya sluzhba: ureguliruem konflikt interesov // Spravochnik kadrovika. — 2011. — №7.