

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОМИССИЕЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

С начала реформирования государственности российское общество столкнулось с крупнейшей и не разрешающейся длительное время проблемой — системной коррупцией в органах государственной власти и органах местного самоуправления, усугубившейся не добросовестным исполнением своих служебных обязанностей со стороны государственных и муниципальных служащих, снижением служебной и исполнительской дисциплины в органах публичной власти.

Среди множества правовых средств положительного изменения ситуации в сфере социального управления особое место принадлежит прокурорскому надзору за соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе, а также за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, как важнейшему средству профилактики недобросовестного и коррупционного поведения государственных и муниципальных служащих. Поэтому не случайно этому направлению прокурорской деятельности посвящены не только отдельные нормативные правовые акты<sup>1</sup>, но и несколько методических работ, направленных на повышение его эффективности, в которых рассмотрены основные направления прокурорского надзора за соблюдением федерального и регионального законодательства о государственной и муниципальной службе<sup>2</sup>, а также законодательства о противо-

действию коррупции<sup>3</sup>. Генеральной прокуратурой РФ осуществляется мониторинг эффективности этого направления профессиональной деятельности<sup>4</sup>. Однако, невзирая на пристальное внимание к совершенствованию прокурорского надзора в сфере правового регулирования государственной и муниципальной службы вне специального анализа остается одно из важнейших его направлений — прокурорский надзор за формированием и деятельностью Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (далее по тексту — Комиссии — *примечание наше* — П.К.). Хотя на необходимость осуществления органами прокуратуры такого направления надзорной деятельности указывают отечественные специалисты<sup>5</sup>. В связи с этим необходимо определиться с основным предметом, рассматриваемого нами направления прокурорского надзора.

На наш взгляд, предметом рассматриваемого нами направления прокурорского надзора является надзор за исполнением законодательства о государ-

<sup>1</sup> Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции: Приказ Генерального прокурора РФ от 15 мая 2010 г. № 209 // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции / Под ред. А.Э. Буксмана. — М., 2011. — С.281.

<sup>2</sup> Евдокимов Е.Б., А.И. Алексеев, Побережная И.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе. — М., 2009.

<sup>3</sup> См.: Харитонов С.С., Бахарев А.В., Козлов Т.Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе: методические рекомендации. — М., 2011.

<sup>4</sup> См.: Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора РФ А.Э. Буксмана от 25 июня 2010 г. № 86/1-148-2010 // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции / Под ред. А.Э. Буксмана. — М., 2011. — С. 312.

<sup>5</sup> См.: Илий С.К., Козлов Т.Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции // Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / Под ред. А.В. Кудашкина. — М., 2011. — С.103; Козлов Т.Л., Кудашкин А.В. Надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Настольная книга прокурора / под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М., 2012. — С.362.

ственной гражданской и муниципальной службе, и, несомненно, законодательства о противодействии коррупции в части формирования и деятельности Комиссии.

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере включает проверку законности издаваемых государственными и муниципальными органами правовых актов, их соответствия законодательству о противодействии коррупции и законодательству о государственной гражданской и муниципальной службе при формировании и обеспечении деятельности Комиссий (законность деятельности Комиссий), а также материалы и решения самих Комиссий (законность и обоснованность принимаемых Комиссией решений, соблюдение процессуальных сроков принятия Комиссией решений).

При проверке соблюдение требований законодательства к формированию Комиссий необходимо обращать внимание на положение о Комиссии и её состав. Положение о Комиссии в органах государственной власти и органах местного управления должно быть максимально приближено к требованиям, сформулированным в федеральных и региональных нормативных правовых актах. Состав Комиссии должен соответствовать требованиям федерального законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе и содержать в своем составе не менее одной четверти независимых экспертов — представителей научных и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования. Следует иметь в виду, что в составе Комиссии, на усмотрение руководителя органа государственной власти или органам местного самоуправления, могут принимать участие представители общественных организаций, удовлетворяющие соответствующим требованиям. Если в Положении о Комиссии обнаруживаются нормативные предписания, противоречащие федеральному и/или региональному законодательству о государственной (муниципальной) службе и/или законодательству о противодействии коррупции, то оно подлежит приведению в соответствии с ним.

Безусловно, проверке подлежат все правовые акты о формировании состава Комиссии, а также правовые акты о внесении в них изменений и дополнений. При этом незаконным следует признавать состав Комиссии, если он не соответствует требованиям федерального и/или регионального законодательства о государственной (муниципальной) службе и/или Положению о Комиссии со всеми вытекающими из этого последствиями.

Прокурорский надзор за обоснованностью и законностью принимаемых Комиссией решений предполагает детальное изучение всех материалов, поступивших на рассмотрение Комиссии, процедуру проведения заседания Комиссии, соблюдение процессуальных сроков рассмотрения поступивших материалов, а также на обоснованность и законность принятия ей решения. Больше внимания следует обращать на обязательные для исполнения решения Комиссии. Поскольку решения рекомендательного характера могут учитываться и/или исправляться руководителем органа государственной власти или органа местного самоуправления, а обязательные для исполнения решения Комиссии являются окончательными и могут быть обжалованы только в суд.

При осуществлении прокурорской проверки деятельности Комиссии необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства:

- а) имелись ли законные основания для рассмотрения материалов на заседании Комиссии;
- б) в законном ли составе проходило заседание Комиссии;
- в) соблюдены ли сроки рассмотрения материалов Комиссией;
- г) не проходило ли рассмотрение материалов в отсутствие кого-либо из заинтересованных в деле лиц, не извещенных надлежащим образом о дате и месте заседания Комиссии;
- д) разъяснены ли были права участникам заседания Комиссии;
- е) соответствуют ли выводы, изложенные в решении, обстоятельствам дела;
- ж) уведомлены ли надлежащим образом заинтересованные лица о результатах заседания Комиссии;
- з) оформлены ли надлежащим образом протокол заседания Комиссии и её решение.

Основаниями для заседания Комиссии должны быть прямо указаны в Положении о Комиссии. Такими, как правило, являются:

- а) представление руководителя органа государственной власти или органа местного самоуправления о представлении государственным (муниципальным) служащим недостоверных или неполных сведений либо о несоблюдении государственным (муниципальным) служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;
- б) обращение гражданина, замещавшего в государственном (муниципальном) органе должность государственной (муниципальной) службы, включенную в перечень должностей, утвержденный норма-

тивным правовым актом, 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 (муниципальному) управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной (муниципальной) службы;

в) заявление государственного (муниципально-го) служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

д) представление руководителя государственного органа (органа местного самоуправления) или любого члена Комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным (муниципальным) служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе (органе местного самоуправления) мер по предупреждению коррупции.

Заседание Комиссии следует признавать законным, если оно проходило с соблюдением требований к кворуму к заседанию и/или кворуму для голосования (принятия решения), предусмотренному Положением о Комиссии. Как правило, кворум для проведения заседания Комиссии устанавливается в виде двух третей от её состава, при этом не допускается проведение заседания Комиссии с участием только государственных (муниципальных) служащих органа государственной власти (органа местного самоуправления) при котором она функционирует.

Положением о Комиссии и иными нормативными правовыми актами предусматриваются процессуальные сроки рассмотрения поступивших в неё материалов, как правило, этот срок устанавливается в семь дней, поскольку такое время требуется для подготовки заседания Комиссии. В этот период секретарь Комиссии или иное лицо обязаны оповестить в письменном виде всех участников заседания о дате и месте заседания Комиссии, а также в вопросах подлежащих рассмотрению на нем. К

процессуальным срокам работы Комиссии можно отнести: срок письменного уведомления о принятом Комиссией решении, срок размещения принятого на заседании Комиссии решения на официальном сайте органа государственной власти (органа местного самоуправления) в сети Интернет, срок обжалования решения Комиссии заинтересованными лицами и другие.

Надзирая за деятельностью Комиссии необходимо проверить, осуществлялась ли регистрация участников заседания, разъяснялись ли им их права и обязанности, порядок прохождения заседания и принятия решения, а также порядок обжалования принимаемых на заседании решений.

Однако самым сложным является проверка обоснованности и законности принятия Комиссией решения по конкретному делу. Здесь требуется исследовать обстоятельства рассмотренного дела и соответствие этих обстоятельств принятому Комиссией решению.

Обязательным условием деятельности Комиссии является уведомление заинтересованных лиц о принятых ею решениях. Уведомление этих лиц должно осуществляться письменно с указанием механизма обжалования принятого Комиссией решения. В необходимых случаях копия решения Комиссии направляется в кадровую службу органа государственной власти (органа местного самоуправления) для приобщения к личному делу государственного (муниципального) служащего.

Разумеется, что все документы, имеющиеся в Комиссии, должны быть надлежащим образом оформлены. Наиболее ценными из них являются протоколы заседания Комиссии и решения Комиссии. Протоколы заседания Комиссии должны быть подписаны членами Комиссии, а решения Комиссии — её председателем и секретарем.

Не выполнение перечисленных выше требований в органах государственной власти и органах местного самоуправления при формировании и осуществлении деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов является основанием для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

### Библиографический список:

1. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. — М.: Юрлитинформ, 2011.

2. Евдокимов Е.Б., Алексеев А.И., Побережная И.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе: научно-методическое пособие. — М., 2009.
3. Евдокимов Е.Б., Бурковская В.А., Козлов Т.Л., Побережная И.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы: пособие. — М., 2010.
4. Кабанов П.А. О требованиях к членам Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов не замещающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. — 2012. — №4.
5. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Юрайт, 2012.
6. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических материалов / Под общ. ред. А.Э. Буксмана. — М., 2011.
7. Харитонов С.С., Бахарев А.В., Козлов Т.Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе: методические рекомендации. — М., 2011.

**References (transliteration):**

1. Deyatel'nost' pravookhranitel'nykh organov Rossiyskoy Federatsii po protivodeystviyu korruptsii / Pod obshch. red. A.V. Kudashkina. — M.: Yurli-tinform, 2011.
2. Evdokimov E.B., Alekseev A.I., Poberezhnaya I.A. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva o gosudarstvennoy grazhdanskoy i munitsi-pal'noy sluzhbe: nauchno-metodicheskoe posobie. — M., 2009.
3. Evdokimov E.B., Burkovskaya V.A., Kozlov T.L., Poberezhnaya I.A. Pro-kurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva o protivodeystvii kor-ruptsii v sfere gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby: posobie. — M., 2010.
4. Kabanov P.A. O trebovaniyakh k chlenam Komissiy po soblyudeniyu tre-bovaniy k sluzhebnomu povedeniyu gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov ne zameshchayushchim dolzhnosti gosudarstvennoy sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — №4.
5. Nastol'naya kniga prokurora / Pod obshch. red. S.G. Kekhlerova, O.S. Ka-pinus; nauch. red. A.Yu. Vinokurov. — M.: Yurayt, 2012.
6. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva o protivodey-stvii korruptsii: sbornik metodicheskikh materialov / pod obshch. red. A.E. Buksmana. — M., 2011.
7. Kharitonov S.S., Bakharev A.V., Kozlov T.L. Prokurorskiy nadzor za is-polnieniem zakonodatel'stva o protivodeystvii korruptsii na voennoy sluzhbe: metodicheskie rekomendatsii. — M., 2011.